

147030

YEREL YNETM BRLKLER

Danman
Yrd. Do. Dr. erif NER

Atilla TOROS
147030

KS
SOSYAL BLMLER ENSTTS
KAMU YNETM ANA BLM DAL
YKSEK LSANS TEZ

KAHRAMANMARA
OCAK – 2004

YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ

Atilla TOROS
YÜKSEK LİSANS TEZİ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

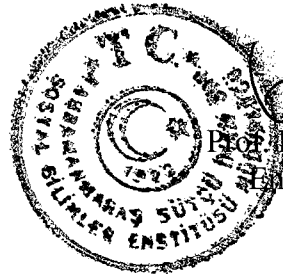
Bu Tez .././2004 Tarihinde Aşağıdaki Jüri Üyeleri Tarafından
Oy Birliği/Oy Çokluğu ile Kabul Edilmiştir.

İmza :
Yrd. Doç. Dr. Şerif ÖNER
Danışman

İmza :
Doç. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN
Üye

İmza :
Yrd. Doç. Dr. Uğur YILDIRIM
Üye

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.
Kod No :



Prof. Dr. Onur DENİZ
Enstitü Müdürü

Not : Bu tezde kullanılan özgün ve başka kaynaktan bildirişlerin, çizelge şekil ve fotoğrafların kaynak gösterilmeden kullanımı, 5486 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunundaki hükümlere tabidir.

ÖZET
YÜKSEK LİSANS TEZİ

YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ

Atilla TOROS

KSÜ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

DANIŞMAN : Yrd. Doç. Dr. Şerif ÖNER

Yıl : 2004 Sayısı : 181

Jüri : Yrd. Doç. Dr. Şerif ÖNER
: Doç. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN
: Yrd. Doç. Dr. Uğur YILDIRIM

Yerel Yönetim Birlikleri, il, belediye ve köylerin ortak yerel gereksinimlerini karşılamak üzere değişik kombinasyonlarla bir araya gelmesiyle oluşur.

Bu çalışmada yerel yönetim birliklerinin oluşumları, gelişimleri, son durumları ve daha iyi hizmet verebilmeleri için gerekenler irdelenmeye çalışılmıştır. Günümüzde yerel yönetim birliklerinin sayılarında ve işlevlerinde önemli bir artış olduğu gözlemlenmektedir.

Yerel Yönetimlerin belediyeler, köyler ve il özel idareleri arasında bir araya gelerek birlik şeklinde örgütlenmeleri örnek olaylarla pekiştirilmeye çalışılmıştır. Yerel yönetim birlikleri, yerel yönetimlere bir alternatif değil, onları güçlendirmeye ve ortak hareket etmelerine yönelik bir destek örgütüdür.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Yerel Yönetim Birlikleri, Birlik

**ABSTRACT
MA THESIS**

UNIONS OF LOCAL GOVERNMENT

Atilla TOROS

**UNIVERSITY OF KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM
INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCE
DEPARTMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION**

Supervisor : Assit. Prof. Dr. Şerif ÖNER

Year : 2004 Pages : 181

**Jury : Assist. Prof. Dr. Şerif ÖNER
: Assoc. Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN
: Assist. Prof. Dr. Uğur YILDIRIM**

ABSTRACT

Unions of Local Government are formed in various combinations to fulfill the common local requirements of provinces, municipalities and villages. In this study; formations, developments, actual circumstances of unions of local government and their requirements to serve better, are considered. Today it is observed that there is an increase in numbers and functions of unions of local government .

Organizations by assembling among local governments, municipalities, villages and private administration of provinces as a union are intensified in particular cases. Unions of local government are not alternatives of local governments but are organizations oriented to strengthen and make them work collectively.

Key Words : Local Governments, Unions of Local Government, Union

ÖNSÖZ

Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları ile belirlenen yerel yönetim birimleri olan il özel idareleri, belediyeler ve köyler; yasal ve ekonomik zorlukları aşabilmek için birlikler kurmayı, çeşitli zaman ve yerlerde gerek duymuş ve gerek duymaktadırlar.

Yerel yönetim birliklerini, genel anlamı ile, birden çok yerel yönetim biriminin hizmet ve görev alanına giren işlerin ortaklaşa yürütülmesi, sorunlara ortak çözümler getirilmesi, kaynakların (para, mal, araç-gereç, insan vb.) çok daha elverişli şekilde kullanılmasının sağlanması amacıyla kurulan kamu tüzel kişilikleri şeklinde tanımlamak mümkündür. Bu denli işlevsel olabilecek birlikler, kendilerini diğer yasaların içinde ancak madde madde ifade edebilmişlerdir.

Gerek hukuk sistemimizde, gerekse yönetsel ve toplumsal yaşamımızda öteden beri herhangi bir şekilde yer alan yerel yönetim birlikleri, zamanla daha da gelişmiştir. Bu süreç içinde bazı güzel örnek uygulamaların ortaya çıktığı ve birliklerin hiç de küçümsenmeyecek ölçüde özellikle kırsal kesimde, toplum kalkınmasına katkıda bulunarak belirli işlevleri yerine getirdikleri görülmektedir.

Avrupa Birliği sürecinde birliklerin görev alanlarını, gelir kaynaklarını, organlarını, organlarının görev ve yetkilerini, denetimini açıklıkla yasal bir bütünlük içinde kapsayacak yeni düzenleme yapılması gerektiği kendini hissettirmiştir.

Bu çalışmada yerel yönetim birliklerinin dünü ve bu gününe ilişkin bir takım saptamalarda bulunulmuş, böylece birliklerin sorunlarının çözümüne ilişkin bazı önerilerde bulunulmuştur.

Çalışmamızın hazırlanmasında, bu konuya yönlenmemde, tecrübe ve bilgisiyle çalışmanın tamamlanmasına yardımcı olan danışman hocam Yrd. Doç. Dr. Şerif ÖNER'e, temel bilgi birikiminin sağlanmasında katkısı büyük olan Doç. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN, Yrd. Doç. Dr. Uğur YILDIRIM ve Yrd. Doç. Dr. Haluk ALKAN'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Atilla TOROS

İÇİNDEKİLER

ÖZET	I
ABSTRACT	II
ÖNSÖZ	III
İÇİNDEKİLER	IV
KISALTMALAR	IX
ÇİZELGELER DİZİNİ	X
1. GİRİŞ	1
2. KONU İLE İLGİLİ ÖNCEKİ ÇALIŞMALAR	3
3. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER	5
3.1. Temel Kavramlar	5
3.1.1. İdarenin Genel Nitelikleri	5
3.1.2. İdareye İlişkin Anayasal İlkeler	5
3.1.3. Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim İlkesi	6
3.1.3.1. Merkezden Yönetim Kavramı	6
3.1.3.2. Yerinden Yönetim Kavramı	10
3.2. Yerel Yönetimlere Genel Bir Bakış:Yerel Yönetim Birimleri	17
3.2.1. İl Özel İdareleri	17
3.2.1.1. İl Özel İdarelerinin Tarihsel Gelişimi	17
3.2.1.2. İl Özel İdarelerinin Görevleri	18
3.2.1.3. İl Özel İdarelerinin Organları	19
3.2.2. Belediyeler	21
3.2.2.1. Belediyelerin Tarihsel Gelişimi	21
3.2.2.2. Belediyelerin Görevleri	26
3.2.2.3. Belediyelerin Organları	27
3.2.3. Büyükşehir Belediyeleri	28
3.2.3.1. Büyükşehir Belediyelerinin Tarihsel Gelişimi	28
3.2.3.2. Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri	29
3.2.3.3. Büyükşehir Belediyelerinin Organları	30
3.2.4. Köyler	31
3.2.4.1. Köylerin Tarihsel Gelişimi	31
3.2.4.2. Köylerin Görevleri	33
3.2.4.3. Köylerin Organları	34
3.3. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Genel Nitelikleri	36
3.3.1. Yerel Yönetimlerimizin Ortak Özellikleri	37
3.3.2. 1982 Anayasası'nda Yerel Yönetimlerle İlgili İlkeler	38
4. GENEL OLARAK YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ	40
4.1. Kavram ve Kapsam	40
4.2. Tarihsel Gelişim	41

4.2.1.	Cumhuriyetten Önce	41
4.2.1.1.	Vakıflar	41
4.2.1.2.	Ahilik	43
4.2.1.3.	Divanlar	45
4.2.2.	Cumhuriyet Dönemlerinde Yerel Yönetim Birlikleri	45
4.2.2.1	Planlı Dönemden Önce (1923-1963 yılları arası)	45
4.2.2.2	Planlı Dönem-Kalkınma Planları (1963-2004 yılları arası)	46
4.3.	Birliklerin Oluşum Nedenleri	49
4.3.1.	Hizmet Gereksinimi	49
4.3.2.	Yerel Hizmet Anlayışında Değişim: Ortak ve Yerel Hizmet Gereksinimindeki Gelişmeler	49
4.3.3.	Ekonomik Nedenler	50
4.3.4.	Politik Başarı Zemini Olarak Görme	50
4.3.5.	İletişim ve Ulaşım Araçlarında Meydana Gelen Gelişmeler	50
4.3.6.	Mevzuat Etkeni	51
4.3.7.	Mali Kaynak, Personel ve Araç-Gereç Gibi Etkenler	51
4.3.8.	Kırsal Kesimdeki Kamu Örgütlenmesi Eksikliği	52
4.3.8.1	İl Özel İdarelerinin Örgütsel ve İşlevsel Yetersizliği	52
4.3.8.2.	İlçe Özel İdarelerinin Olmaması	52
4.3.8.3.	Köy Yönetimlerinin Gelişmeyişi	53
4.3.9.	Yerel Yönetimler Arası İşbirliği Alanlarının Genişlemesi	54
4.3.10.	Uluslararası İşbirliği Alanlarının Gelişmesi	55
4.3.11	Yerel Yönetimler ve Toplumsal Kalkınma	56
4.3.11.1.	Toplumsal Kalkınma	56
4.3.11.2.	Yerel Yönetim Birlikleri ve Toplumsal Kalkınma	56
4.3.12	Çevre Sorunlarının Sınır Tanımaması	57
4.3.13	Yerel Demokrasinin Gelişimi	57
4.3.14	Bilgi ve Tecrübe Alışverişi	58
4.3.15	Toplumsal Hareketlilik	58
4.4.	Birlik Türleri	58
4.4.1.	Birlik Üyesi Yerel Yönetimlere Göre	59
4.4.1.1.	Yatay Birlikler	59
4.4.1.2.	Dikey Birlikler-Karma Birlikler	60
4.4.2.	Amaçlarına ve Konularına Göre	60
4.4.2.1.	Ekonomik ve Ticari Amaçlı Birlikler	61

4.4.2.2.	Sosyal ve Kültürel Amaçlı Birlikler	61
4.4.2.3.	Altyapı Hizmetleri Gerçekleştirmeye Yönelik Birlikler	61
4.4.2.4.	Diğer Hizmetlere Yönelik Birlikler	61
4.4.3.	Amaç Sayılarına Göre Birlikler	62
4.4.3.1.	Tek Amaçlı Birlikler	62
4.4.3.2.	Çok Amaçlı Birlikler	62
4.4.4.	Sürelerine Göre Birlikler	62
4.4.4.1.	Süreli Birlikler	62
4.4.4.2.	Sürekli Birlikler	62
4.4.5.	Görev Alanlarına Göre Birlikler	63
4.4.5.1.	İlçe Mülki Sınırlarında Kurulan Birlikler	63
4.4.5.2.	İl Mülki Sınırlarında Kurulan Birlikler	63
4.4.5.3.	Bölge Birlikleri-Havza Birlikleri	63
4.4.5.4.	Ülke Geneline Kurulu Birlikler	63
4.4.5.5.	Uluslararası Birlikler	63
4.5.	Birliklerin Örgütlenme Modelleri	63
4.5.1.	Köylere Hizmet Götürme Birlikleri	65
4.5.2.	Belediye Birlikleri	66
4.5.3.	Sulama Birlikleri	67
4.5.4.	Kentsel Altyapı Birlikleri	67
4.5.5.	Grup İçme Suyu Birlikleri	68
4.5.6.	Diğer Birlikler	68
5.	BİRLİKLERİN YAPILARI VE İŞLEYİŞLERİ	69
5.1.	Birliklerin Hukuksal Yapıları ve Kuruluş İşlemleri	69
5.1.1.	Birliklerin Hukuksal Yapıları	69
5.1.1.1.	Kişilik ve Tüzel Kişilik	70
5.1.1.2.	Kamu Kurumu ve Tüzel Kişilik	71
5.1.1.3.	Birliklerin İdari Yapısındaki Yeri ve Hukuksal Durumu	71
5.1.2.	Anayasal ve Yasal Dayanaklar	72
5.1.2.1.	Birlik Kuruluşunu İçeren Ana Kaynaklar	72
5.1.2.2.	Birliklerle İlgili İkincil Kaynaklar	90
5.2.	Birliklerin Örgüt Yapıları ve İşleyişleri	91
5.2.1.	Birlik Tüzüğü	91
5.2.1.1.	Tüzüğün Hukuksal Niteliği	92
5.2.1.2.	Tüzüğün İçeriği	92
5.2.1.3.	Birlik Tüzüğü'nün Kabulü ve Onaylanması	94
5.2.2.	Birliğin Etkinlik Alanı	94

5.2.3.	Birliklerin Kuruluşu	93
5.2.4.	Birlik Üyeliği	93
5.2.4.1.	İsteğe Bağlı Üyelik	94
5.2.4.2.	Zorunlu Üyelik	94
5.2.5	Birlik Organları ve Birlik Personeli	95
5.2.5.1.	Birlik Meclisi (Genel Kurul)	95
5.2.5.2.	Birlik Encümeni (Birlik Yönetim Kurulu)	99
5.2.5.3.	Birlik Başkanı	100
5.2.6.	Birlik Yapılanması	101
5.2.6.1.	Birlik Başkan Vekili	101
5.2.6.2.	Birlik Genel Sekreteri	102
5.2.6.3.	Birlik Saymanı	102
5.2.6.4.	Birlik Kurulları	103
5.2.6.5.	Birlik Personeli-İdari/Teknik Kademe	103
5.2.7.	Birliklerde Denetim	104
5.2.7.1.	Birliklerin Öz Denetimi	104
5.2.7.2.	Birliklerde Vesayet Denetimi	105
5.2.7.3.	Halk Denetimi	108
5.2.7.4.	Sayıştay'ın Denetleme Sorunu	108
5.2.8.	Birlikten Çıkma veya Çıkarılma	109
5.2.9.	Birliğin Sona Ermesi	109
5.2.10.	Birliklerin Ceza Verme Yetkisi	110
5.2.11.	Birlik Başkan ve Üyeleri Hakkında Cezai Soruşturma	110
5.3.	Birliklerin Mali Durumları	111
5.3.1	Birlik Bütçesi	111
5.3.1.1.	Birlik Gelirleri	115
5.3.1.2.	Birlik Giderleri	118
5.3.1.3.	Bütçe İşlemleri	119
5.3.1.4.	Yerel Yönetim Bütçeleri ile Birlik Bütçelerinin Karşılaştırılması	125
5.3.2	Birliklerin Alım-Satım İşleri, Birlik Malları ve Birliklerin Müteahhitlik Hizmetleri	126
5.4.	Uygulamada Birliklerin Tabi Olduğu Yasalar	131
5.9.1	Devlet Memurları Yasası	131
5.9.2.	İhale Yasaları	131
5.9.3.	Genel Muhasebe Yasası	132
5.9.4.	Sayıştay Yasası	133
5.9.5	Kamulaştırma Yasası	133
6.	BİRLİKLERE İLİŞKİN UYGULAMA ÖRNEKLERİ VE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİN SORUNLARINA GENEL BAKIŞ	135

6.1. Uygulama Örnekleri	135
6.1.1. Balıkesir İli Hayvan Islah Birliği	135
6.1.1.1 Birliğin Kuruluşu ve Birlik Tüzüğü	135
6.1.1.2 Birliğin Amacı	136
6.1.1.3 Birliğin Temel Organları	137
6.1.1.4. Birliğin Örgüt Yapısı ve İşleyişi	139
6.1.1.5. Birliğin Faaliyetleri	141
6.1.1.6. Birlik Gelirleri ve Giderleri	143
6.1.2. Türkiye Belediyeler Birliği	145
6.1.2.1. Birliğin Kuruluşu ve Birlik Tüzüğü	145
6.1.2.2. Birliğin Amacı	146
6.1.2.3. Birliğin Temel Organları	146
6.1.2.4. Birliğin Örgüt Yapısı ve İşleyişi	149
6.1.2.5. Birliğin Faaliyetleri	150
6.1.3. Gönen İlçesi Köylere ve Üreticilere Hizmet Götürme B.	150
6.1.3.1. Birliğin Kuruluşu ve Birlik Tüzüğü	150
6.1.3.2. Birliğin Amacı	150
6.1.3.3. Birliğin Temel Organları	153
6.1.3.4. Birliğin Örgüt Yapısı ve İşleyişi	156
6.1.3.5. Birlik Gelirleri ve Giderleri	156
6.2. Birliklere İlişkin Genel Sorunlar	159
6.2.1 Yasal Düzenlemeler ile İlgili Sorunlar	160
6.2.2. Birlik Başkanlarının Öne Çıkması	160
6.2.3. Mali Sorunlar	161
6.2.4. Personele İlişkin Sorunlar	162
6.2.5. Siyasal Sorunlar	162
6.2.6 Birliklerin Kurumsallaşamaması	163
6.2.7. Diğer Sorunlar	163
7. SONUÇ VE ÖNERİLER	165
KAYNAKLAR	169
ÖZGEÇMİŞ	178

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AER	: Avrupa Bölgeler Asamblesi
ATAK	: Altyapı Kalkınma Birlikleri
CEMR	: Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	: Devlet Su İşler Genel Müdürlüğü
IULA	: Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MİGM	: Mahalli İdareler Genel müdürlüğü
TBB	: Türkiye Belediyeler Birliği
TBD	: Türkiye Belediyeler Birliği Derneği
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TÜSİAD	: Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
yy.	: yüz yıl

ÇİZELGELER DİZİNİ

Çizelge	Çizelge Adı	Sayfa No
3.1.	Yıllar İtibariyle İl Sayıları	18
4.1.	2004 Yılında İçişleri Bakanlığı Kayıtlarına Göre Birlikler	64
4.2.	1998 Yılında Yerel Yönetim Birlikler	64
4.3.	Kahramanmaraş İli Genelinde Birlikler	65
5.1.	Hizmet Grupları ve Kod Numaraları Cetveli	115
5.2.	Program, Alt Program ve Hizmet Türü Cetveli	115
5.3.	Faaliyet Proje Cetveli	116
5.4.	Harcama Kalemleri Cetveli	116
5.5.	Gelir Bütçesi Örnek Cetveli	117
5.6.	Yerel Yönetim Bütçelerinin Birlik Bütçelerine Oranı	128
6.1.	Hayvan Islah Birliğince Tohumlanan Hayvan Sayıları	144
6.2.	Gönen Köylere ve Üreticilere Hizmet G. Birliği Bütçe Cetveli	162

1. GİRİŞ

Yerel Yönetimlerin kendi başlarına başaramadıkları işleri, birleşerek yada aralarında işbirliği yaparak yerine getirmeye çalışmalarının tarihi çok eskilere dayanmamaktadır. Bununla birlikte hemen hemen bütün ülkelerde yerel yönetimler arasındaki türlü işbirliği örneklerinin sayısının hızla arttığı dikkat çekmektedir. Dünyada özerk yerel yönetimlerin işbirliği uygulamalarının yarattığı birikimden Türkiye'nin yararlanmasından daha doğal bir şey düşünülemez. Küreselleşmekte olduğu sık sık vurgulanan Dünyada, bu gelişmenin belki de en önemli yanlarından biri, dayanışma içinde bilgi, deneyim ve teknoloji alışverişine olanak vermesi, bunu geniş ölçüde kolaylaştırmasıdır. İşte bu çalışmanın amacı Türkiye'de yerel yönetim birliklerine ilişkin genel çerçeveyi çizmektir.

Yerel yönetim birlikleri, tek başlarına kendilerinden beklenen hizmetleri yerine getiremeyen yerel yönetim birimlerinin, güç ve olanaklarını bir araya getirerek oluşturdukları örgütler olarak tanımlanabilir. Yerel gereksinimleri karşılamada asıl sorumlu yerel yönetim birimleridir. Köy, İl Özel İdaresi ve Belediyeler yerel gereksinimleri karşılamak için kurulmuşlardır. Kısaca yerel yönetim birlikleri yerel gereksinimleri karşılamada başvuru, oluşturulan "ikincil" nitelikli kuruluşlar olarak kabul edilebilir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin oldukça uzun bir geçmişi vardır. Yerel yönetimlerin aralarında birlik kurmalarının yasa ile düzenleneceği Anayasalarda yer almaktadır. 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunun 47. ve 48. maddeleri, köy tüzel kişilikleri arasında, hükümetten izin alarak, aralarındaki işleri çözmek için nasıl işbirliği yapabileceklerini göstermiştir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunun 56. maddesi de köylerle belediyelerin kendi aralarında, içme suyu, sulama, yol ve telefon ağlarıyla tarım araç-gereçlerini kurma, iletme ve yerel nitelikli işlerini beraber görme olanağından söz etmektedir. Yerel yönetim birlikleri ile ilgili asıl ayrıntılı kurallar 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 133-148. maddelerinde yer almaktadır. Bu maddeler, yalnız belediyelerin kendi aralarında kuracakları birlikleri değil, aynı zamanda köylerin ve İl Özel İdarelerinin katılacakları birlikleri de ilgilendirmektedir.

Türkiye'de yerel yönetim birliklerinin iki temel özelliği, bunların kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları ve kurulmalarının da özerk yerel yönetim birimlerinin isteğine bağlı olmasıdır. Birliklerin örgütsel yapıları, organları, çalışma konuları, gelir ve gider durumları, hak ve yetkileri, Birlik Ana Tüzüğü adı verilen belgede gösterilir. İçişleri Bakanlığı, birlik kuracak yerel yönetimlere yardımcı olmak üzere tek tip tüzük hazırlamıştır. Tüzüğün birlik kuracak yerel yönetim birimlerinin karar organlarınınca "oybirliği" ile benimsenmiş olması gerekir.

Türkiye’de yerel yönetim birliklerin sayısının 1960’ların başında 34 iken günümüzde 1500’e yaklaştığı görülmektedir. Bu artışı sağlayan etmenlerin başında, hizmet gereksinimi, yerel hizmet anlayışında değişim (ortak ve yerel hizmet gereksinimindeki gelişmeler), ekonomik nedenler, politik başarı zemini olarak görme, iletişim ve ulaşım araçlarında meydana gelen gelişmeler, mevzuat etkeni, mali kaynak, personel ve araç-gereç gibi etkenler, kırsal kesimdeki kamu örgütlenmesi yetersizliği, İl Özel İdarelerinin örgütsel ve işlevsel yetersizliği, İlçe Özel İdarelerinin olmayışı, köy yönetimlerinin geliştirilmemesi, yerel yönetimler arası işbirliği alanlarının genişlemesi, uluslararası işbirliği gereksinimi, çevre sorunlarının sınır tanımaması, yerel demokrasinin gelişimi, bilgi ve tecrübe alışverişi, toplumsal hareketlilik gibi etmenler gelmektedir.

Bu çalışmada yukarıda değinilen mevzuat çerçevesinde kurulacak yerel yönetim birliklerinin, mevcut yönetim sistemimiz içerisindeki yerini tespit etmek, hukuksal, mali ve örgütsel yapılarının çerçevesini çizilerek, bu birliklerin, günümüz toplumunun örgütlenme, demokratikleşme ve kalkınma çabalarına, bir çözüm getirip getiremeyeceklerini tartışmaktır. Bu çerçevede öncelikle idare, yerel yönetim, yerel yönetim birimleri temel kavramlar olarak açıklanacak, sonrasında genel olarak yerel yönetim birliklerinin dayandığı hukuki zemin tartışılacak, yerel yönetim birliklerinin organları, işleyişleri, bütçe ve personeli gibi detay birtakım hususlara yer verilecektir. Yerel yönetim birliklerine ilişkin uygulama örnekleri de tartışıldıktan sonra birliklere ilişkin sorunlar ve çözüm önerileri hakkında değerlendirmeler yapılarak çalışma sona erdirilecektir.

2. KONU İLE İLGİLİ ÖNCEKİ ÇALIŞMALAR

Yerel yönetim birliklerine ilişkin olarak yapılan çalışmalar yok denecek kadar azdır. Yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin kendi aralarında kurdukları birliklerin beraberce incelendiği çalışmalara bu bölümde incelenecektir.

Planlı dönemde köye yönelik çalışmalar kapsamında Geray (1974), birliklerin toplum kalkınması modeli olarak ele alınması gerektiğini belirtmiş ve genel olarak birliklere değinmiştir.

Yerel yönetim birlikleri üzerine kapsamlı ilk çalışma Gönül (1977) tarafından yapılmıştır. Gönül çalışmasında birlikleri tüm boyutları ile değerlendirmiştir. Bu eserden sonra birlikler üzerine kapsamlı hiç bir kitap yazılmamıştır. Zaten birlikler üzerine 1977'den sonra yapılan her çalışma bu kitabı referans göstermiştir.

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin hazırlamış olduğu “ Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması (2002) ” ve “ Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması (Yerel Yönetim Reformu) (1996) ” ile ilgili çalışmalarında, Avrupa Birliğine üyelik sürecinde mahalli idareler reformunda göz önünde tutulması gereken siyasi, hukuki ve mali konular ile çözüm yollar irdelenmektedir.

Gerek genel olarak yerel yönetimler ve gerekse yerel yönetim birlikleri konusunda en çok yararlanılan kaynakların başında Keleş’in çalışmaları (1972, 1976, 1992, 1994) gelmektedir. Yerel yönetimler üzerine Nadaroğlu (1982, 1994), Tortop (1986), Karaman (1998) ve Ulusoy ve Akdemir (2001) çalışma yapmışlar, bu çalışmalarda yerel yönetimlerin kendi aralarında kurdukları birliklerin yapılarının da incelendiği görülmüştür.

Türkiye’de siyasal iktidarların yerel yönetimler üzerindeki mali ve idari politikaları Yıldırım (1996) tarafından doktora tezine konu olmuştur.

Yerel yönetim birliklerine ilişkin güncel olarak Özhan ve Yeter tarafından çoğunlukla sayısal verilerin yer aldığı bir çalışma yapılmış, özellikle 1991-1994 yılları arasında birliklere ilişkin genel ve coğrafi bir çok veri değerlendirilmiştir.

Yerel yönetim birliklerine ilişkin ilk yüksek lisans çalışması Zengin (1993) tarafından yapılmıştır. Yerel yönetim birlikleri genel olarak yüksek lisans çalışmalarına Parlak (1994), Farsakoğlu (1995) ve Özcan (1996) tarafından konu edilmiştir.

Türk Belediyecilik Derneği ile Konrad Adenauer Vakfı ile “Avrupa’da Yerel Yönetim Birlikleri” üzerine bir uluslar arası seminer (1998) düzenlemiş, bu seminerde genel olarak yerel yönetim birlikleri ve Avrupa’da yerel yönetim birliklerinin değerlendirildiği görülmüştür.

Ulu (1999) Türkiye’de katı merkezîyetçilik üzerine değerlendirmelerde bulunup, bir takım çözüm önerileri ile köylere hizmet götürme birliklerinin nasıl çıkış yolu olacağı göstermeye çalışmıştır.

Konusu Belediye Birlikleri özelinde “Kocaeli Belediyeler Birliği” olan doktora tezini Uçkun (1998) kaleme almıştır. Belediye birlikleri üzerine özellikle “Türkiye’de Yerel Hizmetlerin Sunulmasında Belediye Birliklerinin Yeri” üzerine Şat (2000) çalışma yapılmıştır.

Yine Çoker (2003) “Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma” eserinde; kamu yönetiminde önemli yeri olan mülki yönetim ve yerel yönetimlerde yeniden yapılanma üzerine yazdığı yazı ve makaleleri derlemiştir.

Son olarak kuruluşunu 2002 yılında tamamlayan Türkiye Belediyeler Birliği İsveç Belediyeler Birliği ile ortaklaşa “İsveç ve Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Avrupa Birliği” üzerine uluslar arası bir seminer (2004) düzenlemiştir.

Bütün bunların yanında belirtmek gerekir ki yerel yönetim birlikleri üzerine birliklerin bir yönünü incelemek veya birlikler hakkında kamuoyunu bilgilendirmeye yönelik makalelerin de olduğu görülmektedir.

3. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER**3.1. Temel Kavramlar**

Türkiye’de yerel yönetim kavramının dayandığı temel ilkeler açıklanmadan, yerel yönetim birliklerinin anlaşılması mümkün değildir. Burada Türk idari yapısının genel nitelikleri, temel anayasal ilkeler, merkezden yönetim-yerinden yönetim gibi kavramlar ve bu kavramları oluşturan veya destekleyen yan ilkeler açıklanmaya çalışılacaktır.

3.1.1. İdarenin Genel Nitelikleri

İdare, kamu idaresi olarak, belli başlı iki anlamda kullanılmaktadır: Birinci olarak, Devletin belli bir tür organlarını, kuruluşlarını ifade etmektedir. İkinci olarak ise, Devletin belli bir tür faaliyetlerini ifade etmek için kullanılmaktadır. İdare, Devletin belli bir tür organlarını ifade etmek için kullanıldığında, “organik” ya da “yapısal” anlamda idareden söz edilmektedir. Devletin belli bir tür faaliyetlerini ifade etmek için kullanıldığında ise, “görevsel”, “işlevsel” ya da “fonksiyonel” anlamda idareden söz edilmektedir.

Bir devlette belli başlı üç fonksiyon vardır: Yasama fonksiyonu, yürütme fonksiyonu ve yargı fonksiyonu. Devlet bu üç tür fonksiyonunu yerine getirmek için üç tür yetkiye sahiptir. Egemenlikten kaynaklanan bu yetkiler: yasama yetkisi, yürütme yetkisi ve yargı yetkisidir. Nihayet Devletin üç ayrı fonksiyonunu yerine getirmesi için sahip olduğu üç ayrı yetkisini kullanacak organlara da gereksinim vardır. Bu organlar ise, yasama organı, yürütme organı ve yargı organıdır.

3.1.2. İdareye İlişkin Anayasal İlkeler

1982 Anayasanın 6’ncı maddesinde, Türkiye Devletinin bir Cumhuriyet olmasının doğal sonucu olarak, egemenliğin Türk Milletine ait olduğu ve Milletın egemenliğini yetkili organları eliyle kullanacağı belirtilmiştir. Anayasanın 7, 8 ve 9 uncu maddeleri ise, yasama, yürütme ve yargı yetkilerinden söz etmiş ve bu yetkileri kullanacak organları belirlemiştir.

İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır. Anayasanın 123. maddesinde "İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır." hükmü getirilmiştir. Dolayısıyla, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri, idarenin gerek organik ve görevsel(fonksiyonel) yönlerini etkileyen anayasal ilkelerdir.

3.1.3. Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim İlkesi

Yönetim bilimi ve yönetim hukukunda, yönetim ilkesi olarak iki temel ilke bulunmaktadır. Merkezden yönetim ve yerinden yönetim.

3.1.3.1. Merkezden Yönetim Kavramı

Merkezden yönetim, idarenin topluma sunacağı-sunduğu hizmetlerin "başkent" adı verilen devlet merkezinden ve tek elden yürütülmesidir. Öte yandan, bir devletin ülkesi içinde tüm kamu hizmetlerinin bir elde, devlet tüzel kişiliğinde toplanması durumu merkez yönetim ilkesi olarak tanımlanmaktadır (Gözübüyük ve Akıllıoğlu, 1992: 34). Bu yönetim şeklinde, tüm idari hizmetler devlet merkezinde bulunan yetkililer tarafından planlanır, düzenlenir ve yürütülürler. Merkez teşkilatının yanında başkent dışında tüm ülkeye yayılan "taşra" teşkilatı vardır. Merkezden yönetimin kırtasiyeciliğe yol açması, merkezden yönetimin yerel- yöresel ihtiyaçları tam tespit edip ona göre hizmet götürmemesi vb. sakıncaları vardır. Merkezden yönetimin sakıncalarını gidermek, hizmetlerin taşrada gecikmeden yürütülmesini sağlamak amacıyla "tevsi mezuniyet (yetki genişliği)" ilkesinin uygulanması yoluna gidilebilir. Nitekim bu ilke Türkiye Cumhuriyeti'nde de geçerlidir. Anayasanın 126. maddesinde yer alan "İlerin idaresi yetki genişliğine dayanır" hükmü ile bu ilke ifade edilmiştir.

(1) Hiyerarşi

Hiyerarşi bir kuruluş içinde yer alan görevlilerin ast-üst biçiminde örgütlenmesidir. Hiyerarşi, bir teşkilat içinde çalışan kişiler arasında mevcut olan ve altı üste bağlamak suretiyle bunları bir makama bağlayan, onun emir ve direktifleri altına koyan bir bağıdır. Merkezi yönetim yönünden kamu gücü merkezde toplandığı için bütün memurların karar almak ve uygulamak yetkisine sahip makamlara bağlanması ve sadece bu makamların emir ve direktiflerini uygulaması ancak hiyerarşi ile gerçekleşir (Giritli, 1983: 32).

Hiyerarşinin yalnızca "yukarıdan aşağıya" emir ve direktiflerin gönderilmesini değil, "aşağıdan yukarıya" bilgi ve veri akısını sağlaması gereken bir mekanizma olduğu, üstler tarafından sıklıkla unutulmaktadır. Bunun sonucunda, astlar, üstlerine ancak emir verilmesi halinde bilgi aktarmaktadır.

Hiyerarşi ile özdeş hiyerarşik denetimde de denetleyen ile denetlenen aynı tüzel kişilik içindedir (Çoşkun, 1976: 17) ki bu da ileriki bölümlerde inceleyeceğimiz idari vesayetten farklıdır.

(2) Yetki Devri

Yetkinin kaynağı yasalardır. Yetkinin kimler tarafından kullanılacağı yasalar tarafından belirlenir. Üst düzey yöneticiler yasalara dayanarak kullandıkları bazı yetkilerini sınırları yazılı olarak açıkça belirtilmek kaydıyla astlarına devredebilirler (Eryılmaz, 2001: 66).

Yetki devri hükümetin veya üst kuruluşların yetkilerinden bir kısmının alt kademedeki memurla devredilmesidir. Yetkinin esas sahibi olan üst makamlar, yetkilerini yasalarda belirtilen ölçüler içersinde (karar alma ve sorumlulukla beraber) astlarına devredebilirler. Yasalar, yetki devrinde yetki sahibinin sorumluluğunu ortadan kaldırmadığı gibi, ona yetkisini istediği zaman geri alma hakkını da tanımıştır (Yıldırım, 1996: 6).

(3) Yetki Genişliği

Yetki genişliği, merkezden yönetimin yumuşatılmış biçimidir. Yetki genişliğinde, merkezi yönetimin taşra teşkilatındaki kuruluşlarda görevli bulunan üst düzey yöneticilerine belli konularda kendiliğinden karar alma ve uygulama yetkisi tanınmaktadır (Gözübüyük ve Akıllıoğlu, 1992: 39 ; Eryılmaz, 1999: s.65 ; Duman, 1996: 6). Yetki genişliği merkezi yönetimin bir türü olduğundan merkezi yönetim kavramı çerçevesinde ele alınması gereklidir. Yetki genişliğinde merkezin taşra kuruluşlarındaki üst düzey yöneticilerine ayrıntılara ilişkin bazı yetkiler verilebilir, Merkezin taşra kuruluşlarındaki yöneticileri kendilerine verilen yetkileri merkez adına, merkezin emir ve direktifleri doğrultusunda kullanırlar. Bu yöneticiler merkezi idarenin yürüttüğü hizmetlerin daha iyi yerine getirilmesi merkezin politikalarının esnek yorumlanabilmesini sağlarlar. Yetki genişliğinde merkezi yönetime ait bazı yetkilerin kullanılması ülke düzeyinde oluşturulan coğrafi yönetim bölgelerine verilmiştir. Bu sistemin en tipik şekli, ülkemizde de uygulanan ve Anayasada da belirtilen İl sistemidir. Yetki genişliği merkezden yönetimin sakıncalarını indirgemeye yönelik bir uygulamadır (Örnek, 1994: 109). Yetki genişliği yalnız merkezi yönetimin taşra örgütünde uygulanmaz., merkez örgütü içerisinde de uygulanabilir (Yıldırım, 1996: 6).

Bu sistemde, merkezi yönetimin bazı yetkilerinin ülke yüzeyinde oluşturulan coğrafi yönetim birimlerine verilmek suretiyle merkezi yönetiminin sorunlarının en aza indirgenmesine çalışılmıştır. Bunun en tipik şekli Fransa 'da doğmuş gelişmiş ve öncelikle orta doğu ülkelerine yayılmış bulunan il sistemidir (Polatoğlu, 1985: 28) .

(4) Hiyerarşi ile Denetim

Merkezi idarenin, merkezi idare kuruluşları üzerindeki denetimine hiyerarşik denetim, yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetimine ise vesayet denetimi denilir. Bu iki denetim türü birbirlerinden farklıdır.

Ast – üst birimdeki örgütlenme ile ortaya çıkan Hiyerarşik yapının içindeki memurlar ve organlar görevli olarak bütün işlemleri dolayısıyla üstlerin denetimi altındadırlar.

Hiyerarşik üstler, emri altındaki personelin işlemlerini her zaman denetlemek ve onlara yön vermek durumundadır. Üstler astlarının işlemlerini yapılmadan önce denetleyebilecekleri gibi, yapıldıktan sonra da denetleyebilir. Bununla birlikte, hiyerarşik üstler, astları üzerinde hukuka uygunluk, yerindelik hükümet politikaları ve kalkınma planlarındaki hedef ve ilkelere uygunluk yönünden denetim yetkilerine sahiptirler (Eryılmaz,1999: 309).

(5) İdari Vesayet

Kamu hizmetlerini gerçekleştirirken göz önünde tutulması gereken husus, hizmet alanı olarak ülkenin tümünü kapsayan uyum ve birliğin sağlanmasıdır. (Aktan, 1970; 37) Bu nedenledir ki, merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisine sahiptir. Bu denetim türüne idari vesayet denilmektedir. Vesayet denetimi; “Yerinden yönetim kişilerin dışındaki, başka bir yönetsel kuruluş tarafından, yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesi” (Gözübüyük ve Akıllıoğlu, 1992: 292) olarak tanımlanmaktadır.

Avrupa Yerel Özerklik Şartının 8. maddesinde “yerel yönetimlere yönetsel denetim, ancak anayasa ve yasalarca belirtilen durumlarda yöntemlerce uygulanabilir” hükmü yer almaktadır. Bu çerçevede Anayasanın 127. maddesi idari vesayet ilişkin düzenlemeyi de içermektedir. İdari vesayet kavramının özü ve amacı Anayasa Mahkemesinin E.1987/18, K.1988/23 sayılı kararında şu şekilde açıklanmaktadır: İdari vesayet yetkisi merkezden yönetimin elinde sadece salt ve biçimsel bir denetim ve otorite aracı olarak düşünülmez. Bu yetki aynı zamanda demokratikleşme sürecinde yerel plandaki katılımcı yönetimi sosyal hukuk devleti anlayışı doğrultusunda geliştirici, toplumsal dayanışmayı güçlendirici çağdaş ve uygar bir eğitim yöntemi olarak değerlendirilmelidir.

Merkezi yönetim bu yetkisini, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kullanılır. İdari vesayet hiyerarşik bir denetim şekli değildir, bir başka deyişle bir ast,üst ilişkisi

çerçevesinde gerçekleşmez. Zaten böyle bir denetim yerel yönetimlerin varlık gerekçesine ters düşer. İdari vesayet ile, merkezi yönetime, yerel yönetim organlarının, karar ve işlemlerinin üzerinde denetim yetkisi tanınır. Denetim yetkisini kimin kullanacağı, hangi kararların ve işlemlerin denetime tabi olacağı kanunla belirtilmiştir. Ayrıca belirtmek gerekir ki yerel yönetimlerin vesayet denetimine ilişkin yasa hükümlerin de denetimin, kamu güvenliği, kamu düzeni, kamu yararı genel sağlık gibi nedenlere dayandığı görülmektedir (Çoşkun, 1976:39).

Özetle, yerel yönetimler, kendileri dışında, kanunla belirtilen kuruluşlarca ve kanunla belirtilen sınırlar içinde denetlenmektedir. Bu gözetim ve denetim çerçevesinde yerel yönetim bütçeleri devlet bütçesi olarak kabul edilen genel bütçenin dışında ve ayrı olarak düzenlenmekte ise de bu yönetimler idari ve mali vesayetin gereği, bütçelerinin geçerlik kazanması için merkezi örgüt onayı almak zorundadır. Başlıca vesayet makamı olan İçişleri Bakanlığı, yerel yönetim organlarını ya da bu organların üyelerini, görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılması halinde, geçici olarak görevlerinden uzaklaştırabilir.

(6) Yönetişim

Dünya’da geleneksel “yönetim” anlayışının yerini, katılımcılığa ve ortaklıklara dayalı “çok aktörlü yönetim” olarak tanımlanan yeni bir yönetim anlayışının almaya başladığı görülmektedir. Bu yeni yaklaşım kapsamında, çok-aktörlü yönetimi niteleyen “yönetişim” (governance) kavramı karşımıza çıkmıştır.

Yönetime ilişkin gelişmelerden biri olarak öngörülen yönetişim anlayışı Dünya Bankası tarafından; “ülkenin ekonomik ve sosyal gelişmesinde gücün kullanılma şekli” olarak tanımlanmıştır (Kızılcık, 2003: 191). Yönetişim kavramı, bir yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistem ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağını ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılmaktadır.

Yönetişim, toplumu yönlendirmek ve yönetmek konusunda sorumluluk dengesinin Devlettten sivil topluma doğru kaymakta olduğunu işaret etmektedir (Eryılmaz, 1999: 28).

Öte yandan yönetişim ilkesi ile bir yandan yönlendirme gücüne sahip hükümet dışı aktörleri de içeren esnek bir kurumsal yapı öngörüldüğünden, demokratiklik, açıklık, hesap verme vs. ilkelere de işaret edilmektedir.

Yönetimden “yönetişim”e geçiş süreci, hiyerarşik, emredici, “ben bilirim”ci, köstekleyici yapılanma yerine, yönlendirici, destekleyici, “yapabilir kılıcı”, yatay, saydam, hesap vermeye ve demokratik denetime açık, tabana dayalı, gücünü halktan alan, desantralize ve katılımcı politikalar, kurumlar ve hareketler üstüne oturan yeni bir ilişkiler sisteminin geliştirilmesini gerekli kılmaktadır.

Bu yeni ilişkiler sistemi, uygulamada, birbirini etkileyen ve kesişen, birbirini desteklediği ve güçlendirdiği kadar birbiriyle çelişen ve çatışan, çapraşık ve çok yönlü bağlantıları olan bir ilişkiler “yumağını” nitelemektedir. Bununla birlikte, yeni “yönetişim” ilişkilerinin, yatay ve düşey olarak iç içe geçen başlıca üç düzeyde yoğunlaştığı görülmektedir.

Yönetişim kavramı, temelde devletin ve siyasal iktidarın sınırlandırılması gibi bazı konular ile, özel sektör ve sivil toplu kuruluşlarını da kapsayacak şekilde genişletilen entelektüel bir çabadır (Eryılmaz, 1999: 28-29).

İyi yönetim ilkeleri de genel yönetim literatürü ile benzerlikler göstermektedir. Bunlara çok partili demokrasi, insan haklarına saygı, hukukun üstünlüğü, kamu yönetiminde verimlilik, sorumluluk ve açıklık örnek olarak verilebilir.

Öte yandan iyi yönetim bir anlamda Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) anlayışının, gelişmekte olan ülkelere göre yeniden düzenlenmiş şeklidir. (Eryılmaz, 1999:29; Öztürk, 2002: 27-29)

3.1.3.2. Yerinden Yönetim Kavramı

Yerinden yönetim, yasalar gereğince oluşturulmuş yönetim organlarının, merkezi yönetimin üstlendiği görevlerden başka işlevleri yerine getirebilmeleri için, tüzel, siyasal ve mali bir takım yetkilerle donatılmasıdır (Keleş,1992:11). Yerinden yönetim kavramı merkezden yönetimin karşıtı bir anlam içerir. Bu uygulamada yürütmeye ilişkin bazı görevler ve yetkiler artık seçimle göreve gelen yerel organlara aittir (Nadaroğlu,1994:22). Bir ülkenin merkezi devletinin olması bu ülkenin yerel yönetiminin olduğu anlamına gelmeyebilir. Yerinden yönetimin, yönetim bilimi yazınında iki türünden bahsedilmektedir. Bunlar, siyasal yerinden yönetim ile yönetsel yerinden yönetimdir.

(1) Yerinden Yönetim Türleri

Yerinden yönetim siyasal ve idari yönetim olarak iki grupta değerlendirilebilir.

(a) Siyasal Yerinden Yönetim

Siyasi yerinden yönetimde, siyasi güç merkezi idare ile mahalli yönetim üniteleri arasında bölünmüştür. Sistemde siyasi otorite merkezde toplanmamış, çeşitli birimler arasında paylaşılmış ve federal devlet modeli ortaya çıkmıştır. (Eryılmaz, 1999, 67) Siyasal yerinden yönetim kavramının daha iyi anlaşılması için devletlerin ve siyasal yapılarıdaki farklılıkların belirtilmesi gerekmektedir. Bu farklı siyasal yapılar

1)Üniter Devlet (Türkiye, Fransa, İngiltere, Yunanistan),

- 2) Federasyon (Amerika, İsviçre, F.Almanya) ve
- 3)Konfederasyon'dur.

Bu üç kavram siyasal egemenliğin yerleşme biçimine göre farklı şekillerde açıklanır. Üniter bir rejimde egemenlik bütünüyle ulusal meclisin elindedir ve egemenliği siyasi iktidar temsil eder. Yerel yönetimler, Üniter yapıdaki devletlerde birer kamu tüzel kişiliğidir. Yerel yönetimlere değişik ölçülerde özerklik verilebilir. Bu özerklik yetki devri veya yetki genişliği şeklinde olabilir. Üniter yapıdaki devletlere örnek olarak Türkiye, Fransa, İngiltere, Yunanistan, Bulgaristan ve Romanya gösterilebilir. Federasyon ise uluslararası kişiliği olmayan federe devletlerin oluşturdukları bir devlet şeklidir (Nadaroğlu,1994:24). Federal devletlerde, federe devletler içinde yer alan yerel yönetimler, geniş ölçüde federe devletlere ya da eyaletlere bağlıdır. Federal devletlerde, eyaletlerin yasama ve yargı konularında bağımsızlıkları olmasına karşın yerel yönetimler hiçbir zaman bu haktan faydalanamazlar. Çünkü, bu erkler gerek federal, gerekse üniter devlet düzenlerinde, egemenlik hakkına sahip bulunan üst organlarca kullanılır. Bunlar ise federal devlet ya da eyaletlerdir. Yerel yönetimler, yalnızca egemen bir devletin, ya da yarı egemen eyaletin, belli bir alanda yaşayanlara kamu hizmeti sağlayan ve egemenlik hakkı bulunmayan alt coğrafi birimleridir (Keleş, 1992; 57). Üniter devletlerde yasama ve yargı güçleri sadece merkezi yönetim tarafından kullanılırken, federal devletlerdeki üye devletler, yasama ve yargı konusunda haklara sahiptir. Federasyonlara ABD, İsviçre, Almanya, Hindistan örnek olarak gösterilebilir. Devletler birliği olan konfederasyon, uygulamada hemen hemen kalmamıştır. Çoğu kez ortak savunma amacıyla bir araya gelen bağımsız devletler topluluğu vardır. Buna örnek olarak Sovyetler Birliğinin dağılması sonucu oluşan Bağımsız Devletler Topluluğu gösterilebilir.

(b) İdari Yerinden Yönetim

Bu yönetim biçiminde, yasama ve yargı erkleri merkezde toplanmıştır. Yerel yönetimlerin sadece yürütmeye ilişkin yetkileri vardır. Yönetimsel yerinden yönetim, merkeziyetçi sistemin, yerel nitelikteki ortak yararları gereği gibi koruyamaması sonucunda ortaya çıkmış bir sistemdir (Nadaroğlu, 1992: 24). Kavram olarak yerel yönetimler, yönetsel yerinden yönetim modelinden kaynaklanmaktadır. Derecelerine göre yönetsel merkeziyet eğiliminden uzaklaştıkça yerel yönetimlerin uygulama sahası giderek genişleyecektir. Bu durumda ise yerel yönetimleri açıklayan hukuki yaklaşım bir neden değil, ancak bir sonuç olmaktadır. Yönetimsel yerinden yönetim, yetkileri kullanan birimler açısından hizmet ve yer yönünden yerel yönetim olarak ikiye ayrılabilir. i) Hizmet yönünden yerinden yönetimi. ii) Yer yönünden yerinden yönetim.

İdari yerinden yönetim; fonksiyonel (hizmet) ve Coğrafi (mekan) yönden yerinden yönetim olarak iki şekilde uygulanmaktadır.

(ba) Hizmet (Fonksiyonel) Yerinden Yönetim

Belli bir kamu hizmetinin merkezi idarenin dışındaki bağımsız bir örgüt tarafından yerine getirilmesi esasına dayanır. Böylece merkezi idarenin hizmet yükü, daha teknik ve uzmanlaşmış birimlere transfer edilmiş olmaktadır. Bununla söz konusu hizmetlerin daha rasyonel, daha çabuk ve verimli yürütülmesini amaçlanmaktadır. (Eryılmaz, 2001; 70) Ticaret ve sanayi odalarının yaptıkları işler bu kapsamdadır. İşlevsel yerinden yönetim, fonksiyonel yerinden yönetim, hizmet adem-i merkeziyeti gibi değişik şekillerde adlandırılmaktadır.

(bb) Coğrafi (Mekan) Yerinden Yönetim

Bir yöredeki ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerin yeterli şekilde karşılanabilmesi için, hizmeti yerine getirmekle görevli kamu tüzel kişiliklerine özerklik tanınmasıdır. Bu yönetim şekli, merkezi yönetimin malvarlığından ayrı malvarlığı, bağımsız gelir kaynakları ve bütçesi olması esasına dayanır. (Keleş, 2000; 21) Belediyeler ve köy yönetimleri buna örnek gösterilebilir. Yer yönünden yerel yönetimin sonucu olarak yerel yönetimin bağımsız gelir kaynaklarının ve ayrı bütçesinin bulunması mali bakımdan özerkliğin bir işareti olarak kabul edilmekle birlikte tek ölçüsü değildir. Yetkilerin kullanılmasında ülkenin hukuk kuralları, sosyal ve ekonomik koşulları etkili olabilir. Ülkenin ortak yararlarının korunması amacıyla da merkezi yönetim yerel yönetim üzerinde denetim hakkına sahiptir. İdari denetim, yerel yönetimlerin almış oldukları kararların onaylanması veya bozulması, önceden izne tabi tutulması, ertelenmesi ve yerel yönetimlerin yürütme- karar organları ile ilgili olabilmektedir.

(2) Yerel Yönetim Kavramı

Yerel yönetimler, ulusal sınırlar içerisindeki değişik büyüklüklerdeki topluluklarda yaşayan insanların, ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulan ve hukuk düzeni içerisinde oluşturulmuş olan anayasal kuruluşlardır. Yerel yönetimler belirli bir coğrafi alanda yaşayan, yerel topluluğun bireylerine kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organlarının yerel toplulukça seçilerek göreve getirildiği, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten

yararlanan kamu tüzel kişileridir. Yerel yönetimlere ilişkin evrensel nitelikler olarak belirtilen ve tanımlamada yer olan özellikler; Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartı, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği belgelerinde yer almaktadır.

(3) Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri

Kamu hizmetlerinin tümü, yalnızca merkezi örgüt aracılığı ile gerçekleştirilemez. Başta iktisadi faktörler olmak üzere siyasal ve tarihsel etkenlerle belirli kamu hizmetlerinin topluma arzını yerel yönetimler üstlenmişlerdir (Gökyıldırım, 1995: 7). Bu hizmet paylaşımının yanı sıra, sayılan temel etkenler, belirli kamu gelir kaynaklarının ve vergileme yetkisinin idareler arası (merkezi ve yerel) paylaşımını gerektirir. Hizmet ve gelir paylaşımının sonucunda ise merkezi idare bütçesinin dışında yerel yönetim bütçesinin ortaya çıkmasına yol açar. Yerel yönetimlerin ve dolayısıyla bu idarelerin bütçelerinin var oluşunu etkileyen faktörlerin başında ekonomik olanlar gelmektedir. Ekonomi bilimi yerel yönetimleri kaynakların etkin dağılımı açısından incelemektedir (Nadaroğlu, 1994: 31).

Yerel yönetimler, bölgesel düzeydeki kamusal mal ve hizmetleri, bir başka deyişle, faydası belirli bir coğrafi bölge ve insan topluluğu ile sınırlı kalan hizmetleri üretirken, merkezi idareye kıyasla daha fazla etkinlik sağlamaktadır. Zira, bu yönetim birimleri kendi hizmet alanlarındaki ihtiyaçların türünü ve miktarını daha rasyonel bir şekilde saptayabilirler ve böylece kaynak israfını azaltabilirler. Örneğin, milli savunma ve dışişleri gibi belirli kamu malları ülke çapında bölünmez fayda sağlarken, kent içi ulaşım, itfaiye, çöp toplama, aydınlatma ve kanalizasyon gibi hizmetler sadece belirli bir yerleşim alanına ortak fayda sağlamaktadır. Hizmet teknolojisinin gereği ekonomik olabilmek ya da ek toplumsal maliyete katlanmamak için her hizmetin maliyeti, düzeyi götürüldüğü nüfus miktarı, kısacası kamu hizmet üretim fonksiyonları belirlenerek optimum hizmet alanı tespit edilmeli ve hizmetler merkezi ve yerel yönetimler arasında bu kriterlere göre paylaşılmalıdır.

Optimum hizmet alanının belirlenmesi, hizmetin götürüldüğü bölge halkının oy ve tercihlerinin dikkate alınmasını gerektirir. Bu durum da, yerel yönetimlerin demokratik ve siyasal fonksiyonunu ortaya çıkarmaktadır. Örneğin, belli bir kent ve belediye sınırları içinde bölünmez fayda sağlayan hizmetin miktarının ne kadar olması gerektiğine, maliyetinin hangi gelir kaynaklarıyla paylaşılacağına, hizmetten yararlananların karar vermesi ya da bölge yönetiminin tercihlerine göre belirlenmesi gerekmektedir. Bu da siyasal katılım ve temsili sağlar. Yerel yönetimlerin öteden beri varoluşu, “gelenek” motifi ile de açıklanabilmektedir. Çünkü, tarihi gelişim sürecinde

yerel yönetimler devlet örgütlenmesi ile birlikte doğmuş ve kamu hizmetlerini yerine getirmiştir (Karaman, 2001, 14).

Merkezi yönetimden belirli ölçülerde özerk ve seçimle iş başına gelmelerinden dolayı demokratik olma özelliğini taşıyan yerel yönetimler (Öncül, 1993: 259), bir yandan halkın kendisini doğrudan ilgilendiren konularda yönetime geniş ölçüde katılımını sağlarken, bir yandan da, hem seçilmiş temsilciler hem de seçmenler açısından siyasal sorumluluk duygusunu güçlendirmekte önemli bir rol oynamaktadır. (Ulusoy ve Akdemir, 2001; 33) Ülkeler, ekonomik, siyasal, tarihsel ve geleneksel faktörlere bağlı olarak anayasal olarak belirli kamu idare teşkilatını benimsemiş ve yerel yönetimlere belirli görev ve yetkiler vermişlerdir. Bu konuda, başlıca federal ve üniter devletler arasında ayırım yapmak uygun olur. Üniter devletlerde ikili bir yapılanma söz konusu iken (merkezi yönetim ve yerel yönetimler), federal devletlerde üçlü (federal devlet, üye devletler ve yerel yönetimler), dolayısıyla da daha karmaşık bir yapılanma ve ilişkiler ağı mevcuttur.

(4) Yerel Özerklik

Yerel Yönetim Özerkliği, kanunla belirtilen sınırlar içinde kalmak kaydıyla, bu idarelerin kendi icraatlarına hakim olacak kuralları kendi seçilmiş organlarınca koyabilme hak ve yetkisine sahip olabilmeleridir. Yerel Yönetimlerin en önemli özelliği özerkliklerinin olmasıdır. Yerel yönetimler, kendi yönetim organlarınca yönetilir. Gelirlerin toplanmasında ve giderlerin harcanmasında hareket serbestliğine sahiptirler. Yerel yönetimlerin idari ve mali anlamda sahip oldukları bu karar ve hareket serbestliğine yerel yönetim özerkliği denilir (Duman, 1996: 15) .

Özerklik, bir toplumda demokratik hükümetin gerçekleşmesinde, insan haklarının korunmasında bazı kurumlar için temel unsur sayılmaktadır, bazı hizmetlerin bu tür kurumlar aracılığıyla yürütülmesinde ülke çıkarları yönünden yarar görülmektedir. Öte yandan "özerklik, merkezden yönetimin ve bürokrasinin sakıncalarını gidermek veya azaltmak için öngörülen bir yönetim biçimi olarak ele alınmaktadır (Pirler ve Tortop, 1995: 31)

Özerklik kavramıyla, yerinden yönetim kavramı, yerel yönetim birimleri açısından birbirini tamamlayan ve güçlendiren kavramlardır. Yerel yönetimlere devredilecek görevlerin çerçevesi geniş tutulduğu ölçüde özerklik kavramı da ayrı bir anlam ve güçlülük ifade edecektir. Ancak, bu çerçeve dar tutulsa dahi, hizmet, mahallinde özerkliğin öngördüğü esaslar içinde yürütülebiliyorsa, bu halde özerklik vardır denilebilir (Pıtrılı, 1989: 62)

Yerel Özerkliğin iki yönü vardır. Birincisi yerel organların merkezle olan ilişkileridir. Bu ilişkilerden yerel yönetimlerin merkezden tamamen bağımsız olması

yerine yerel birimlerin kendi işlerini, merkezin karışması olmadan kendi olanaklarıyla görebilmelerini anlamak gereklidir. Yerel yönetimler, yönetimde birliğin sağlanması açısından merkezi yönetimin vesayet denetimi altındadır. Ancak merkezi yönetimin yerel yönetim kuruluşları üzerindeki idari vesayet yetkisi bu kuruluşların özerkliğine gölge düşürmektedir (Öncül, 1993: 254)

İkincisi ise, yerel yönetimlerin, yerel topluluklarla yani halkla olan ilişkileridir ki bu da seçilmiş organların halkı, gereği gibi temsil edebilmelerini, temsil yönteminin, bu nitelikteki kişilerin seçilmesine elverişli olmasını ifade eder (Keleş, 2000: 50)

Ruşen KELEŞ yerel özerkliği; “ bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynakları da sahip olabilmesi” şeklinde tanımlar (Keleş, 1994: 43). Nuri TORTOP, özerklik için sadece özerk kurumların serbestçe oluşturdukları veya seçtikleri organlar tarafından karar alma hakkına sahip olmalarının yeterli olmadığını, bunların mali özerkliğe de sahip olmalarının yani harcamalarında da merkezi yönetimin kararları olmadan yetkili kılınmalarının gerektiğini belirtmektedir (Tortop, 1991; 3-4).

Bir başka açıdan özerklik “Sosyal bir topluluğun veya tüzel kişilerin kendisini idare eden kuralların tamamını veya bir kısmını bizzat saptayabilmek ve devletçe konulan nizamların çizdiği sınırlar içinde hareket serbestliği yetkisi” (Meriç, 1992: 57) olarak kullanılmaktadır.

Yerel özerklik, yönetsel yerinden yönetim ilkelerinin bir sonucu olarak yerel yönetim birimlerine işlevlerinin en uygun ve topluma yararlı şekilde sunabilmeleri için tanınmış bir ayrıcalıktır. Avrupa yerel özerklik şartı aslında bu açının izlenmesi ve yerel yönetimlerin yönetsel gerekler çerçevesinde uyarlanmasına yönelik yaptırımlar içermektedir (Öner, 2000: 32)

(5) Avrupa Yerel Özerklik Şartı

Avrupa Konseyi, Avrupa'nın geleceğinin önemli temel taşlarından birinin özerk yerel yönetimler olduğunu kabul etmiştir. Yerel Özeklik tüm Avrupa ülkelerinin kabul edeceği asgari müştereklerden biridir. Bu düşünceden hareketle Avrupa Konseyi belgelerinde yerel yönetim özerkliği tanımlanmaya çalışılmıştır.

Avrupa Konseyinde demokratik düzene dayalı güçlü Avrupa Birliği oluşturma yolunun güçlü yerel yönetimlerden geçtiğini varsaymışlardır. Bu düşünce içinde Konsey üye ülkelerin mahalli idarelerden gönderilen temsilcilerden oluşan Mahalli İdareler Konferansı kurulmuştur. Söz konusu konferansta kabul edilen ve Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Özerklik Şartında, yerel yönetimlerin herhangi bir demokratik rejimin temel kuruluşlarından olduğu, yerel yönetimlerin gerçek sorumlulukları ile var olmalarının, hem etkili ve hem de yurttaşlara

yakın idare sağlayabileceği, Avrupa'nın farklı ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve yeniden güçlendirilmesi, demokrasi ve yerinden yönetim ilkeleri üstüne temellenen bir Avrupa'nın inşasına önemli katkı olacağına işaret etmiştir (Aytaç, 1991; 326).

Avrupa Yerel Özerklik Şartının 3/1 maddesinde, , özerk yerel yönetim kavramı, yasalar çerçevesinde, yerel otoritelerin kendi sorumlulukları altında bulunan ve yerel halkın hizmetlerine yönelik kamusal etkinliklerin önemli bir payın düzenleme hak ve yetkisini; bu hakkın da dolaysız, eşit gizli, genel oy ilkesine dayalı olarak serbestçe seçilen üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olan konseyler veya meclisler tarafından kullanılmasını ifade eder.

Özerk yerel yönetim tanımı ile Sübseydiyarite ilkelerine yönelik bir vurgu yapılmaktadır. Zirveye rağmen tabanı tercih etme, işlerin yerel haklara en yakın yerde görölmesi olarak açıklanan Sübseydiyarite kavramı ile, devlet ve yerel ilişkilerin yeniden tanımlanmasına yönelik bir yaklaşım geliştirilmesi öngörülmektedir (Öner, 2002: 126-128)

Şartta, yerel yönetimlerin doğrudan doğruya halka dayandıklarından, özgürlükçü demokrasinin gerçek dayanağı olduğu, halkın kamu yönetimine karar sahibi olmasının başlıca aracı olduğu vurgulanmıştır.

Yerel yönetimlerin daha fazla yetki ve sorumluluklarla donatılmalarına, vatandaşa etkili hizmet verebilmelerine yardımcı olacağı, yargı yoluna başvurma haklarına kısıtlama getirilmemesi gerektiği ifade edilerek; yerel yönetimlerin hür seçimle gelmiş karar organlarıyla donatılması gerektiği, görevlerini yerine getirirken merkezi yönetimin müdahalesinin asgari düzeyde tutulması gerektiği, denetimleri önleyici değil, sadece kanunilik temeline dayandırılması gerektiği, görevleri ile orantılı gelirlerle donatılması ve bu gelirlerinde özeklik kavramının kısıtlamaması gerektiği kabul edilmiştir (Pıtırılı, 1989; 63).

1988 yılında Türkiye, 1985 yılında kabul ettiği Şartı benimsemiş ve 1991 yılında çıkarılan 3723 sayılı kanun ile onaylanmıştır. Fakat idari vesayetin kapsamının daraltılması, mali konularda hareket serbestisi ve esneklik, yargı organlarına başvuru haklarının genişletilmesi, iç yapılarının kendi organlarınca belirlenmesi, uluslar arası alanda işbirliği yapmalarını önleyen engellerin kaldırılması konularında çekince konulmuştur.

Avrupa yerel özerklik şartı, demokrasinin gelişmesine ve yönetimde etkinlik sağlanmasında temel bir konuma sahip olan yerel yönetimlerin haklarının korunabilmesi için bir güvence oluşturmaktadır (Öner, 2000: 32-33).

3.2. Yerel Yönetimlere Genel Bir Bakış:Yerel Yönetim Birimleri

Yerel yönetimler belirli bir hukuki çerçeve içinde faaliyet gösteren anayasal kurumlardır. 1982 Anayasası'nda kamu yönetiminin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtilmektedir. Yerel yönetimler ise, "il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri" olarak tanımlanmıştır. Yerel yönetim kuruluşları, yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alırlar. Bu yönetimler yürütülmesi kendilerine bırakılmış kamu hizmetlerine ilişkin kararları almak ve tercihleri yapmak konusunda sınırlı ölçüde yerel özerklikten yararlanırlar.

3.2.1. İl Özel İdareleri

İlin ortak hizmetlerini karşılamak üzere kurulan il özel idaresinin sınırı, merkezi yönetime bağlı ve onun taşra teşkilatının bir parçası olan ilin sınırı ile aynıdır. Bir başka deyişle, il ile il özel idaresi aynı alan içinde faaliyet göstermektedir. İl özel idaresinin kurulması için özel bir süreç gerekmemektedir. Merkezi yönetim bir yere il statüsü sağladığı zaman orada otomatik olarak il özel idaresi kurulmaktadır.

Tarihi geçmiş 1860'lara dayanan İl Özel İdareleri idari sistemimizdeki hak ettiği yere ve yasal düzenlemeye kavuşamayan (Aydemir, 2003:37) görüntüsü ile merkezi idare ile yerel yönetim kavramı arasında sıkışmış bir tablo ile karşımıza çıkmaktadır.

3.2.1.1. İl Özel İdarelerinin Tarihsel Gelişimi

İl özel idaresine ilişkin ilk resmi belge, 1864 tarihli "Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi" dir. Bu nizamname ile il genel meclisi kurulmuş ve bu meclise il yönetimini ilgilendiren bazı bayındırlık, tarım vb. Konularda görüş bildirme görevi verilmiştir. Söz konusu nizamname ile uzun süredir uygulanmakta olan eyalet yönetiminde vilayet (il) sistemine geçilecek, ülke vilayet, sancak, kaza ve köylere (köye) ayrılmıştır. Nizamnamenin amacı, halkın yönetime katılması ve merkeziyetçiliğin hafifletilmesini sağlamak olarak belirlenmiştir. (Eryılmaz, 1997, 47)

1871 yılındaki "İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile il genel meclislerinin görev ve yetkileri artırılmıştır. 1871 nizamnamesi ülke yönetiminde "nahiye" kademesi oluşturulmuş ve merkezi idarenin taşra yönetiminde vilayet, sancak, kaza nahiye, köy kısmında belli bir bölünmeye gidilmiştir. 1871 nizamnamesi ile " vilayet yönetimine yeni bir iş bölümü planı getirmiş olmakla birlikte merkezi etki ve denetimini mutlaklaştırdığı" ifade edilmiştir. (Ortaylı, 1996, 452)

1864 nizamnamesindeki merkeziyetçi eğilim 1871 tarihli idare-i Umumiye-i Vilayet nizamnamesinde daha da belirgindi. Zira 1871 statüsü vilayet idaresinde iş bölümünü artırmasının yanında yürütme konusunda merkezi hükümetin kontrolünü daha da arttırmıştır. (Ortaylı, 1981, 62) 1876 yılında Kanun-u Esasi ile il yönetiminde yetki genişliği” ilkesi benimsenmek suretiyle daha geniş bir yerel yönetim anlayışı getirilmiştir. 1913 tarihli “idare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvvakkatı” 1876 anayasasına göre çıkarılmıştır. 1921 tarihli “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu” ile de il özel idareleri oluşturulmuştur. Söz konusu anayasada il özel idaresine ilişkin ön görülen ancak uygulamaya aktarılamayan düzenlemeler; “görünürdeki sistemde olmayan daha ileri bir özerklik ve yerel yönetim anlayışı” olarak nitelendirilmiştir. (Toprak, 2000: 25)

1913 tarihli Kanunun 75 maddesinde İl özel idaresi “ taşınır ve taşınmaz malları kullanma hak ve yetkisine sahip ve bu yasa ile belirli ve sınırlı özel görevlerle yükümlü bir tüzel kişilik” olarak tanımlanmaktadır.

1913 tarihli Kanun 1929 tarihli “ Vilayet İdaresi kanunu” ve 1949 tarihli 5442 “il idare kanunu “ ile tadil edilmiştir. İl özel idaresine ilişkin olarak 1987 tarih ve 3360 sayılı Kanun ile yeni düzenlemeler getirilmiştir.

1924 Anayasası ile ilk olarak yine “yetki genişliği ve görev ayırımı” ilkeleri ve tüzel kişilik statüsü getirilmiştir. Ancak ayrıntılı düzenlemelere gidilmemiştir.

1913 tarihli Kanunun adı 1987 tarihli ve 3360 sayılı Yasayla “İl Özel İdare Yasası” olarak değiştirilmiş, ayrıca yasada ilk defa ayrıntılı değişiklikler yapılmıştır.

Yukarıda açıklandığı üzere İl Özel İdarelerinin kuruluşu her hangi bir şekle bağlı değildir. Yeni bir İl kurulduğunda, o ilde özel idare teşkilatı kendiliğinden kurulmuş olmaktadır. Bu nedenle İl özel idarelerinin sayıları kurulan il sayıları ile değişmektedir. Çizelge 2.2.1.2.1’de Yıllar itibariyle il sayıları görülmektedir. Çizelgede il sayılarının 1967-1989 yılları arasında değişmediği, son yıllarda ise il kurulmasına yönelik bir eğilim olduğu görülmektedir.

Çizelge 3.1. Yıllar İtibariyle İl Sayıları

Yıl	1924	1926	1933	1936	1939	1953	1965	1967	1989	1990	1991	1992	1995	1996	1999
Sayısı	74	63	57	62	63	63	66	67	71	73	74	76	79	80	81

3.2.1.2. İl Özel İdarelerinin Görevleri

İl özel idarelerine 1987 tarihli kanunla çok sayıda görev verilmiştir. Bunlar ana başlıklar halinde şöyle sıralamak mümkündür : (a) Eğitim hizmetleri (ilköğretim okulları, orta dereceli okullar, sanat okulları, öğretmen okulları, gerektiğinde gezici okullar açmak); (b) Sağlık ve sosyal yardım hizmetleri (hastane, düşkünlerevi, yetim çocuklar için yuvalar, tımarhane ve hayır kurumları açmak); (c) Bayındırlık hizmetleri

(il ve köy yollarının, içme suları tesislerinin yapımı, göl ve bataklıkların ıslahı ve kurutulması...); (d) Tarım ve hayvancılık hizmetleri (örnek çiftlikler, fidanlıklar kurmak, tarım araçları için depolar kurmak ve bunları çiftçilere kiraya vermek, at yarışlar düzenlemek, orman yetiştirmek...); (e) İktisadi ve ticari hizmetler (ticaret odaları, sanayi odaları, ticaret borsaları açmak, kredi kurumları açmak, pazar ve panayır açmak...); (f) Diğer işler (Vali ve kaymakam lojmanlarını inşası, bakımı, Valilik temsil giderlerinin karşılanması, köylere telefon bağlantısının sağlanması...).

Ne var ki, bu görevler il özel idarelerinin mali ve teknik gücünün çok üstünde kalmış bir çoğu, Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren çıkarılan teşkilat kanunları ile merkezi yönetimde oluşturulan çeşitli bakanlıklara ve genel müdürlüklere devredilmiştir (Aydemir, 2003; 37). Bu durum, kamu hizmetlerinin gerektiği teknik zorunlulukların yanında, il sisteminde ve Valinin denetiminden kaçma eğilimleri ile de açıklanmakta ve il sisteminin uygulandığı ve bazı ülkelerde olduğu gibi bir çok merkezi yönetim kuruluşlarının genellikle il sınırlarına uymayan yada il sınırlarını aşan bölge vilayetleri kurma yoluna gittikleri savunulmaktadır (Polatoğlu, 1985, 28).

Ayrıca il özel idaresinin yerel yönetim denemeyecek ölçüde merkezi idarenin içine girdiği eleştirisi yapılmaktadır (TOBB, 2001:47).

Bununla birlikte il özel idarenin kendisinden çok sebeplenene ve mevzuat düzenlemeleriyle de karışık ve anlaşılmasız hale gelen bir kuruluş oldukları vurgulanmaktadır (Özer, 1961: 77-95).

İl özel idare, görevleri bakımından merkezi idare ile belediye ve köyler arasında “ara düzey” niteliğe sahip idari birim olarak nitelenmekte, kamu hizmetlerinin, öncelikle altyapı yatırımlarının yürütülmesinde bu tarz ara düzey kurumlara olan ihtiyaç vurgulanmaktadır (Eryılmaz 1997, 131).

Türkiye’de il özel idare “merkezi yönetim ajanı olan Valililerin sıkı denetimi altında bir devlet dairesi” olarak nitelenmektedir. Bununla birlikte “il özel idarenin bugün mevzuatla verilmiş, görevleri bir bütün olarak yerine getirilmesi bilinmesine rağmen çeşitli dönemlerde yapılan değişiklik ve ilavelerle çağın en önemli teknik hizmetlerinin il düzeyinde yönetim sorumluluğunun bu birimlere verildiği (Karaman, 1998: 26-27) yönünde diğer eleştiriler yapılmaktadır.

3.2.1.3. İl Özel İdarelerinin Organları

Merkezi yönetimin ildeki başı olan Vali, aynı zamanda il özel idaresinin başı ve yürütme organıdır. İl özel idaresinin genel karar organı il genel meclisidir. İl Daimi Encümeni de İl Özel İdaresinin yürütme organıdır.

(1) İl Genel Meclisi

İl özel idaresinin genel karar organı olan il genel meclisi üyeleri, beş yılda bir yapılan tek dereceli seçimle iş başına gelirler. Üye sayısı ilçelerin nüfusuna göre değişiklik göstermektedir. İl genel meclisi, Valinin tevdi (havale) ya da üyelerinin teklif ettikleri hususları görüşüp karar bağlar. Genel meclisin tüm kararları Valinin onayı ile yürürlüğe girer. İl Genel Meclisinin seçilmiş bir başkanı yoktur. Bu görevi vali yürütür. Valinin bulunmadığı toplantılara başkan vekili başkanlık eder. İl genel meclisi her yıl mayıs ve kasım aylarının ilk haftasında olağan toplantısını yapar.

İl genel meclisi, aslında “kendileriyle görevleri ve kendi özgür iradeleriyle harcama yapabilecekleri bir bütçeleri olmayan yetkisiz birer organ” olarak nitelenmektedir (TOBB, 2000, 47). İl Özel İdaresinin karar organı olan il genel meclisinin olağan üstü toplanmak için bile İçişleri Bakanlığı kararının gerekmesi bunun en büyük göstergesidir (Aydemir, 2003: 38)

İl özel idaresi genel olarak görev tanımlarının net olmaması, uzman personel yetersizliği, kendilerine has özgürlüklerinin azlığı, kamu ve eylemleri üzerinde vesayet denetiminin fazlalığı, ve İl Genel Meclisinin idare ve hizmetler üzerinde etkin bir rolü bulunmaması nedeniyle eleştirilmektedir (TODAİE, 1992, 16-30).

(2) İl Daimi Encümeni

Daimi encümen üyelerinin görev süresi bir yıldır ve il genel meclisinin kendi içinden seçtiği beş üyeden oluşur. Encümenin seçilmiş bir başkanı yoktur. İl daimi encümenine Vali ya da görevlendireceği Vali yardımcısı başkanlık eder. Encümen, üyelerinin salt çoğunluğu ile toplanır ve çoğunlukla karar alır. Daimi encümen, başkanın havale etmediği konuları görüşemez. İl daimi encümeni ise, il genel meclisinin toplantıda olmadığı zamanlarda meclisin yerine gerçek, acele sonuçlanması gereken hususlarda karar alabilir. Bunların yanında, bütçe uygulamasını denetler, ihale işlerini hazırlar. Encümenin yaptığı en önemli görevlerden biri de valinin yaptığı aylık harcamaları denetlemektir (Tortop, 1986: 93-94).

(3) Vali

İl özel idaresinin başı ve yürütme organıdır. Merkezi yönetim tarafından atanan Vali, il özel idaresine ilişkin görevini il özel idaresi müdürlüğü ve merkezi yönetimin ildeki temsilcileri aracılığıyla yürütür. Kaymakamlar da, Valinin il özel idaresine ilişkin verdiği görevi yerine getirirler. Bunun yanı sıra, alınacak kararları hazırlamak ve alınmış olanları yürütmek, bütçe ve kesin hesap tasarılarını hazırlamak, ita amirliği yapmak, yıllık çalışma raporunu hazırlamak, il özel idaresinin diğer iki organı olan il

genel meclisi ve il daimi encümenine başkanlık etmek ve il genel meclisi kararlarını onaylamak Valinin görevleridir.

İl sistemini ayrıntılı denetleyen 5442 sayılı yasa ile Vali, il alanında merkez adına karar verme ve yönetme yönünden tek yetkili kabul edilmektedir. Merkeze ait yetkilerin Valiye devredildiği il sistemi, merkezden yönetimin yetki genişliği yoluyla biraz hafifletilmiş biçimdir.

Kamu yönetimi literatüründe il özel idaresi ve il yönetimine ilişkin eleştiriler yapılırken, Vali'nin mevcut konumuna yönelik tartışmaya da yer verilmektedir. Bu konuda iki temel görev bulunmaktadır. Valinin atanma yolu ile belirlenmesinin mahalli özerklik ile bağdaşmadığı ve il özel idaresinin yönetme organı olan Valinin seçimle işbaşına gelmesi gerektiği savunulmaktadır. Diğer gerekçe ise mevcut yapının (atama) korunması gereği vurgulanmaktadır. Valinin seçimle iş başına gelmesine yönelik eleştiride bulunanlar ilk olarak Valinin il özel idare başı sıfatıyla olan görevini bırakması, il özel idaresinin başının İl Genel Meclisinin içinden veya belediye yönetiminde olduğu gibi halk tarafından seçimi önerilmektedir. Öte yandan Valinin halk tarafında seçimi önerilmektedir. İki yöntem devletin temel yapısı yani üniter veya federal bir devlet olmasıyla yakından ilgilidir (TOBB, 1991: 117-118 ; Keleş, 1994: 148-150).

Öte yandan il özel idarenin ilde Valinin pozisyonunu güçlendiren ve etkinliği artıran bir model olarak değerlendirilmekte bu çerçevede il özel idarenin kamu oyunda, merkezi idarenin değişik bir görüntü olarak algılandığı savunulmaktadır. (Eryılmaz, 2001:134 ; Karaman, 1998:44).

3.2.2. Belediyeler

1580 sayılı Kanuna göre "Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin yerel nitelikteki ortak ve medeni ihtiyaçlarını düzenlemek ve yerine getirmekle görevli bir tüzel kişilik" olarak tanımlanmıştır.

Ülkemizde yerel yönetim denince akla ilk gelen belediyeler olmaktadır. Belediyelerimizin gelişim süreci yerel yönetimlerimizin tarihsel gelişimini de ifade etmektedir. Bu nedenle belediyelerin mevcut durumunu anlamak yerel yönetim birliklerini anlamak açısından yararlı olacaktır.

3.2.2.1. Belediyelerin Tarihsel Gelişimi

Tarih boyunca kent hizmetlerini yürüten çeşitli kişi ve kuruluşlar bulunduğu bilinmektedir. Osmanlı döneminde kent hizmetleri "Muhtesip" tarafından görülmekteydi. Bir yerel yönetim birimi olan belediyenin modern anlamıyla Türk yönetim tarihine girişi oldukça yenidir. 19. Yy.da Osmanlı şehirlerinin özellikle dış

dünya ile gelişen ilişkiler kurmasını sağlayan liman şehirleri yapısal değişiklikler geçirmeye başlamıştır. Değişen ekonomik toplumsal ve idari yapıya bağlı olarak geleneksel kent yönetimi ve belediye hizmet anlayışının da yenilenmesi kaçınılmaz olmuştur.

1826'da diğer görevlerinin yanında zorlayıcı tedbirlerle şehir hayatının düzenini bozmak amacıyla ihtisap nezareti kurulmuştur. Ancak ihtisap nezareti şehir yönetimi açısından kendinden bekleneni verememiştir (Ortaylı, 1981: 111-117).

Aynı dönemde Tanzimat yöneticileri genel olarak büyük şehirlerde modern şehir hizmetlerinin yerine getirilmesi, ulaşım, su, konut, sağlık sorunlarının çözülmesini hedefliyorlardı. Ancak, Tanzimat yöneticileri belediyeyi; adem-i merkeziyet, siyasal katılma gibi kavramlar açısından ve mahalli önderlerin politik eğitim göreceği kurumlar olarak düşünmemişlerdir (Ortaylı, 1981: 118).

1855 yılında ilk olarak İstanbul'da "İstanbul Şehremaneti" kurulmuştur. İstanbul, özellikle iç göçlerle artan nüfusunu yanı sıra dış ülkelere açılan önemli bir merkez konumunda idi. Ancak belediye hizmetleri hem keşif sorunlarının hem de Kırım Savaşı nedeniyle şehre gelen müttefik askerlerin tüm ihtiyaçlarını karşılamakta yoğunluğunda ayrıca güvenlik ciddi bir sorundu. yabancı diplomatların tenkit ve isteklerinin artmasının sonucu Bab-ı Ali tarafından İhtisap Nezareti halledilip İstanbul şehir merkezi kuruldu.

Şehremini ve şehir merkezinden oluşan, İstanbul şehir merkezine; şehre ilişkin zaruri ihtiyaç maddelerinin karşılanması; narh koymak ve uygulanmak, yol ve kaldırım yapmak ve onarmak, temizlik işleri olmak üzere bazı görevler verilmişti. Şehreminin Bab-ı Alinin seçimi ve padişahın onayı ile tayin edilmesi öngörülürken, şehir merkezinin oluşumunda ise her sınırı teba-yı ve mütebir esnaf arasından padişah iradesi yönetimi uygulanmıştır (Ortaylı, 1981: 119-122).

1855–1876 yılları arasındaki dönemde İstanbul'da 19 şehremini değiştirilmiştir. Şehir meclisi etkin bir karar, denetim veya danışma aracı olmamıştır. Mevcut aksaklıkları gidermek amacıyla 1855'de İntizam-ı Şehir komisyonu oluşturulmuş ve komisyona başarısız belediye deneyimini gözden geçirerek yeni belediye örgütü oluşumuna yönelik öneri ve model geliştirme görevi yüklenmiştir. İlgili komisyon 185'de yapılmadan önce İstanbul'un uygar düzeye çıkması için; kaldırım ve kanalizasyon yapılması, sokak temizliğinin sağlanması, cadde ve meydanların aydınlatılması, yolların genişletilmesi ve bu görevlerin yerine getirilmesi için mali kaynak sağlanmasını önermiştir. Bu gerekçede komisyon İstanbul'da 14 belediye dairesi kurulmasını öngörmüştür. Öngörülen 14 daire içinde en başarılı uygulama adını Paris'in seçkin ve modern semti olan "Sixième Arrondissement"den alan (Eryılmaz, 1997: 39) "Altıncı Daire-yi Belediye" olarak adlandırılan Galata – Beyoğlu gerçekleştirilmiştir.

Belediye idaresi meşrutiyet rejiminde demokratik gelişme ve siyasal katılmayı sağlayan önemli bir kurum olarak görülmüş olmalı ki Osmanlı parlamentosu toplandığında ilk ele aldığı konu Belediye konu tasarısı olmuş ve 1877'de Dersaadet Belediye ve Vilayet Belediye kanunları çıkarılmıştır. (Eryılmaz, 2001 :339)

Dersaadet Belediye Kanunu ile Altıncı Dairesi Belediyenin ayrıcalıklı statüsü sona erdirilmiş. İstanbul, Paris gibi 20 belediyeye ayrılmış. (1878'de 10 olarak düzenlendi), belediyenin görevleri liste usulü sayılmış ve ilgili kanunla Şehremaneti ; “Şehremaneti”, “Şehremaneti Meclisi” ve “Cemiyet-i Umumiye-i Belediye” olarak üç organdan oluşturulmuştur. Bununla beraber Dersaadet Belediyesi kanunu siyasal gelişme sürecinde, ilk defa tek dereceli seçim esasını getirmesi, gizli oy seçim tasnif ilkelerini benimsemesi açısından önemli bir yere sahiptir.

Başlangıçta Vilayet Nizamnamesi içinde yer alan belediyelerin kuruluş ve çalışma esasları daha sonra 1877 yılında Dersaadet Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir. Aynı tarihte İstanbul dışındaki yerler için Vilayet Belediye Kanunu çıkarılmıştır.

1877 tarihli Vilayetler Belediye kanunu 1. maddesi ile her şehir ve kasaba da bir belediye meclisi kurulması öngörülmüştür. İlgili kanunla belediyelere adeta bir tüzel kişilik kazandırılmış ve belediyelere yeni görevler yüklenmiştir. Şehrin imarı için istimlak yetkisi açık olarak düzenlenmiş ve işletmesi belediyeçiliğe imkan tanınması açısından örnek olarak verilebilir (Ortaylı, 1981: 170-171).

1912 tarihli “Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanun-ı Muvakkat” ile İstanbul şehremaneti daha merkeziyetçi bir yapı içinde yeniden örgütlenmiş, şehremaneti tek bir belediye dairesi olarak kabul edilmiş ve 9 şubeye ayrılmış, şehremaneti meclisi kaldırılıp Şehremaneti Encümeni oluşturulmuştur. Bu ve benzeri düzenlemeleri içermesinden dolayı 1912 tarihli yasanın “Merkeziyetçi bir yönetim anlayışını yarattığı” belirtilmiştir (Eryılmaz, 2001: 349).

1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye kanunu ile 1877 Dersaadet Belediye kanunu ve 1912 Tarihli kanunlar yürürlükten kaldırılıp, bütün belediyelerin statüsü bir düzende topladı. Şehremaneti “Belediye”, Şehremeni “Belediye Reisi” olarak değiştirildi.

Bu dönemde belediyelerin imar, sağlık, kültür, çevre, denetim, vs. görev, yetki ve sorumlulukları çok sayıda kanunda yer almıştır. Cumhuriyet Döneminde ise; 1930 tarihli Belediye Kanunu ile esaslı bir düzenleme getirilmiştir. 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Kanunla büyük şehir belediyeleri ile ilgili farklı bir yapılanma öngörülmüştür. Yürürlükteki mevzuata göre, il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. Diğer yerlerde nüfusun 2000'i geçmesi durumunda vatandaşların isteği doğrultusunda Kanunda gösterilen yollarla belediye teşkilatı kurulabilir.

Anayasamızın "Mahalli İdareler" başlıklı 127.maddesinde "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunda gösterilen seçmenler

tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir." ifadesi yer almıştır. 1580 sayılı Belediye Kanununun 1.maddesinde ise; "Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef bir hükmi şahsiyettir." denilmektedir.

21.11.1988 tarihinde kabul edilip imzalanan ve Türkiye'nin de 3723 sayılı Kanunla kabul ettiği "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" da bu genel tanımlara benzer, ancak özerk bir yerel yönetim öngörmektedir. Buna göre; özerk yerel yönetim "Yerel makamların kanunlarla belirlenen sınırlar içerisinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hak ve imkanı"(md 3/1) anlamını taşır.

Görüldüğü gibi her üç hukuki metinde de, yerel nitelikteki ortak ihtiyaçların karşılanmasına yönelik hizmet ve faaliyetler konu edilmektedir. Yerel yönetimlere, bu hizmet ve faaliyetleri yerine getirebilmesi için yeterli gelir kaynaklarının sağlanması gerekmektedir. İdarenin bütünü içinde belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları bu çerçevede ele alınmalıdır.

Aşağıda 1580 ve 3030 sayılı Kanunlarda yerel yönetimlerimizden Belediye kavramının gelişimine bakacağız.

(1) 1580 Sayılı Belediye Kanunu (1930)

1930 tarih ve 1580 sayılı kanunla köy dışındaki tüm yerleşimler kapsam içine alınarak ve belediye teşkilatları oluşturulmuştur. Kanun 1. maddesinde belediyeler daha önce ifade ettiğimiz üzere beldenin belde sakinlerinin yerel nitelikte ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulan hükmi bir müşterek yapı olarak tanımlanmıştır. Bu çerçevede kanun amacı "şehirleşmenin gelişmesine ve düzenli hale gelmesine engel olan hükümleri kaldırarak..." (Aytaç, 1990: 92) olarak açıklanmıştır. Zira 1580 sayılı kanun ile 1877 ve 1912 tarihli düzenlemeler kaldırılmıştır.

Kanunla nüfusu 2000'i aşan tüm yerleşimlerde belediye kurulması ve başkan, meclis, encümen biçiminde teşkilatlandırılması düzenlenmiştir. Kanunla seçmen yaşının 18 olarak belirlenmesi , demokrasi açısından önemli bir gelişme olarak görülmektedir.(Tekeli ve Ortaylı, 1978: 55) ayrıca ayırım yapılmadan tüm yerel vatandaşlara yerel seçimlere ilişkin olarak seçme – seçilme hakkı tanınması "gerçek bir inkılapçı atılım" (Aytaç, 1990: 95) olarak nitelenmiştir.

1580 sayılı yasa modernleşme misyonu yerine getirmek açısından belediyelerin yerine getirmesi gereken iki temel eksikliği şöyle belirtilmiştir. Birincisi: belediyelerin modern toplumun gerektirdiği hizmetleri üretebilecek kılınmaları ve halka ulaştırılmaları noktasında etkin ve güçlü kılınmaları, ikincisi: yerel nitelikli hizmetleri cumhuriyetin yüklendiği misyona yönetimin denetimi altında bulundurulması (TOKİ–IULA, 1994: 87

-89) Bu çerçevede 1580 sayılı yasa bugüne kadar Türkiye'deki belediyeçilik uygulanmalarını belirlemektedir (Tekeli, 1992: 10).

1580 sayılı kanunun hazırlığı dönem itibariyle demokratiklik, katılımcılık, yerel halkla bütünleşme açısından sağlıklı bir kurumsal yapının oluşumuna katkı yaptığı işaret edilmektedir. (TBD-IRI, 1998: 14) ancak günümüzde ilgili yasanın yükselen yerel demokrasi, yönetim kavramları içeren düzenlemelere yer verme noktasında yetersiz kaldığı yerel yönetim literatüründe sıkça yapılan eleştirilerdendir. (Yalçıntaş, 1998: 368) Örneğin uzun zamandır üzerinde çalışılan ancak ortak bir metin üzerinde anlatılamayan Mahalli idareler Rejim Taslak çalışmalarında da bu konuya vurgu yapılmaktadır. Bu belirlemeye yönelik olarak tasarı ile; “..... Yönetimde açıklık ve katılım mahalli idarelerin demokratik kültüre katkısının artırılmakta olduğu....” vurgulanmaktadır. (Başbakanlık, 2001: 38)

(2) 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu (1984)

4. Beş Yıllık Kalkınma Planında (1979 – 1983) 1930'ların belediye modelinin iş görmezliği ve metropoliten alanlara özgü yönetim ve altyapı örgütlenmesinin gerekli olduğu tespitine yer verilmesi Türkiye'deki büyük kentlere ilişkin yeni yapılanma ihtiyacının ortaya konulması noktasında önemli bir adım olmuştur. Büyük kentlere ilişkin yeni örgütlenme ihtiyacı 1982 Anayasanın 127/3 maddesindeki “Kanun büyük yerlerin merkezi için özel yönetim biçimleri getirebilir” hükmü ile anayasal düzeyde ele alınmıştır. Türkiye'de büyük kent aşamasına batı ülkelerine kıyasla değişik şartlar altında ve oldukça geç bir süre sonunda ulaşılabilmektedir. Ayrıca, ülkemizde büyük kent aşamasına geçiş hazırlıksız bir döneme rastlamıştır (Karaman, 1988: 361).

Bununla birlikte Türkiye'de büyük kent yapılanmasına “yerel yönetimlerin seksenli yıllardaki ekonomik ve sosyal yapıdaki değişikliklere ayak uydurabilmelerini sağlamak” (Gündoğan, 1996: 127) için geçildiği savunulmuştur. Ruşen BELEN ise büyükşehir modeline geçilme gerekçesini olarak; “dağınıklığı ve başına buyrukluğu getirmek” olarak nitelemektedir.

1984 tarih ve 3030 sayılı kanundaki büyükşehir belediyesi ülkemizde 16 kente uygulanmakla birlikte, mevcut yapıya ilişkin gerek yönetsel gerekse demokratik işleyişe yönelik önemli eleştirilere rastlanmaktadır (Öner, 2000: 121-126). Söz konusu düzenleme yerel yönetim düzeyinde “federatif” bir yapılanma olarak tanımlanmış ve yerleşme sözleri kullanılarak aslında merkeziyetçi bir model oluşturulduğu savunulmuştur (Tekeli, 1992: 117-118). Öte yandan büyükşehir yapılanması içinde 504 sayılı kitle ile kurulan “alt kademe belediye” modelinin idari bir gereklilikten çok, siyasi gerekçelerle oluşturulduğu savunulmaktadır (Karaman, 2001: 132).

3.2.2.2. Belediyelerin Görevleri

Belediyelerin görevleri esas itibariyle, beldelerini geliştirip, güzelleştirmek ve belde sakinlerinin yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamaktır (MİGM, 1998: 59). 1580 sayılı Belediye Kanunda belediyeler gelirlerine göre dört bölüme ayrılmışlardır. Bu bölünmeye göre hizmetler zorunlu ve isteğe bağlı sayılmıştır. Ayrıca Umumi Hıfzısıhha Kanunu gibi bazı kanunlarla da bazı görevleri yapmak üzere belediyelerin nüfus durumlarına göre zorunlu sayılmıştır.

Belediye Kanunun 15. maddesine göre 1-39, 41-44, 47-52 ve 57, 74, 76. fıkralarında sayılan görevler bütün belediyeler için zorunlu görevler olarak sayılmıştır.

Belediyelerin gelir kıstası dikkate alınarak zorunlu ve isteğe bağlı şekilde görevlerin ayrılması günümüzde pratik değerini yitirmiştir (Tortop, 1986; 92). Zira kanunun yürürlüğe girdiği 1930 yılından bu yana para değerini kaybetmiştir. Bu bakımdan, gelire göre görev ayrımı, para değerindeki değişikliklerine endeksli olmadığı sürece geçerli olamaz.

Belediyelerin görevleri Kanunda ayrıntılı bir biçimde “liste” yolu ile belirlenmiştir. Belediyelere Belediye Kanunu ile verilen görevler aşağıdaki gibi gruplandırılabilir.

1)Bütün belediyeler için zorunlu görevler: Belediye Kanunu 1-39, 41-44-52, 56, 57, 74, 76. maddeler.

2)Geliri 50.000. TL’yi geçen belediyeler için zorunlu görevler: Belediye Kanunu 40, 58. maddeler.

3)Geliri 200.000. TL’yi geçen belediyeler için zorunlu görevler: Belediye Kanunu 45, 53. maddeler.

4)Geliri 500.000. TL’yi geçen belediyeler için zorunlu görevler: Belediye Kanunu 46, 54, 55. maddeler.

5)Bütün belediyeler için isteğe bağlı görevler: Belediye Kanunu 59, 73. maddeler.

Belediyelere verilen bu ayrıntılı görevlerin yanı sıra yeni ortaya çıkacak görev alanları için hizmet, mahalli müşterek hizmet niteliğinde ise bu görevlerini yerine getirebilme şeklinde genel ve esnek bir yetki de verilmiştir.

Yerel yönetim sistemimizde belediyelerin pratikten doğan durum gereği 1580 sayılı Kanunda belirtilen görevlerin tümünü yerine getiremedikleri görülmektedir. Bunun yanında Belediyelerimizin Belediye Kanununda sayılmayan bazı görevleri de üstlendikleri bilinmektedir.

3.2.2.3. Belediyelerin Organları

Bir yerel yönetim birimi olan belediyenin üç temel organı bulunmaktadır. Bunları kısaca açıklayalım.

(1) Belediye Meclisi

Belediye meclisi belediyenin genel karar organı olup yürürlükteki 2972 sayılı Kanuna ve diğer seçim mevzuatına göre halk tarafından seçilir. Üye sayısı belediyenin büyüklüğüne göre en az 9, en fazla 55 kişidir. Belediye meclisinin görev ve yetkileri 1580 sayılı Belediye Kanununun 70. maddesinde ayrıntılı şekilde sayılmıştır. Ayrıca muhtelif kanunlarla belediye meclisine görevler verilmiştir.

Meclisin görevleri; bütçenin kabulü, çalışma programının hazırlanması, yönetmeliklerin yapılması gibi genel kararlardır. Meclisin bir çok kararı onaylanmadan yürürlüğe girmektedir.

Yerel parlamentolar olarak nitelenen belediye meclislerinin işleyişi genel olarak yerel demokrasi yönetim ve yerel özerklik açısından eleştirilmektedir. Örneğin 1580 sayılı kanunun 56. maddesine göre meclis toplantıları vatandaşların katılımına açıktır, ancak prosedür yerine getirilmesi kaydıyla gizli toplantı imkanı vardır: meclisler üzerinde toplantı süresini uzatma, karar özetlerinin mülki amire gönderilmesi vb. Konularda merkezi yönetimi vesayet denetimi söz konusudur. 53. maddede sayılan meclisin fesih gerekçeleri içinde sayılan “siyasal konuları görme ve siyasal temennilerde bulunma” hükmünün niteliğini kaydettiği ve kaldırılması gereği vurgulanmaktadır (Karaman, 2001; 72).

Öte yandan STO'nun Meclis Toplantılarına ve komisyon toplantılara iştiraklerinin sağlanması ile yerel düzeyde ulaşılması öngörülen yönetim ilkesi mevcut düzenlemede yer almamaktadır. Kaldı ki Mahalli idareler Reform Taslak metinlerinde yerel düzeydeki STO'nun katılımına yönelik Gönüllü Kurumlar Meclisi kurulması öngörülmüştür.

(2) Belediye Encümeni

Belediye encümeni, belediyenin karar ve yürütme yetkisine sahip bir organı olup, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçilen üyelerle 1580 sayılı Kanunun 88. maddesinde sayılan belediye baş amirlerinden (daire müdürleri) oluşur. Seçilmiş üyelerin 2'den az ve daire amirlerinin yarısından fazla olamaz. Büyük şehir belediye encümenlerinde 3030 sayılı Kanunun 13.maddesine göre seçilmiş üye bulunmaz. Encümene belediye başkanı başkanlık eder. Başkan bu yetkisini bir başkasına

devredebilir. Encümenin görevleri 1580 sayılı Kanunun 83.maddesinde sayılmış, ayrıca muhtelif kanunlarla encümene görevler verilmiştir.

Belediye encümeni, meclis karar organı olmakla birlikte ayrırlıklı olarak yürütme organı konumundadır. Encümenin oluşumunun antidemokratik olduğu ve özerklik ile bağdaşmadığı yerel yönetim literatüründe öteden beri ileri sürülmektedir. Bununla birlikte encümende teknik elemanların çoğunlukta bulunması olumlu olarak da nitelenmektedir. (TOBB, 1996: 88 ; TODAİE, 1992; 146).

(3) Belediye Başkanı

Belediyenin tüzel kişiliğin başı ve yürütme organı olan belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçilir. Başkan, belediye emir ve yasaklarını meclis ve encümen kararlarını yerine getirir. İstisnai hallerde Bakanlar Kurulu'nun uygun gördüğü yerlerde belediye başkanlarının atama ile görevlendirilmesi de mümkündür. Başkanın görev, yetki ve sorumlulukları 1580 sayılı Belediye Kanunu ve diğer muhtelif kanunlarda sayılmıştır.

Türkiye'de belediye başkanı güçlü bir konumdadır. Bu çerçevede belediye yönetimleri düzeyinde güçlü başkan modelinin varlığı görülmektedir. Güçlü başkan motifinin yansıması olarak toplumumuzda belediye yönetimi belediye başkanları ile özdeş kılınmaktadır. Bununla birlikte güçlü belediye başkanı modelinin hem toplumun alışkanlıkları hem de belediye sisteminin yapısı açısından gerekli olduğu , belediye başkanının kentin meşruiyet sınırını sürekli sorgulanması gerektiği belirtilmektedir.

3.2.3. Büyükşehir Belediyeleri

Anayasanın verdiği yetkiye dayanarak 1984 yılında 3030 sayılı yasa ile Büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Sınırlarında birden fazla ilçe veya alt kademe belediyesi bulunan şehre Büyükşehir denir (MİGM, 1998:113-114).Tanımdan anlaşılacağı üzere Büyükşehir belediyelerinde iki kademeli bir örgütlenme söz konusudur. Büyükşehir belediyeleri içinde birden çok ilçe ve alt kademe belediyesi bulunur. Bunlar arasındaki ilişkiler yasayla belirlenmiştir.

3.2.3.1. Büyükşehir Belediyelerinin Tarihsel Gelişimi

1982 Anayasasının 127. Maddesi “Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmünü düzenlemiştir. Buna dayanarak büyük şehir belediyeleri ile ilgili 3030 sayılı yasa kabul edilmiş ve böylece ilçe belediyeleri ve büyük şehirden oluşan iki kademeli bir yönetim modeli oluşturulmuştur. Bu şekilde yerel yönetim sisteminde üçlü kademeden dörtlü kademeye geçildiği görülmektedir.

1984' de yapılan yerel seçimlerde İstanbul, Ankara ve İzmir daha sonra Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Kayseri, 1993 yılında Antalya, Erzurum, Diyarbakır, Eskişehir, Kocaeli, Mersin ve Samsun da büyük şehir belediyesi kurulmuştur. Şu an hali hazırda 16 büyük şehir belediyesi bulunmaktadır.

3.2.3.2. Büyükşehir Belediyelerin Görevleri

Büyükşehir belediyesinin görevleri;

- Eğitim ve kültür görevleri,
- Sağlık ve sosyal yardım görevleri,
- Şehircilik ve imar görevleri,
- Ekonomik görevler,
- Diğer görevler, olarak sınıflandırılabilir.

Yukarıdaki sınıflandırma dahilinde yapılan görevler arasında imar planları yapmak, meydanlar, bulvarlar, yollar ve sokaklar yapmak, yolcu ve yük terminalleri yapmak, çok katlı otoparklar yapmak, çevre ve insan sağlığını korumak, su, kanalizasyon, ulaşım, hava gazı hizmetlerini yerine getirmek, yeşil alanlar, parklar, bahçeler oluşturmak, her türlü sosyal ve kültürel hizmetler yapmak, spor, eğlence, dinlenme yerleri kurmak, itfaiye hizmetlerini yapmak, ilçe belediyeleri arasında eşgüdümü sağlamak gibi hizmetler ve görevler sıralanabilir (MİGM, 1998: 115).

Diğer taraftan belediye yasası ile belediyenin görevleri olarak sayılan ancak büyük şehir belediyelerine özel yasayla bırakılmamış diğer görevler alt kademe belediyeleri tarafından yerine getirilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin üzerinde merkezi yönetimin 1580 sayılı Belediye Yasası ve diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde vesayet yetkisi vardır. Bu konuda diğer belediyelerle aynı konumdadırlar.

Büyükşehir belediyelerinin gelirleri arasında; ilçe belediyelerine genel bütçe vergi tahsilatından verilen paylardan belli oranlar dahilinde alınan paylar, il merkezlerinde genel bütçe vergi gelirleri toplamı üzerinden alınan pay, elektrik ve havagazı tüketim vergisi ile temizleme ve aydınlatma harcının belli bir oranı, sosyal ve kültürel tesislerle, spor, eğlence ve dinlenme yerlerinden tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları, yol, su, kanalizasyon harcamalarına katılma payları, merkezi yönetimin yardımları, borçlanmalar, işletme gelirleri ve bağışlar yer almaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin giderleri 3030 sayılı yasanın 19. Maddesine göre;

- Yasa, tüzük ve yönetmeliklerle verilen görevlerin gerektirdiği harcamalar,
- Bağlı kuruluşlara verilen sermaye ve yardımlar ile ortaklıklara katılma payları,
- Belediyelerin işletme, vergi, resim, harç ve sigorta giderleri,
- Diğer giderler olarak belirlenmiştir.

Yerel yönetim sistemi içerisinde büyükşehir belediye modeli yeni bir düzenleme getirmiştir. Ancak, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri arasında sosyal, kültürel, ekonomik gelişmişlik farkları ile nüfus, coğrafi yapı, yüz ölçümü gibi konularda büyük farklılaşma vardır.

İki bin nüfuslu bir belediye ile bir milyon nüfuslu belediye aynı hukuki çerçevede görev yapmaktadır. Bu bakımdan büyükşehir modeli sorunların yoğunlaştığı iller açısından çözüm getirse bile bunların dışındaki belediyeler halen aynı statüde olup, aynı görevleri yürütmeye devam etmektedirler. Dolayısıyla yapılacak yeni düzenlemelerin Türkiye’deki tüm belediyeler açısından çözüm getirecek düzeyde olması gerekmektedir.

3.2.3.3. Büyükşehir Belediyelerin Organları

Büyükşehir belediyesinin organları; büyükşehir belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır. Meclis ilçe belediye başkanları ile ilçe belediye meclis üyelerinin 1/5’inden oluşmaktadır. Encümen ise belediye başkanının başkanlığında, büyükşehir belediyesi genel sekreteri ile imar, fen, hukuk, yazı, hesap, personel işleri gibi birim başkanlarından kuruludur.

(1) Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediye başkanı ise halk tarafından 5 yıl için seçilen ve ilçe belediye başkanlarına göre daha farklı görevleri bulunan yürütme, denetim ve temsil organıdır. Örnek olarak başkan, büyükşehir belediye meclisinin bütün kararları ile ilçe belediye meclislerinin almış olduğu kararların yeniden gözden geçirilmelerini ilgili meclislerden isteyebilmektedir. Bu durumda meclisler 2/3 çoğunlukla kararlarında direnirlerse, kararlar geçerli olmaktadır.

Başkan, diğer başkanlardan farklı olarak belediye sınırları içinde bulunan belediyeler arasındaki koordinasyon ve birliğin sağlanmasından da sorumludur. Başkan gerektiğinde görev ve yetkilerinin bir bölümünü ilçe ve alt kademe belediye başkanlarına devredebilir.

(2) Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümeninde seçilmiş üye yoktur. Encümen, genel sekreter ve bazı hizmet birimlerinin başkanlarından oluşur. Encümene Belediye başkanı veya görevlendireceği kişi başkanlık eder. Encümen Büyükşehir belediyesinin günlük icraatını ve meclisin aldığı kararları yürütür.

3030 sayılı Kanunda encümenin toplantı ve çalışma esaslarına ilişkin hüküm bulunmadığından, 1580 sayılı Kanun hükümleri uygulanır (MİGM, 1998: 117).

(3) Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi, Büyükşehir sınırları içerisindeki ilçe ve alt kademe belediye meclislerinin 1/5'i ile bu belediyelerin başkanlarından oluşur. Meclisin başkanı Büyükşehir belediye başkanıdır. Meclis kasım, mart ve temmuz aylarında olağan olarak toplanır.

Büyükşehir belediye meclisleri, belediye meclislerinin doğal görevlerinin yanında, ilçe meclislerinin kimi kararlarını görüşmek ve onaylamak yetkisine sahiptirler. Ayrıca ilçe belediyelerince yürütülen belediye hizmetlerinde Büyükşehir bütünlüğü içinde birlik, beraberlik ve eşgüdüm sağlayıcı, yönlendirici ve düzenleyici kararlar alabilirler (MİGM, 1998: 116)

3.2.4. Köyler

Köyler, 1924 tarihli 442 sayılı Kanuna göre yönetilmektedir. Mevcut uygulamada, köy idaresini düzenleyen 442 sayılı Kanunu, köyü değişik açılardan üç farklı şekilde tanımlamaktadır.

1)Nüfusu iki binden aşağı olan yurtlara köy denir.

2)Cami, okul, otlak, yaylak, bataklık gibi orta malların bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar, bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köyü oluşturur.

3)Köy, taşınır ve taşınmaz malları bulunan ve kanunla kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır.

Köy sosyal bir olgu olmasına karşın mevcut haliyle köy gelirleri, 442 sayılı yasayla verilen görevlerin yerine getirilmesine yetecek seviyede değildir. Bu nedenle de köy, bir yerel yönetim birimi olarak hak ettiği yeri bulamamıştır.

3.2.4.1. Köylerin Tarihsel Gelişimi

Köy, insanların toplumsal bir varlık olmalarından ve bir arada yaşama iç güdü ve ihtiyaçlarından doğan sosyolojik olgudur. İnsanlar, tarihin bilinmeyen yıllara uzanan geçmişinde ister tabiat şartlarında isterse başka topluluklardan korunmak düşüncesi ile olsun bir araya gelmişler, belirli bir alana yerleşip barınak kurmuşlar, böylece yerleşim birimleri oluşturmuşlardır. Zamanla bu yerleşim yerlerinde bazıları nüfusça ve ekonomik güç olarak büyüyüp genişleyerek şehir ve kasabalara dönüşmüş, bazıları ise bu gelişmeyi göstermeyerek küçük birimler, köyler halinde varlıklarını sürdürmüşlerdir (Şahin, 2003: 26).

Osmanlı İmparatorluğu’nun kuruluşundan bu yana, köylerde topluca bir arada yaşama şuurunun oluşturulduğu bir yerel yönetim geleneği kendiliğinden ortaya çıkmış ve bu konudaki uygulama zamanla sosyal yönden bir kurumsallaşmaya dönüşmüştür. Köy toplulukları Osmanlı yönetiminin klasik devirden itibaren kırsal alandaki en alt birimiydi, köy ve mahalle iktisadi, mali, idari yönden kendi içinde kapak bir ünite olarak varlık göstermiştir. Bu ünitelerin tanınması, 19 yy.da idari reformlarıyla gerçekleşmiştir (Ortaylı,1981:100).

Köy (Kariye) idari bir birim olarak ilk defa 1858 yılında çıkarılan “Vülat-ı İzam ve Mutasarrıfını Kiram ” ile “Kaymakamların ve Müdürlerin Vezâifini Şamil Talimat” ta yer almıştır.

1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesiyle köyün teşkilat ve görevleri belirtilmiş ve 1870 yılında çıkarılan “İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi ” ile köylere bazı yeni görevler verilmiştir. 1876 tarihinde köylerde batı ülkelerindeki özellikle Fransa’daki örneklerine benzer bir komün örgütü oluşturmak amacıyla “Nahiyeler İdaresi” adlı yeni bir nizamname düzenlenmiştir.

1864 vilayet nizamnamesiyle köy yönetimleri resmen yerel yönetim statüsü kazanmıştır. Ancak, köy idareleri yerel nitelikli karşılayacak tarzda örgütlenememiş olup, ihtiyaçların yerine getirilmesi sürekli olarak merkezi hükümet kuruluşlarının uhdesinde bulunmuştur. Bu çerçevede zaten köy yönetiminin kurumsallaştırılmasındaki temel amaç, vergi salınması ve toplanması gibi işlerin düzgün yürütülmesi, haksızlık ve usulsüzlüklerin engellenmesiydi (Ortaylı, 1981:102 - 107).

Köylerin yerel yönetimler içerisinde yer almaları ve tüzel kişilik kazanmaları Cumhuriyet döneminde çıkarılan, 17.3.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Yasasıyla gerçekleşmiş, hukuki eksiklikleri tamamlanmış ve devletin yönetim yapısı içerisinde yerel yönetim birimi haline gelmeleri sağlanmıştır. Toplum kalkınmasının birinci şartı, devletle halkın gücünün birleştirilmesi ise köyleri birer özerk kamu tüzel kişiliği haline getiren Köy Yasası, 1924 yılı şartlarına göre bu güç birliğini oldukça iyi düzenlemiştir (MİGM, 1998: 147-148). 442 Sayılı Yasa 1924 yılının şartlarına göre çok iyi düzenlenmiş, köylere tüzel kişilik sağlamakla köy idarelerinin kurulmasına imkan sağlanmış, ancak, 1950’li yıllarda ekonomik ve sosyal şartlardaki değişmelerin ortaya çıkardığı yeni ihtiyaçları karşılayamamıştır ve bu idarelerin güçlenmesini sağlayacak önlemler zamanında alınamamıştır. Ayrıca Türk ekonomisi ve köy yaşamı 1929’ dan başlayarak, II. Dünya Savaşı sonuna kadar kendini toparlayamamıştır. Köy yasasının ülkede başarıyla uygulanamamasının asıl nedenini burada aramak gerekir.

1951, 1956, 1972 ve 1981 yıllarında hazırlanan yasa teklifleri gerçekleştirilemeyince köylerin sorunları çözülememiştir (MİGM, 1998:151-158). Çünkü, siyasi iktidar köy yönetimlerinin sorunlarını çözmek yerine ona ait bazı görevlerin merkezi yönetimce yapılması doğrultusunda kararlar almış ve bu amaçla

1985 yılında 346 Sayılı KHK ile katma bütçeli bir Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

Ülkemizde köy denince, nüfusu az, ekonomisi tarıma dayalı, önemli yerleşme merkezlerinden uzak ve kendine özgü toplumsal ilişkileri bulunan yerleşme birimleri akla gelmektedir. Ancak 70 senelik köy uygulamasıyla istenilen sonuçlar elde edilememiştir. Çünkü nüfusu 150' den başlayan ve ortalaması 650-700 nüfuslu bir köyde teşkilat ve kaynaklar nasıl verimli kullanılacaktır, hizmet üretmek ve gerekli kapasiteyi bulmak nasıl mümkün olacaktır, kamu hizmetleri nasıl yürütülecek ve maliyetleri ne boyutlarda olacaktır. Köylerin birbirlerine olan uzaklıkları, yerleşim yerlerinin çokluğu, %80' ini dağ eteklerinde, yamaç veya sırtlarda kurulu olması, köylerin, bu nüfus, dağınık yerleşim yapısıyla verimli ve rasyonel bir hizmet üretimi için yeterli büyüklükte bir birim olmadığının bir göstergesidir .

Köy yasasının 1, 2 ve 7. maddesinde sayılan bu özelliklerle köyleri tanımlamak yeterli değildir. Bu tanımlarda daha çok sosyal ve fiziki varlık olarak köy tanımlaması yapılmıştır. Oysa belirli sınırlar içerisinde yaşayan insanların yerel ortak ihtiyaçlarını karşılayan bir özerk kamu tüzel kişiliği olarak köy tanımı gereklidir.

3.2.4.2.Köylerin Görevleri

Köy yasasında, köylere verilen görevler, il özel idare ve belediye yasalarının çıkmamış olması, merkezi yönetimin o dönemdeki imkansızlığı ve hizmetlerin yerinden yönetilmesi gibi nedenlerle, daha geniş kapsamlı olarak belirlenmiştir.

Köy yasasının 12, 13 ve 14, maddelerinde köylerin görevleri zorunlu ve isteğe bağlı işler olmak üzere ikiye ayrılır.

Köyün zorunlu olan işleri, köy yasasının 13. maddesinde 37 madde halinde sayılmıştır. Bunlar sağlık ve sosyal yardım, bayındırlık ve imar tarım ve hayvancılık, kültür ve eğitimle ilgili çeşitli görevlerdir. Günümüzde bu görevlerin hemen hepsi, merkezi yönetimce yerine getirilmektedir.

İsteğe bağlı görevler ise, yasanın 14. maddesinde 32 madde halinde sayılmıştır. Bunlar, daha çok köyün ekonomik ve sosyal yönden gelişmesi ve güzelleşmesi ile ilgili hizmetlerden oluşmaktadır.

Köyler görevlerini ya bir yerel yönetim birimi olarak ya da genel yönetimin bir organı olarak yerine getirirler.

Köy Yasasında Köyün isteğe bağlı ve zorunlu görevlerinin ayrıma tutulması objektif değildir. Kanunun isteğe bağlı olarak zikrettiği bir çok görevler bugün öncelikle ele alınması gereken işler arasında sayılmaktadır. Onun için Köy Yasasının isteğe bağlı ve zorunlu görev ayrımı bu günün gerçeklere uymamaktadır (Tortop, 1986: 78).

Bugün zorunlu ve isteğe bağlı görevler ayrımını yapmak, köyler içinde anlamına yitirmiştir. Çünkü bazı görevler isteğe bağlı da olsa, ihtiyaç durumunda zorunlu hale gelmektedir. Ayrıca köylere ait görevlerin sade ve anlaşılır olması nedeniyle, köy yasasında liste usulüne uygun olarak tek tek sayılması yerine, genel ifadeler kullanarak saymanın daha doğru olacağı savunulmaktadır. (Toprak, 2001, 211) Böyle bir düzenleme yasa yapma tekniğine de uygun olacaktır.

3.2.4.3. Köylerin Organları

Köylerin, köy derneği, köy ihtiyar meclisi ve muhtar olmak üzere üç organı vardır. Bunlardan muhtar yürütme organı, ihtiyar meclisi ve köy derneği danışma ve karar organlarıdır.

(1) Köy Derneği

Köy derneği, köy yasasının 20. maddesine göre, köy muhtarını ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmeye hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplanmasından oluşan bir organdır. Köy derneği, köy tüzel kişiliğinin genel karar organıdır.

Köy derneği, köylünün doğrudan yönetime katılmasını sağlayan köy yönetimine özgü bir organdır (MİGM, 1998: 136)

Köy derneğinin yapısal özelliği gereği görevleri sınırlı tutulmuştur. Köy derneğinin,

- Muhtarın ücretini belirlemek,
- İsteğe bağlı işlerin zorunlu hale getirilmesi kararını vermek,
- Köyün başka bir köyle birleşmesine yada ayrılmasına karar vermek,
- Şartları oluştuğunda köylerde belediye kurulmasına karar vermek, vb. gibi görevleri vardır.

Yasada belirtilmesine rağmen köy dernekleri isteğe bağlı işlerin zorunlu hale getirilmesi kararını vermek gibi kararların alınması için bile toplanmamaktadır (Tortop, 1986: 67).

Köy derneği, siyasi bir hak olarak, köy muhtarını ve ihtiyar meclisi üyelerini doğrudan doğruya kendi üyeleri arasından seçmektedir. Köy, uygulamada gereksiz ve yararı görülmeyen dernek adının ve diğer derneklerle ilişkisi olmayan köy derneklerinin, kaldırılması, yerine ise köy meclislerinin oluşturulması önerilmektedir.

Önerilen modele göre, köy yönetimi meclis, muhtar ve köy encümeninden oluşacaktır. Ancak söz konusu modelin kendi içinde tutarlığı görülmekle birlikte genelde köy alanlarındaki nüfusun az olması nedeniyle anlamlı olmadığı savunulmaktadır. (Toprak, 2001: 201).

(2) Köy İhtiyar Meclisi

Köy ihtiyar meclisleri kendilerine Köy Yasası ile verilen görevleri yapan ve köyün genel dert ve dileklerinin yerine getirilmesinde önemli rolü olan yetkili bir organdır (Tortop, 19991: 68)

Köy ihtiyar meclisi, köylerde yürütme, denetleme ve karar organıdır (MİGM, 1998: 137). Köy ihtiyar meclisi, seçimle iş başına gelen ve doğal üyelerden oluşan bir organdır. Seçimle iş başına gelen üyeler, köy derneği tarafından yapılan seçimle, beş yıllığına göreve gelirler. Nüfusu 1000' den az olan yerlerde 8 üye, 1000-2000 arasındaki köylerde 10 üye, 2000' den fazla olan yerlerde 12 üye seçilir. Seçilenlerin yarısı asil yarısı yedek üyedir. Köy ihtiyar meclisinin doğal üyeleri, köy yasasının 23. maddesine göre okul Müdürü ve köy imamıdır. Ayrıca varsa, birinci sınıf köy ebesi ve köy sağlık memurundan meydana gelmektedir. Köy ihtiyar meclisinin yönetim, denetim ve yargılama olmak üzere üç görevi bulunmaktadır. Bu görevler Köy Kanunun 42, 43, 44, 45 ve 56. maddelerinde sayılmıştır.

Köylerde bu üç organ dışında, köy korucusu, köy imamı, köy sağlık korucusu, köy katibi ve diğer personel, köy personelini oluşturmaktadır.

Köy ihtiyar meclisi, köyün en etkili organıdır. Ancak ihtiyar meclisinin yetki ve görevlerini yürütebilmesi için yeterli mali kaynaklara sahip olması gereklidir. Bununla birlikte, meclisin köyün sosyal ve ekonomik gelişmesinde paralel olarak yeterli yetki ve işlevlerle donatılması gerekmektedir. Söz konusu değişimlerin sağlanması ile meclisin sembolik bir organ haline gelmesinin engelleneceği açıktır.

(3) Köy Muhtarı

Köy muhtarı, köyde yürütmenin başı ve Devletin köydeki temsil organıdır. Köy muhtarları, seçilme niteliğine sahip, köy halkı tarafından ve köylü seçmenler tarafından 5 yıllığına seçilir.

Köy yasasının 35. maddesine göre muhtarın devlet işleri ve köy işlerine ait olmak üzere iki türlü görevi vardır. Bu haliyle köy tüzel kişiliğin başı olarak muhtar, köyde hem hükümeti, hem de köy halkını temsil eder (MİGM, 1998: 137). Köy muhtarının devlete ait görevleri köy yasasının 36. maddesinde 16 madde olarak sayılmıştır. Bunlar, yasaları ve hükümet emirlerini halka duyurmanın yanında, sağlık, güvenlik, nüfus ve askerlikle ilgili işlerdir. Muhtarın köye ait işlerle ilgili görevleri ise 37. madde de, 7 madde olarak sıralanmıştır. Bunlar köylünün zorunlu işlerini yapmak veya yaptıрма, köye harcanacak parayı toplamak, vb. gibi görevlerdir.

Ayrıca köy muhtarına, devlete ve köye ait görevlerden başka 20' den fazla alanda görev veren, 100' den fazla yasayla bir miktar tüzük ve yönetmelik belirlenmiştir (Tortop, 1986: 70). Günümüzde muhtarın görevlerinin devlet işleri, köy işleri diye

ayrılmasının çok fazla yararlı olduğunu düşünmek yanlıştır. Çünkü sonuçta köyün tüm işleri devlet işidir. Muhtar, bir yerel yönetim biriminin başı olmasına rağmen, maaşını merkezi yönetimden almaktadır. Köy muhtarlarına 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasasına göre Genel Bütçeden karşılanmak üzere aylık ödenek verilmektedir. Bunun yerel yönetim özekliği ile çeliştiği ifade edilmektedir. Bunu önlemek için muhtarların ücretlerinin belirli bir kritere bağlanması uygun olacaktır. Ya köy yasasında yapılacak bir düzenlemeyle hükme bağlanmalı ya da o yıl uygulanacak asgari ücrete göre belirlenmelidir.

Muhtarlar, yolsuzlukları görüldüğünde devlet memuru gibi yargılanır ve ceza görürler. Danıştay ve Yargıtay ilkesel olarak muhtarların memurların yargılanmaları hakkındaki kanun hükümlerine tabi olacağı görüşünü benimsemektedir.

Köy muhtarlarının siyasi partilerin yürütme organlarında görev almaması yeni bir yasa hükmüyle sağlanmalıdır. Çünkü siyasi partilerde görev alan muhtarlar, köy ihtiyar meclisinin birer doğal üyesi olan öğretmen, imam vb. gibi personeli tayin tehdidiyle karşı karşıya koymaktadır. Ancak, köy muhtarlarının seçimlerde siyasi partilerden aday olmasıyla ilgili düzenlemeler yapılmalıdır.

3.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Genel Nitelikleri

Todaie tarafından yapılan Kamu Yönetimi Araştırma Raporunda Türkiye’de yerel yönetimlerin genel nitelikleri şöyle sıralanmıştır (Todaie, 1991: 178-179):

a. Kendi toplumsal koşullarımızın yarattığı bir kurum olmamakla birlikte, ülkemizde yüzyılı aşkın bir yerel yönetim geleneğinin varlığından söz edilebilir. Bugünkü belediyelerin temeli, 19. Yüzyılın ortalarında İstanbul’un Beyoğlu ve Galata yöresinde, deneme niteliğinde bir belediye şubesi olarak atılmıştır. Cumhuriyet döneminde, Osmanlı İmparatorluğu’ndan devralınan belediye sayısı 389’dur. Bugünkü belediyelerin temel yasası da 1930 yılında kabul edilmiştir. Geleneksel bir kurum olan köye, temel niteliği 442 sayılı yasa ile 1924’te verilmiştir. İl özel yönetimlerinin günümüzde de kimi maddeleri yürürlükte olan kuruluş yasası, 1913 yılında kabul edilmiştir.

b. Türkiye’de yerel yönetim, bir Anayasa kurumudur. Anayasamıza göre, idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır (Anayasa madde 123) ve yerel yönetimler, İl belediye veya köy halkının mahalli, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. (Anayasa madde 127)

c. Bugünkü durumda Türkiye’de üç ayrı türde yerel yönetim kuruluşu vardır. Bunlar; kentsel yörelere hizmet eden belediyeler, kırsal topluluklar yerel yönetim

kuruluşu olan köyler, il sınırları içindeki yerel topluluğa hizmet yapan il özel yönetimleridir. 1984 yılında anayasaya dayanarak büyükşehir niteliğinde olan beldeler için yeni bir belediye modeli oluşturulmuştur. Öte yandan, belediye modeli içinde yer alan mahalle yönetimi birçok yönlerden yerel yönetim kuruluşuna benzemekle birlikte, tüzelkişiliğe sahip değildir ve yönetim sisteminde bir yerel yönetim kuruluşu olarak kabul edilmemektedir.

d. Yerel yönetim kuruluşlarının, halkın beklediği oranda etkili ve verimli hizmet üretemedikleri görülmektedir. Bununla birlikte Türkiye’de yerel yönetimler konusunun yalnız yönetsel etkililik ve verimlilik gibi örgütsel ve yönetsel bir boyutta ele alınmaması da gerekmektedir. Çünkü yerel yönetim kurumu, demokrasinin kökleşmesi ve aksaksız işlemesi bakımından önemi olan demokratik değerler ve uygulamalarla yakın ilişkisi olan bir kurumdur. Türkiye gibi demokrasiyi yaşam tarzı olarak seçmiş ve aynı değerlere sahip Avrupa Topluluklarının üyesi olmayı amaçlayan bir toplum için demokrasinin aşağıdan yukarıya yönelen bir süreç içerisinde kökleşmesi ve pekişerek, aksaksız işlemesi açılarından yerel yönetim kurumunun nerede ise olmazsa olmaz ölçüsünde önemi vardır.

e. Öte yandan Türk yerel yönetim kurumunun sorunlarının yalnız bugünkü yerel yönetim birimleri çerçevesinde ele alınması da yetersiz olacaktır. Çünkü günümüz Türkiye’sinde kamu hizmetlerinin yerel topluluklara götürülmesi bakımından ortaya çıkmış olan etkililik ve verimlilik sorunu, hem yerel yönetim birimlerini, hem de merkezin taşra kuruluşlarını ilgilendirmektedir

3.3.1. Yerel Yönetimlerimizin Ortak Özellikleri

Yerel Yönetimlerimizin ortak özellikleri şunlardır.

a)Genel Karar Organlarını Seçimi: Yerel Yönetim Kuruluşları, üzerlerine aldıkları hizmetlere ilişkin kararları kendileri alırlar. Bu kararları alacak ve bunları yürütecek organları vardır. Yerel Yönetim Kuruluşlarının genel karar organları, halk tarafından seçilir. Yürütme organlarının durumu ise yasama organının taktirine bırakılmıştır. Ülkemizde Yasama organı bu konuda takdirini, İl Özel İdarelerinin yürütme organın merkezi yönetimce atanan Valiye bırakılması, belediyelerin ve köylerin yürütme organları olan belediye başkan ve köy muhtarlarının da seçimle işbaşına gelmesi yönünde kullanmıştır.

b)Görev Alanı: Genel olarak bir idarenin görev yüklenmesi ancak yasayla ya da yasanın verdiği yetkiye dayanarak olmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin görev ve yetkileri de kendi özel yasalarında belirlenmiştir. Ayrıca çeşitli yasalarla yerel yönetimlere bir çok görev verilmiştir. Yerel Yönetimlerin görevleri yasalarda belirlenirken genel yetki ilkesi yerine liste usulü benimsenmiştir. Bu da merkezi

yönetimin görevleri ile yerel yönetimlerin görevlerinin birbirine karışmasına neden olmaktadır. Bu nedenlerdir ki, yönetime ilişkin hazırlanan son tasarlarda görev alanları yeniden belirtilmektedir.

c) Vesayet Denetimi: Türkiye'de Yerel Yönetimlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde merkezi yönetimin vesayet denetimi altındadır.

d) Gelir Kaynakları: Yerel Yönetimlere, üstlendikleri görevleri yerine getirebilmeleri ve yerel nitelikli ortak ihtiyaçların karşılanabilmesi için görevleri ile orantılı olarak gelir kaynaklarının sağlanması gerekmektedir.

3.3.2. 1982 Anayasası'nda Yerel Yönetimlerle İlgili İlkeler

Yerel yönetim Anayasa ve yasalarda oluşturulur. Merkezden ayrı ve ona dahil olmayan bir örgütün kurulması yani yerel yönetimlere ilişkin esaslar anayasada belirtilir.

1982 Anayasasında, yerel yönetimlere ilişkin konulan ilkeler şöylece sıralanabilir:

- Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

- Yerel seçimler 5 yılda bir yapılır.

- Yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahiptirler.

- Yerel Yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmaları ya da yitirmelerine ilişkin denetim yargı yolu ile olur.

- Yerel Yönetim seçimleri serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yargı yönetim ve denetimi altında yapılır.

- Yerel yönetim kuruluşları, Bakanlar Kurulunun izni ile aralarında birlik kurabilirler.

- Merkezi yönetimin, Yerel yönetim kuruluşları üzerinde yasada belirtilen esas ve usuller çerçevesinde idari vesayet yetkisi vardır.

- Yerel yönetim kuruluşlarının görevleri yasa ile belirlenir.

- Yerel yönetimlere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

- Yönetimlerin merkezi yönetimle karşılıklı ilişkileri kanunla düzenlenir.

- Büyük yerleşim merkezleri için kanunla özel yönetim biçimleri oluşturulabilir.

Bu özellikler çerçevesinde, il düzeyinde ortak ihtiyaçları karşılayan ve genel karar organları seçmenler tarafından seçilen idarelere il özel idaresi, belediye halkının ortak hizmetlerini karşılayan kamu tüzel kişilerine belediye, köy çapında yerel hizmetleri üstlenen idarelere ise köy adı verilmektedir.

1982 Anayasası, tüm hükümlerinde görülen temel düşünce yapısına uygun olarak, yerel yönetimler açısından da, demokratik özgürlükleri sınırlayıcı ve kısıtlayıcı bir

anlayışla düzenlenmiştir. Bu Anayasa bir yandan yerinden yönetime ağırlık veriyor gibi görünmekte, diğer yandan da yerinden yönetimi işlemez hale getirmeye yol açabilecek çok ağır vesayet hükümlerini içermektedir (Çoker, 2003: 190).



4. GENEL OLARAK YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ**4.1. Kavram ve Kapsam**

Yerel yönetim, bir yöre halkının ortak yerel gereksinimlerinin karşılanması, belirli gereksinimleri yerine getirip bir takım görevler yapması gibi temel ilkeleri bulunan, genel karar organları yöre halkı tarafından seçilen, kamu tüzel kişiliğine sahip bir yönetim birimidir.

Anayasada İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy olarak sayılan yerel yönetimler kuruluşları, yerel gereksinimlerin zamanında karşılanması amacıyla hizmet üretmek ile görevlendirilmişlerdir.

Yerel yönetim birlikleri ise İl Özel İdaresi, Belediye ve Köylerin yasalarla kendilerine verilmiş zorunlu veya isteğe bağlı görevleri yerine getirebilmek için bir ya da birden fazla konuda olanaklarını, isteğe bağlı olarak ayrı bir kamu tüzel kişiliği içerisinde süreli veya süresiz örgütlenmelerden oluşur. Bu birliklerde önemli olan birlik kurma iradesinin isteğe bağlı olması ve bu iradeye bağlı olarak oluşan kuruluşun yeni bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmasıdır.

Yerel yönetim birlikleri yerel gereksinimlerin karşılanması genel amacının gerçekleştirilmesine yönelik olarak Anayasada belirtilen yerel yönetim kuruluşlarına destek kuruluşlarıdır. Bu birlikleri yerel yönetimlere karşı bir seçenek olarak ele almak mümkün de olabilir. Ancak genel kabul gören yaklaşım bu kuruluşların bir destek kuruluşu olarak algılanmasına yöneliktir.

Yerel yönetim birliklerinin kapsamı, yönetsel birimler, alan, ortak yerel gereksinimler olarak ele alınabilir.

Yönetsel birimler; birliklerin kuruluşuna esas teşkil eden 1580 sayılı Kanuna göre yerel yönetim birliklerini oluşturan yönetsel birimler İl Özel İdaresi, belediye ve köylere dir.

Alan; Birliklerin kurulduğu alan 1930'ları takip eden yıllarda çok dar ve birbirine yakın yerel yönetim birimlerinin coğrafi alanlarını kapsamakta ise de günümüzde birliklerin fiziksel çevrelerinin hizmet alanı ve coğrafi koşullar göz önünde bulundurularak daha geniş bir mekanı kapsadığı görülmektedir.

Ortak yerel gereksinimler; ortak yerel gereksinim kavramı Anayasamızda md 127'de karşımızda çıkmaktadır. Ortak yerel gereksinimin ayrııcı özelliği, yerel halkın oluşturduğu yasal örgütlerle karşılanabilir olmasıdır. Ortak gereksinimlerin tespiti ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Bazı ülkelerde hangi hizmetlerin yerel yönetimlerce yerine getirileceği birer birer sayılmakta, bazı ülkelerde ise yerel yönetimlere görevler yasalar ile verilmekle birlikte, yasalarda yer almayan ve yasaklayıcı bir hüküm bulunmayan yerel nitelikte ve halkın yararına görülen görevler de yerel yönetimlerce yürütülmektedir. Ülkemizde uygulanan karma sisteme göre bazı görevler yasalarda

belirtilmiş, bazı görevlere de yasa maddelerinde ve mevzuatta genellik ilkesine göre yer verildiği görülmüştür. Bahse konu yerel gereksinimlerin yerel yönetim birlikleri açısından da önemli olduğu görülmektedir.

4.2. Tarihsel Gelişim

Yerel yönetim birliklerinin tarihsel gelişim süreci Cumhuriyet öncesi ve sonrası olarak iki aşamada incelenebilir.

4.2.1. Cumhuriyetten Önce

Yerel yönetimlerimizin kısa tarihi süreci içinde, Cumhuriyet öncesi dönemde yerel yönetim birliklerinin oluşumuna esas teşkil eden somut herhangi oluşum bulunmamaktadır. Cumhuriyet dönemi öncesinde emekleme dönemini yaşayan yerel yönetimlerimizden Belediyelerden Cumhuriyete intikal eden 389'u arasında, ayrıca İl Özel İdaresi ve köyler arasında birlik adını verebileceğimiz işbirliğine rastlamak mümkün değildir (Yeter ve Özhan, 1996: 6). Bahse konu dönemde yerel yönetimlerin oluşumundan önce de yerel halkın ortak gereksinimlerini karşılayacak birtakım kurumların varlığından söz etmek mümkündür. Gerek Selçuklular, gerek Osmanlılar döneminde bu tür kurumlara Vakıflar, Ahilik ve Divanlar örnek olarak verilebilir (Gönül, 1977: 34). Bu kurumlar, her ne kadar bu günkü anlamda örgütlenmiş ve gelişmiş yönetimler olmasa da yardımlaşmayı, dayanışmayı ve bazı ortak yerel gereksinme ve hizmetleri gerçekleştirmeyi amaç edinmişlerdir. Yerel yönetimlerimizin tarihsel gelişimine de etkide bulunan bu örgütlerin incelenmesi yerel yönetim birliklerinin mantığının anlaşılması açısından yararlı olacaktır.

4.2.1.1. Vakıflar

Arapça kökenli “vakfe” kelimesinden gelen vakıf kavramı medeni kanunla (md. 73/1) “başlı başına mevcudiyeti haiz olmak üzere, bir malın belli bir gayrete tahsisi” olarak tanımlanmaktadır. Çeşitli tanımlarından hareketle vakıf'ın unsurları ise; “çıkarları halka ait olmak”, bu malı sürekli halkın istifadesine sunmak, “ekonomik ve sosyal fayda” yaratmak olarak belirtilmektedir (Toprak, 1994: 47). Genellikle fakir insanların varlığıyla ortaya çıkan huzursuzluk, toplumda iyilik yapmanın, başkalarına yardım etmenin ve hayır işleme duygusunun var olması, vakıfların hukuk sistemleri içinde yer almasını zorunlu kılmıştır (Saran, 1997: 126). Öte yandan vakıflar işlevleriyle toplum ve devlet bütünlüğünü tamamlayıcı bir etken olarak değerlendirilmiştir.

Esas itibariyle insanlık sevgisinden ve yardımlaşma duygusundan kaynaklanan bir kuruluş olan, vakıfların bir çok yerel gereksinimi karşıladığı bilinmektedir (Farsakoğlu,

1995: 12) 1071 yılında Türkler Malazgirt Zaferi ile Anadolu'ya daha gelmeden önce, 29 Aralık 1048 Erzurum İli Pasinler İlçesinde kurulan vakıf, bilinen en eski vakfiyedir.

Toplumun maddî ve manevî ihtiyaçlarının karşılanmasında en büyük görevi üstlenen vakıfların, ne zaman ortaya çıktığı konusunda, bilim adamlarınca çeşitli görüşler ortaya atılmıştır. Bir kısım araştırmacılar vakfın İslamiyet'ten önce de var olduğu fikrini savunarak Sümerlere, Eski Türklerle, Roma ve Bizans İmparatorluğuna kadar dayandırmaktadır (www.vakiflar.gov.tr: 2003).

Selçuklu İmparatorluğunun kuruluşu ile birlikte vakıflar daha da önem kazanmış, daha sonraki Beylikler Döneminde de vakıflar gelişmiş, en mükemmel ve görkemli dönemine ise, Osmanlı İmparatorluğu zamanında ulaşmıştır.

Anadolu Selçukluları Osmanlı döneminde de süreceği gibi, feth ettikleri tüm şehirlerin genelde en yüksek ve merkezî yerine vakıf yolu ile ulu camileri, cami yanına hamamları, onun yanına medreseleri, dar'üşşifaları, arasta ve bedestenleri inşa ederek, halkın sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını halletmeye, büyük çaba göstermişlerdir (Giritli, 1983:54). Kurdukları bu müesseselerin gelecekte başkalarına muhtaç olamadan idamesi için de gelir getirici mülkler vakfederek, idaresini kendi neslinden veya uygun gördüğü ehil kişilere bırakmışlardır. Selçuklu, Beylikler ve Osmanlı döneminde vakıflara büyük bir önem verilerek, ülkenin neredeyse dörtte üçünün vakıf arazisi olduğu görülmektedir. (www.vakiflar.gov.tr: 2003) Batı hukukunda vakıf, bir özel hukuk kurumu olarak kaldığı halde, Osmanlı İmparatorluğunda temel özellik ve niteliklerini yitirmeden bir kamu hukuku kurumu şeklinde, devlet kuruluşları içinde yer almıştır. Sultan II. Mahmut döneminde yeniçeriliğin ortadan kaldırılmasından sonra şehir idaresinde daha geniş yetkilerle, kontrolü sağlayacak yeni bir idari sistemin kurulması gerektiğinden, ihtisab işine bakan muhtesib, "ihtisab Nazırı" ünvanı aldı (Kazıcı, 1996:304) Ancak, ihtisab Nazırı, ilgili memurlar görevlerini yeterince ifa edemediklerinden dolayı Tanzimat Bürokrasisi şehir yönetiminde ciddi sorunlarla karşılaşmışlardır. (Ortaylı, 1996:457) Osmanlı İmparatorluğu döneminde de, kuruluştan itibaren hanedan, devlet ileri gelenleri ve hayırseverler tarafından vakıflar kurulmasına başlanmış, yönetimleri için de Evkaf Nezareti oluşturulmuştur.

Osmanlı döneminde ise vakıfların kent sistemine etkilerinden, Hemşerilik bilincinin oluşumuna katkılarından sonra ekonomik, dini ve ilmi fonksiyonlarının öne çıktığı görülmektedir (Toprak, 1994: 55-60).

Osmanlı kamu hizmeti sistemi, bütünüyle kişilerin kurduğu vakıf esasına dayanmaktaydı. Vakıf, kanuni bir zorunluluk değil, gönüllülük düşüncesinin bir ürünüydü. II Mahmut döneminde vakıf kuran gönüllü düşüncede bir zayıflama meydana geldiği gibi, vakıfların yönetiminde merkezîyetçilik ortaya çıktı. 1836 yılında Evkaf-ı Humayun Nezareti (Vakıflar Bakanlığı) kuruldu. Ancak Evkaf Nezareti Vakıfların

yönetim ve denetiminde iyileştirme meydana getirmediği gibi, çeşitli yolsuzlukların artmasına da neden oldu. (Eryılmaz, 1992: 66-67)

Osman Nuri Ergin'in yapıtlarında belirtildiği gibi, Osmanlı İmparatorluğunda batılı anlamda Belediyeler kuruluncaya değin, belediye işlerinin vakıflarca yerine getirildiği ; hatta belediyelerin kurulmasından sonra, "ikincil bir Belediye demek olan Evkaf Nezaretinin yaşamasına" II. Meşrutiyetin ilanına kadar izin verilmiştir. (Keleş, 2000: 124) Türk vakıfları hemen hemen bütün sosyal yardım işlerini kapsamış, sahip olduğu özellikler vakıfların belediye kuruluşları olarak nitelenmesine yol açmıştır (Toprak, 2001: 53).

Vakıflar temel özellik ve nitelikleri ile birliklere ışık tutacak bir alt yapıyı teşkil etmektedir.

4.2.1.2. Ahilik

Türk tarihinde de, sivil toplum örgütlerinin toplum hayatını derinden etkilediği görülür. Bu örgütlerin başında Ahilik kurumu gelir. Bir örgütün varlığını yüzyıllar boyunca devam ettirebilmiş olması, onun temel özelliklerinin analizini gerektirir. "Kardeşim" anlamında olan "Ahi (Fütüvvet)" kelimesini örgütün adı kabul eden bir anlayışın vizyonu " hep birlikte büyük hedeflere yürümek" mantığına dayanır.

Ahilik adıyla kurulan teşkilat, bir taraftan çeşitli meslek ve sanat kollarına mensup kişileri çeşitli sanat ve mesleklere yönelterek toplumun düzenini sağlamışlardır. Diğer tarafta, bu sanat mensuplarını çok gelişmiş kurallara dayanan hiyerarşik bir yapı içinde bir araya toplayarak, toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak insan gücünün yetişmesinde okul rolü üstlenmişlerdir. Ayrıca Ahi Birlikleri bir takım belediyecilik hizmetlerini de yerine getirmişlerdir. (Aytaç, 1996: 254-258) Ahilik kurumuna ilişkin ifade edilen bazı geniş çaplı açınının ise İlber ORTAYLI tarafından abartılı bulunduğu da ifade etmek gereklidir. Ortaylı özellikle ahilik kurumunun yeterli ekonomik güce ve kurumsallaşmaya sahip olmadığı gerekçesi ile yerel yönetimin geleceğinin oluşmasına sanılanın aksine önemli katkılarının olmadığını belirtmektedir (Ortaylı, 1996:17).

Ahilerin vizyonunu oluşturan temel değerler ve temel amaçları anlamak için, ahilerin günlük hayatını en ayrıntılı şekilde düzenleyen fütüvvetnameleri incelemek gerekir. Fütüvvetnameler, Ahiliğe katılanların ellerinden düşürmedikleri ve günlük hayatlarına uygulamaya çalıştıkları ilkelerin açıklandığı eserlerdir.

Fütüvvetnamelerde belirtilen ahiliğin temel ilkeleri ise şöyle sıralanabilir:

- Örgütün toplumsal sorumluluğu
- Hizmette mükemmellik
- Dürüstlük ve doğruluk
- Ortak yaşama

Hizmette mükemmellik, Ahiliğin varlık nedenidir: "Mükemmel ve müreffeh bir toplum hayatını oluşturmak". Ahiliği oluşturan temel bileşenlerden birisi de "tasarlanan gelecek"tir. Tasarlanan gelecek, örgütün hedeflerini ifade eder. Bunun için, örgüt her üyesine, bir meslek dalının yanı sıra, toplumsal değerlerle ilgili eğitim verilmesi amaçlanmıştır. Meslek sahibi olmayan bir Ahi tasavvur edilemez. Toplumun mutluluğu ve gücü, ancak her bireyin bir meslek sahibi olarak toplumsal hayata katkı sağlamasıyla mümkündür (Çağatay, Tarihsiz:32)

Bir sosyal organizasyon olan Ahiliğin de, diğer örgütlerde olduğu gibi amacı doğrultusunda bir misyon yüklendiği görülür. Ahiliğin temel misyonu mükemmel fertler yetiştirerek mükemmel topluluklara ulaşmak, dünyayı düzene sokma yoluna yapışmak ve bu şekilde "insanlara ve insanlığa hizmet" edebilmektir. Dünyaya düzen ve hizmet verme iddiasında olan Ahiler, misyonlarını yerine getirebilmeleri için önce kendilerinin mükemmel olmaları gerektiğinin bilincindedirler. Ahiliğin misyonu bu anlamda, fertten topluma yükselişi ifade eder.

Ahilik kurumu; günümüzde bile rağbet gören bir organizasyon türü olarak karşımıza çıkmaktadır. Ahi örgütleri, "yatay örgütlenmeyi" esas alan organizasyonlardır. Ahilerin organizasyonlarında her bireyin bir "değeri" olup, günümüzde model alınmaya çalışılan "faaliyet örgütü" ve "enformasyon örgütü"nün örneğini oluşturur. Faaliyet türü örgütlenmelerde "emir-komuta" anlayışı ön plana çıkarken, enformasyona dayalı örgütlenmelerde uzmanlık esas kabul edilir.

Geniş bir coğrafyada faaliyet gösteren Ahilik örgütünün organizasyonu iki aşamada incelenmelidir: İstanbul'un Fatih Sultan Mehmet tarafından fethine kadar olan dönem birinci aşama, İstanbul'un fethinden sonraki dönem ikinci aşama.

Birinci aşamada; Ahiler misyonları gereğince toplumun bütün kesimlerini kuşatıcı bir organizasyon türü oluşturmuşlardır. Şeyh, Ahi, Feta silsilesinden ibaret olan organizasyon yapısı emir-komuta tarzında işlemekte ve her zaviye ayrı bir birim olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

İstanbul'un fethinden sonra Osmanlı devleti örgütlenmesini tamamlamış ve Saray, her konuda "güç" sahibi olmak istemiştir. Fetihten sonra Ahiliğin bazı fonksiyonları zayıflamış veya yok olmuştur. Dolayısıyla örgütlenme biçiminde az da olsa farklılıklar ortaya çıkmıştır. Fetihten sonra yerleşik hayata uygun olarak bir örgütlenme modeli ortaya çıkmış ve her esnaf grubu için ayrı birimler oluşmaya başlanmıştır. Bu dönemde her esnaf örgütünü temsil etmek üzere oluşan birimler, kendi alanlarıyla ilgili kanun ve tüzükleri hazırlamış ve uygulamıştır. İç işlerinde kendi ilke ve kuralları çerçevesinde faaliyetlerini sürdüren birimlerin, halkla ve diğer birimlerle olan ilişkileri de fütüvvetnamelere ve genel hukuk kurallarına göre yürütülmüştür.

Ahilik, tamamen sivil bir organizasyon oluşturmuş ve kendi sorunlarını kendi içinde çözme yoluna gitmiştir. Bu, günümüzde bile, en geçerli organizasyon türüdür.

Ahilik örgütü, başlı başına bir yaşam biçimi oluşturmuş ve bu yönüyle başka kültürlerle ve organizasyonlara ilham kaynağı olmuştur (Erken, 1998, 48).

4.2.1.3. Divanlar

Osmanlı Devletinde bir kısım köylerden kurulu küçük bir idari ve mali birim olarak tanımlanan divanların, birden fazla köyün birleşmesinden oluştuğu ifade edilmektedir. (Gönül, 1977: 36) Divan sözcüğü, kelime olarak çoğul anlamlıdır ki; meclis, topluluk, kurul ve hatta birlik karşılığında kullanılmaktadır.

Buna karşın divanların bir köyün parçası olan kom, mezra, mahalle vb. küçük yerleşim birimleri olduğunu savunanlar da bulunmaktadır. Ancak genel kanaat olarak divanların bir köyün küçük yerleşim parçası olmaktan çok bir köyler topluluğu olduğu ve onların ortak sorunlarına çözüm bulmaya yönelik faaliyet gösterdikleri düşünülmektedir. Merkezi olarak kabul edilen köyde bir takım yerel ve ortak gereksinmeyi karşılamaları bakımından, divanların, bugünkü birliklerin işlevleriyle benzerlik gösterdiği görülür.

4.2.2. Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetim Birlikleri

Yerel yönetim birimlerinin kendilerine verilen görevlerini yerine getirirken dayanışma istekleri ve buna yönelik düzenlemeler Cumhuriyet dönemi içinde gerçekleştirilmiştir. Birliklerin yasal çerçeveler içinde tanımlanması 442, 1580 ve 5442 sayılı Kanunlar yanında birlikleri dolaylı olarak ilgilendiren bazı ek yasa maddeleri ile olmuştur.

Cumhuriyet dönemi içinde birlik çalışmaları nicelik ve nitelik bakımından iki dönem içinde ele alınabilir: Planlı dönem öncesi ve planlı dönem sonrası.

4.2.2.1. Planlı Dönemden Önce (1923-1963 yılları arası)

Bu dönemde 442 sayılı Köy Kanunun 47 ve 48. maddeleri, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunun 56. maddesi ve özellikle bu gün birliklerin dayanağı olan 1580 sayılı Belediye Kanunun 133-148. maddeleri ile birliklerin yasal zemini oluşmuştur. Yerel yönetimler, 1930 yılından bu yana birlikler kurarak çalışma yetkisine sahiptirler. Bu tarihte yapılan düzenlemeler, günümüzde geçerliliği olmayan "umumi müfettişlik" ile bağlantılı bir değişiklik dışında, bugüne kadar hiç değişmeden gelmiştir.

Planlı dönem öncesi olarak adlandırabileceğimiz 1923-1963 yılları arasında, genellikle köyler arasında kurulan ve köylere yönelik yol, içme suyu vb. alanlarda faaliyet gösteren hizmet birliği sayısı 34 tür (Geray, 1974: 166). Bu birlikler dışında az

sayıda sulama ve elektrik birliği kurulduğu, kurulan tüm birliklerin yerel gereksinimlerin karşılanmasında çok faydalı fonksiyonları üstlenmediği görülmüştür. Kırsal kesimdeki halkın bilincine yeterince mal olmayan birliklerin kısa ömürlü oldukları söylenebilir.

4.2.2.2. Planlı Dönem-Kalkınma Planları (1963-2003 yılları arası)

1960 sonrasında yerel yönetim birlikleri ilk kez anayasal düzeyde kabul görmüş ve 1982 Anayasası'nın 127 md. düzenlenmiştir. Planlı dönemde ülke düzeyinde planlı kalkınma çabalarının genel kabul gördüğü, yerel yönetimlerin de kendi kaynakları ve araçları ile planlı kalkınma çabaları içinde olduğu anlaşılmıştır. Köy kalkınması yöntemiyle yerel halkın katkısının sağlanmasına çalışılmış, bunun yolunun da Birlikler olduğu kabul edilmiştir. Bu dönemde belirtilen nedenlerle birlik sayısında patlama yaşanmıştır.

1930-1981 arasında geçen yarım yüzyıllık sürede toplam 240 birlik kurulmuştur. Buna karşın 1982-1995 arasında kalan on beş yılda kurulan birlik sayısı 666 olmuştur. 1995 yılı itibariyle, ülkedeki birliklerin dörtte üçü son yirmi yıl içinde doğmuştur.(www.yerelnet.org.tr, 2003) Yerel yönetim birliği kurumlaşması, son yıllarda hız ve önem kazanmış bulunmaktadır.

Planlı dönem öncesi ve sonrasında kurulan tüm birliklerde yoğun olarak Vali ve kaymakamların çabaları görülmektedir. Birliklerin kuruluşlarında, yaşamalarında ve amaçlarına hizmet üretmelerinde Vali ve kaymakamların isteklerinin belirgin rol oynadığı anlaşılmıştır. (Gönül, 1977: 40)

1961 Anayasasının 116. maddesinde "mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir" hükmü yer almıştır. Sözü edilen yasa çıkarılmamış, ancak 1964 yılında Köy İşleri Bakanlığı'nın faaliyete geçmesi ile köy yolları, köy içme ve sulama suları gibi konularda yerel halkın katkısının sağlanması gereksinmesi duyularak, mülki idare amirlerinin önderliğinde Köylere Hizmet Götürme Birlikleri kurulmaya başlanmıştır.

Yetmişli yıllar, ülkemizde yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin güncel hale geldiği, önemsendiği yıllardır. Gelişmeler 1978 yılında Yerel Yönetim Bakanlığı'nın kurulması sonucunu doğurmuştur. Kuruluşu ile kapanışı arasındaki kısa süre içinde yerel yönetim bakanlığı, çok amaçlı ve kapsamlı belediye birlikleri kurulmasını desteklemiş; bu dönemde sayıca dikkat çekmese de katılımcılarının çokluğu ve üstlendikleri görevlerin çeşitliliği ile dikkate değer olan belediye birlikleri kurulmuştur. (www.yerelnet.org.tr, 2003) 1970'li yılların sonlarında, bölgesel ve çok amaçlı belediye

birliklerinin kurulmasını, üst birlikler kurulması ve "Türkiye Belediyeler Birliği" kuruluşu çalışmaları izlemiştir. Ama çabalar 1980 darbesi ile son bulmuştur.

1982 Anayasası'nda, 1961 Anayasası'nda yer alan hükme benzer bir hüküm yer almış; ancak 1961 Anayasası'nda birliklerin Bakanlar Kurulu izni ile kurulması koşulu olmamasına karşın, 1982 Anayasası'nda Bakanlar Kurulu izni öngörülmüştür.

1982-1988 yılları arasında az sayıda birlik kurulurken, 1989 yılından sonra birlik kuruluşunda 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. (www.yerelnet.org.tr, 2003)

Cumhuriyet döneminde yerel yönetim birliklerine verilen önemin ifadesi kalkınma planlarında ortaya çıkmaktadır. Kalkınma Planlarında yerel yönetim birliklerine yönelik düzenlemeler aşağıda açıklanmıştır:

-I.Beş Yıllık Kalkınma Planı(1963-1967):Planda hızlı kentleşme bir sorun olarak görülmüş ve sorunu aşmak için; yerel yönetim gelirlerinin artırılması; planlama yapılmasıyla kentleşmenin yavaşlatılması vb. konulara yer verilmiştir. Ancak, birliklere ilişkin herhangi bir açıklama ve düzenleme ele alınmamıştır.

-II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972):Belediyelerin sorunlarına değinilmesine rağmen birliklere ilişkin herhangi bir açıklama bulunmamaktadır. Genel olarak iki planda, bölgeler arası değişikliklerin giderilmesi ve kentleşmenin meydana getirdiği sorunların çözümü ile ilgili olarak I. plandan daha fazla ayrıntıya yer verilmiş, ancak birliklere ilişkin bir düzenleme öngörülmemiştir.

-III. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977): 3. planda merkezi planlamanın yanında yerel yönetimlerinde bir plan disiplini içinde ele alınması öngörülmüş, kentleşmenin doğal sonucu olarak meydana gelen altyapı eksikliklerinin artışı ifade edilmiştir. Yine ilgili planda birliklere ilişkin bir açıklamaya rastlanmamaktadır. Ancak ilgili dönemde ortaya konulan “Yeni Belediyecilik Anlayışı” gözümüze batan önemli etkileri beraberinde getirmiştir.

-IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983): Planda birliklerle ilgili olarak temenni dile getirilmiş ve “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 özendirilmesi öngörülmüştür. 4. planda “Yeni Belediyecilik Yasalarının” temel ilkelerine yer verilmiş ve ayrıca yerel meclisleri halk katılımını sağlayamadıkları vurgulanmıştır.

-V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989): Birliklerle ilgili olarak; 5. plan ile ilk kez birliklere ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Bunlar:

“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 mal edecekleri mahalli nitelikteki sorunlarını çözecek birlikler kurmaları teşvik edilecektir.” Hükümleri yer almıştır.

-VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1995): 6. plandaki birliklere ilişkin bir düzenleme yer o lmakla b irlikte, b u p lan d öneminde i mزالanan A vrupa Y erel Ö zerlik Şartının birliklere ilişkin 10 md. 2. ve 3. bentlerine Türkiye çekince koymuştur. (Bakanlar Kurulu Kararı: 20.09.1988 gün ve 88/13296 sayılı) Yerel yönetimlerin birlik kurmalarının teşvik edileceği açıklanmış, Planda;

“Birden çok mahalli idareyi ilgilendiren ve yerinde çözülmesi gereken hizmetler için, mahalli idare birliklerinin kurulması teşvik edilecektir. Bu birlikler gerek seçimle gelen yöneticiler, gerekse personelin eğitim ihtiyacını karşılamak üzere çalışmalar yapacaklardır.” denilmiştir. (6.BYKP Bölüm 4, md. 1068)

Önceki kalkınma planlarına benzer ilke ve politikalar yer aldığı halde, yerel yönetim birliklerinin kurulması konusunda, yada kurulmuş birliklerin işlevlerini yerine getirmelerinde, ulusal bütçeden gerekli kaynak desteği sağlanamamıştır (Ünlü, 1993: 50).

-VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000): 7. planda öngörülen “yapısal değişim politikası” yaklaşım çerçevesinde önceki kalkınma planlarından farklı olarak İl ve İlçe Yerel Yönetim Birliklerinin kurulmasına yönelik hükümleri bu planda görmekteyiz. Planda;

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

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

“İl Yerel Yönetiminin ilçe düzeyinde örgütleyen kamu tüzel kişiliğine sahip İlçe Yerel Yönetimi oluşturulacaktır” ifadeleri yer almaktadır.

-VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2000-2005): Yerel yönetimlere ilişkin bir çok hüküm bulunmakla birlikte yerel yönetim birliklerine ilişkin aşağıdaki hükümlere değinilmiştir.

“Mahalli idare birlikleri, idari ve mali yapıları güçlendirilerek verimli hizmet üretme özelliğine kavuşturulacaktır”,

“Yerel yönetimlerde birlikleri ve şirketleri de kapsayacak şekilde etkin denetim sağlanacaktır”,

“Yerel yönetim birlikleri ve şirketlerine yönelik yasal çerçeve yeniden belirlenecektir.”

Beş Yıllık Kalkınma Planlarında, Yerel Yönetim Birliklerine ilişkin olarak son planlarda daha ayrıntılı düzenlemelere yer verildiği, ancak uygulamada bu hususların soyut ve ayakları yere basmayan düzenlemeler olarak kaldığı görülmektedir.

4.3. Birliklerin Oluşum Nedenleri

Her örgüt bir gereksinimden doğar. Doğal olarak yerel yönetim birlikleri de yerel yönetimlerin birtakım gereksinimlerinden doğmuşlardır. Bu gereksinimlerin biçimlenip bir örgüte dönüşmesi, bazen yerel halkın istek ve çabaları çoğu kez merkezden yönetim ya da onun taşra kuruluşlarındaki yetkililerin yönlendirici ve özendirici tutum ve davranışlarıyla ortaya çıkmaktadır (Parlak, 1994: 49).

Hemen tüm ülkelerde çok uzun geçmişe sahip yerel yönetim birlikleri, bazen farklı örgütlenmelerin oluşması ve hizmet alanının çokça değişiklik göstermesi, ikincil düzeyde bu yönetimlerin bir araya gelerek ortak çalışmalar yapmaları gerekliliğini, hatta zorunluluğunu ortaya koymuştur.

Burada genel olarak birliklerin oluşum nedenleri sınıflandırılmaya çalışılmıştır.

4.3.1. Hizmet Gereksinimi

Teknik ve ekonomik alanda, toplumsal yapıda, devlet yönetimi anlayışında oldukça hızlı, baş döndürücü gelişmeler meydana gelmiş, klasik yerel yönetim anlayışı bu değişimler karşısında yetersiz kalmıştır (Zengin, 1993: 93). Yerel yönetimlerin muhatabı olan insanların yerel hizmet gereksinimlerinde de hizmetler nicelik ve nitelik yönünden artmıştır. Var olanla yetinmek yerine, daha çok ve daha üst düzeydeki istenir olmuştur (Parlak, 1994: 49). Çeşitlenen ve artan bu hizmet gereksinimini karşılamayan yerel yönetimler, birlik kurma yoluna giderek gereksinimleri karşılamaya çalışmışlardır. Kısaca geçmişin endüstriyel ve ticari gelişmesinde olduğu gibi artık mesafe ve fiziki zorluk gibi sınırların olmayışı yerel yönetimleri ve yerel halkı artan gereksinimleri karşılamak üzere işbirliği yapmaya yöneltmiştir.

4.3.2. Yerel Hizmet Anlayışında Değişim: Ortak ve Yerel Hizmet Gereksinimindeki Gelişmeler

Bazı ortak yerel gereksinimler, herhangi bir yerel yönetim biriminin yanı sıra birden çok yerel yönetim birimini ilgilendirir. Yerel yönetimlerin kurulmaları bir hayli şekil ve koşula bağlı olup, bazen bir bölgede yaşayan topluluğun, tek bir yerel yönetim birimi içerisinde bulunması çok yönden olanaksızdır (Farsakoğlu, 1995: 27). Bu gibi

durumlarda tek çözüm yolu, birden çok yerel yönetim biriminin, ortak yerel gereksinimler ve hizmetler için bir araya gelerek kendi örgütlenmelerinden farklı bir örgüt oluşturmalarıdır. Örnek verecek olursak; herhangi bir bölgede birçok köyü ve beldeyi içine alan bir içme suyu ve sulama suyu projesinin uygulaması ve işletilmesi ancak böyle bir örgütlenme ile olanaklıdır. Ancak kooperatif, dernek ve vakıf gibi örgütlenmeler ile bu alanlarda hizmet verilmesi olanaksızdır.

4.3.3. Ekonomik Nedenler

Yerel halkın çağın gereklerine uygun olarak gelişen ihtiyaçlarını yerel yönetim birimleri tarafından karşılanabilmesinin maliyetleri son derece artmıştır. Yerel yönetimler, artan hizmet talebini karşılamak için gelir arttırıcı çabalar sarf ettikleri gibi, hizmet talebini karşılamaya yönelik yeni kurum ve oluşumları kurmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 212).

Tarımsal, toplumsal, güvenlik, kültür ve eğlence gereksinimlerinin yerine getirilmesinde birliklerin maliyetleri düşürücü rolünün olduğu yerel yönetim birimlerince görülmüştür. Bu nedenle de birlik kurulması yöntemi ile yerel yönetimlerin üstesinden gelemedikleri hizmetleri yapmaları söz konusu olmuştur (Gönül, 1977: 129).

4.3.4. Politik Başarı Zemini Olarak Görme

Yerel yönetimlerin organlarına seçilebilmek ve bir takım görevler yüklenebilmek, yerel koşullar içinde insanlar için saygınlık kazanmanın yollarından biri olmaktadır. Demokratik düzen içinde bu tür görevlerin, çoğu kez üst düzey bir göreve basamak olarak kullanıldığı da bilinmektedir. Herhangi bir nedenle arzu ettiği yerde bulunamayan yerel yönetim birim temsilcileri, politik tatmin amacıyla yerel yönetim birlikleri vasıtasıyla bir takım görevler üstlenmek isteyebilirler. Bilinç altında yatan bu isteğin baskısının ilk fırsatta ve herhangi bir konuda birlik kurulması için bir etken olabileceği unutulmamalıdır (Parlak, 1994: 52).

4.3.5. İletişim ve Ulaşım Araçlarında Meydana Gelen Gelişmeler

İletişim ve ulaşım araç ve olanaklarının hızla artması ve gelişmesi sonucunda, belirli bir yörede oturan halkın, çevrelerindeki ya da kendilerinden oldukça uzak yörelerdeki halkın yaşam düzeylerini görüp öğrenmelerine ve kendilerinininkiyle karşılaştırılarak bir takım sonuçlara varmalarına neden olmaktadır (Gönül, 1977: 129). Yerel halkın bunları görerek, daha iyi, daha üstün standartlı hizmetleri yerel yönetim birimlerinden istemesi doğaldır. Yerel halkın yoğunlaşan bu taleplerinin, yerel

yönetimler tarafından tek başlarına karşılanması mümkün olmadığı için yerel yönetim birliklerinin kurulması gündeme gelmektedir.

4.3.6. Mevzuat Etkeni

Yerel Yönetim Kuruluşları arasında Köyler dışında bulunan İl Özel İdareleri ve Belediyeler, genel anlamda harcama yapabilmek için 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve yürürlükte bulunan İhale Mevzuatı (2002 yılı sonuna kadar 2886, 2003 başından itibaren 4734 sayılı Kanun) hükümlerine tabidirler. Tüm yerel yönetim birimlerinde yukarıda belirttiğimiz mevzuat hükümleri ile harcama yapabilmenin uzun ve sorunlarla karşılaşılacak bir prosedürü olduğuna dair inanç mevcuttur. Bunların dışında bahse konu yerel yönetimlerin yapmış olduğu harcamalar da Sayıştay denetimine tabidir

Bazen bu sıkıcı, katı formalitelerden ve denetimden kurtulmak için Belediyeler ve İl Özel İdareleri “ödeneklerini, yardım olarak birlik ve derneklere aktarmak suretiyle dolaylı şekilde harcadıkları da olmaktadır (Özcan, 1996: 18).

Bu şekilde sıkıcı ve sorunlarla karşılaşılan harcama prosedüründen kurtulma formülleri hala her platformda tartışma konusu olmaktadır. Ancak bulunan bu yöntem ile özellikle Köy Birliklerine kaynak aktarma yoluyla hizmet yapabilme yolu birliklerin doğmasında etken olarak karşımıza çıkmaktadır (Zengin, 1993: 14).

4.3.7. Mali Kaynak, Personel ve Araç-Gereç Gibi Etkenler

Yerel yönetimlerin sorunlarına ilişkin olarak yapılan sınıflandırmalarda, karşılaşılan mali kaynak sıkıntıları tüm yerel yönetim birimlerince kabul edilen ortak payda olarak karşımıza çıkmaktadır. Gelir kaynaklarının daha çok merkezi idare olduğu dikkate alındığında, yerel yönetim birimleri de sınırlı kaynaklarla çalışmalarını sürdürmektedirler. Yapılamayan ortak ve yerel hizmetlerin de gerekçesi olarak mali kaynak yetersizliği öne sürülmektedir. Yerel yönetimler birlik oluşturarak mali konularda güç birliğine giderek bazı hizmetleri üretmeye çalışmaktadırlar. Bu şekilde yerel yönetimler kendi ellerinde var olan kaynakların ötesinde bir kaynağın da oluşumunu sağlamış olmaktadır. Ayrıca birliğin hizmet ve işletmelerden sağlanan gelirlerin, gereksinimlerin karşılanmasında sürekliliği ve tutarlılığı da gerçekleştirdiği düşünülebilir (Gönül, 1977: 128).

Yerel yönetimlerde özel bilgi ve uzmanlık gerektiren işleri görebilecek personel çalıştırılması gerektiğinde, bu personelin istihdam edilmesi hemen mümkün olmamakla beraber, bu kişilere verilen ücretlerde özendirici değildir. Bu nedenle kurulan birlikler eliyle yürütülen hizmetlerin görülmesinde, özellik arz eden işlerin yapacak personelin

çalıştırılabilmektedir. Birliklerin bu personeli alacağı kadrolar vasıtasıyla 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre yapabileceği gibi gerek hizmet alım sözleşmesi ve gerekse işçi olarak istihdam etmesi mümkündür.

Yine yerel yönetimlerin sahip oldukları araç ve gereçlerin yetersizliği nedeniyle bazı hizmetleri yürütemedikleri, daha geniş makine parkına gereksinim duydukları görülmektedir. Bununla beraber bazı yerel yönetim birimlerinin de elde bulundurdukları makine parkını işletemedikleri ve bu nedenle de sorunlarla karşılaşmaktadırlar. Yerel yönetimler gerek araç ve gereç yetersizliği, gerekse işletilemeyen makine parkı sorunları karşısında birlikler oluşturulması yöntemi ile yapamadıkları hizmetleri gerçekleştirmeyi düşünmektedirler.

4.3.8 .Kırsal Kesimdeki Kamu Örgütlenmesi Eksikliği

Kırsal kesimdeki kamu örgütlenmesi eksikliği yerel yönetim birliklerinin kurulmasına ivme kazandırmıştır.

4.3.8.1. İl Özel İdarelerinin Örgütsel ve İşlevsel Yetersizliği

İl Özel İdarelerinin köklü ve eski tarihi geçmişi olmasına rağmen geçen bu süre zarfında bu idarelerin istenilen düzeyde gelişmediği görülmüştür. 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı Kanunla bazı maddeleri değişinceye değin, İl Özel İdarelerinin; 1913 tarihli İdare-i Umumiye Vilayat Kanun-u Muvakkatının hükümleri ile yönetildiği görülmüştür. Esas itibariyle 3360 sayılı Kanun çıkarılmış olmasına rağmen İl Özel idarelerinin yönetimine ilişkin genel çerçeve 1913 yılında belirlenen hükümlere göredir.

İl Özel İdarelerine ilişkin mevzuatın yetersizliği, merkezi yönetim anlayışının güçlenmesi, kaynak, yetki, araç-gereç ve personel yetersizliği, yerel yönetimlerin genel sorunları gibi bir takım nedenler bu yönetimlerin yeterince gelişmemesi, etkin, verimli ve hızlı hizmet üretmemesine neden olmuştur. (Farsakoğlu, 1995: 25). Bahse konu nedenlerle İl Özel İdareleri gerek örgütsel düzeyde ve gerekse işlevsel açıdan yetersiz kalmışlardır. Hizmet ile ilgili meydana gelen boşlukların doldurulması için birlikler kurularak çözüm üretilmeye çalışılmıştır.

4.3.8.2. İlçe Özel İdarelerinin Olmaması

İl Özel Yönetimi dışında İlçelerde tüzel kişiliğe sahip İlçe Özel İdarelerinin bulunmaması da yerel yönetim birliklerinin oluşmasında etkili olmuştur.

İlçe seviyesinde kurulacak İlçe Özel İdarelerinin Büyükşehir yapısına benzer bir biçimde, bütünleşmesi ve ortaklaşa çalışması, demokratik ilkelere uygun bir biçimde, halkın katılımına ve denetimine açık bir yönetim oluşturulması, mali gücü verilen

görevlerine bağlı bir şekilde arttırılması ve kendilerine merkezden, önceden belli nesnel kurallara göre gönderilecek kaynaklar dışında belli sınırlar içinde, kaynak yaratma olanağı sağlanması hususları uzun zamandan beridir tartışma konusu olmuştur (Çoker, 2003:121).

TODAİE tarafından yapılan KAYA projesinde; “yerel yönetimin kurulması halinde, ilçe alanı içindeki yerleşim yerlerine yönelik olarak; köy ve küçük belediyeler eliyle yürütülemeyen komün hizmetlerinden; bugün merkezi yönetim tarafından yürütülen, ilçe alanı içinde ve yalnız ilçe halkını ilgilendiren yerel nitelikli tüm hizmetlerden ve toplum kalkınması hizmetlerinden sorumlu olmak üzere kurulmalıdır” (Todaie, 1991: 190) saptamasında bulunulmuştur. Ancak görünen odur ki ilçe yerel yönetim biriminin kurulması mümkün değildir.

Son yıllarda sayıları dramatik artan ilçeler bu niteliklerini kaybetmişlerdir. İlçe yerel yönetimlerinin kurulması, yerel yönetimlerin Anayasada il özel idareleri, belediyeler ve köyler şeklinde tahdidi sayılması karşısında, Anayasada değişiklik yapılmaksızın mümkün görülmemektedir. Optimum idari ölçeğin birleşmeler yoluyla sağlanması da sosyal, siyasi ve kültürel şartlar göz önünde alındığında –en azından- kısa vadede mümkün değildir. O halde Türkiye’de optimum ölçeği gerçekleştirmenin muhtemel ve mümkün tek yolu yerel yönetim birlikleridir (Koçdemir, 1998: 407)

Ülkemizde kurulan yerel yönetim birliklerinin başarılı örnekleri, merkezi baskıyı aşma, yerel ölçekte kaynak ve hizmet üretmeye yönelik olmasındandır. (DPT, 1992: 420) Eğer ilçe özel idareleri mevcut olsa, genel hizmet birliklerinin büyük çoğunluğu işlevini yitirecektir. (Farsakoğlu, 1995, 26) Kalkınma birimi olarak görülen ilçenin finansman ihtiyacı (Yalçındağ, 1967: 105) birlikler tarafından karşılanmıştır. Görülüyor ki ilçe özel idarelerinin bulunmayışı yerel yönetim birliklerinin doğmasına yol açmıştır.

4.3.8.3. Köy Yönetimlerinin Geliştirilmemesi

Köy Kanunu çıkarıldığı dönem itibariyle mükemmel bir teknik ve içerikle hazırlanmış ve bu kanunla Cumhuriyetin ilk yıllarında son derece yararlı hizmetlerin yapılması sağlanmıştır. Ancak Köy Kanununda 1950’li yıllardan sonra meydana gelen değişime paralel gerekli değişiklikler yapılamamıştır. Köy Kanununda Köy yönetimlerinin yapmaya zorunlu oldukları görev ve hizmetler, merkezi yönetim tarafından üstlenilmiştir. Bu süreç içinde köy ve köyle ilgili tüm hizmetler artık merkezi idare tarafından gerçekleştirildiğinden kırsal kesimde yaşayan kişiler her şeyi merkezden bekler hale gelmişlerdir. Köylerde bulunan yerel hizmetlerin merkezi idare tarafından karşılanması ile yerel yönetim-merkezi yönetim çatışmasının ve olumsuzluklarının yerel yönetimler aleyhine gerçekleşmesine neden olmuştur.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesinde (MEHTAP) ifade edildiği gibi il özel idarelerinin artık işlevlerini yitirdiği, küçülen il sınırlarının bölgesel kalkınma ihtiyaçlarını karşılayamayacağı, köye yönelik kalkınma çabalarının bu haliyle yürütülmesinin mümkün olmadığı görülmüştür (Geray, 1999: 38).

Yine KAYA projesinde belirtildiği üzere köyle kent arasındaki farkı ortadan kaldırmak için yeni köy yönetimlerinin oluşmasına ihtiyaç duyulmuştur (TODAİE, 1991: 191) Bu karşılanamayınca, güçsüzleşen köy yönetimlerinin parasal kaynak, araç-gereç ve personel yönünden hemen hemen hiçbir şeye sahip olmamaları nedeniyle, belli konularda köy yönetimleri gereksinimlerin karşılanması amacıyla birlikler kurma eğilimine girmişlerdir.

4.3.9. Yerel Yönetimler Arası İşbirliği Alanlarının Genişlemesi

Yerel Yönetim birimleri arasında belli konularda güçlerini birleştirmelerini gerektiren alanlar genişlemiştir. Hizmet birlikleri, tek bir amacın gerçekleştirilmesi, birden çok amacın gerçekleştirilmesi, yerel yönetimleri ilgilendiren genel politikaları belirleme amaçlarını gerçekleştirebilmek için güç birliği yapılan yerler olmuştur (Keleş, 2000: 384).

Yerel yönetimlerin güç birliği yapmalarını gerektirecek alanların genişlemesi ve dayanışma anlayışının büyümesi ile birlikte birlik kurma eğilimleri de aynı oranda artmıştır.

Aynı zamanda yerel yönetimler güçlendikçe yerel yönetimler arasında işbirliği gelişmekte, yerel yönetimler arasında işbirliği geliştikçe de yerel yönetimler güçlenmektedir (Ünlü, 1993: 2). Yerel yönetimler arasında işbirliği alanları; bilgi ve deneyim alışverişini sağlamak, demokrasinin güçlenmesi, yerel yönetimlerin çalışma alanlarında eğitim ve araştırma yapmak, yerel yönetimlere ilişkin yasal, kuramsal ve idari düzenlemeler konusunda çeşitli düzeylerde görüş geliştirmek, yerel yönetim hareketinin öncülüğünü yapmak, merkezi yönetim önünde, yerel yönetimleri temsil etmek, sahip çıkmak, yerel yönetimlerin güçlenmesi, yönetim yapılarının geliştirilmesi, kentsel ve bölgesel planlama ve kentsel hizmetlerin ortaklaşa sunulması konularında işbirliğine gitmek, bilgi birikim merkezi ve veri bankası kurmak, üye yerel yönetimlere çeşitli alanlarda danışmanlık hizmeti sunmak, hizmet ortaklıkları kurmak ve işletmek, yol, su, kanalizasyon, arıtma tesisi gibi altyapı hizmetlerinin sağlanmasında işbirliğine gitmek, çevre kirliliği ve çevrenin korunması konusunda ortak programlar geliştirmek, yerel yönetimleri ve demokrasiyi güçlendirmek, yerel yönetimler arasında kardeşlik ve barışı geliştirmek örnek verilebilir (Ünlü, 1993:5-6).

4.3.10. Uluslararası İşbirliği Gereksinimi

Yerel yönetimlerin çıkarlarının uluslar arası düzeyde savunulması ve korunması da önemli bir işbirliği alanıdır. Avrupa'da kimi uluslar arası kuruluşlar, ulusal yerel yönetimlerin üst örgütleri için önemli görevler belirlemektedir. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler bünyesindeki çalışmaların yanı sıra Avrupa Birliğinin danışman organlarından biri olan Bölgeler Komitesi bunlar arasında sayılabilir. Sınır ötesi işbirliği gibi.

Uluslar arası Yerel Yönetimler Birliği (IULA), Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi (CEMR) ve Avrupa Bölgeler Asamblesi (AER) gibi kuruluşların çalışmalarının da, yerel yönetimler arasındaki işbirliği çalışmalarına güç katmaktadır.

Avrupa Konseyinin yetkili organlarının 1985 yılında kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında işbirliğine ilişkin kimi kurallar yer almaktadır. Şartın 10. maddesine göre;

a) Yerel yönetimlerin, yetkilerini kullanırken, yasaların çizdiği sınırlar içinde, ortak çıkarlarıyla ilgili görevlerini daha iyi yerine getirebilmek için birlikler kurarak işbirliği yapma hakkına sahip olduklarını göstermekte ve bunu yerel özerkliğin öğelerinden biri saymaktadır.

b) Her devletin, yerel yönetimlerin, ortak çıkarların korunması ve geliştirilmesi için bir derneğe üye olma yada Uluslararası Yerel Yönetimler Derneğine girebilme haklarını tanınması gereğinden söz etmektedir. Türkiye, Avrupa Yerel Özerklik Şartının 10 md. 2. ve 3. bentlerine çekince koymuştur. 1. md. ise onaylanması gereken zorunlu ilkelerden olduğu için onaylanmıştır.

c) Yerel yönetimlerin, yasaların belirleyeceği koşullarda başka ülkelerdeki yerel yönetimlerle işbirliği yapabilme hakları güvence altına alınmaktadır.

Bu düzenlemeye göre devletlerce yerel yönetimlerin ülke içinde ve dışındaki kamu tüzel kişisi olarak yerel yönetimlerle ve özel hukuk tüzel kişisi olan yerel yönetim dernekleriyle işbirliği yapmalarının önündeki engellerin kaldırılması gerekmektedir.

1996 yılında İstanbul'da yapılan Habitat II toplantısında kararlaştırılmış olduğu üzere Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında benimsenen ilkelerin çoğunlukla yinelenildiği, yine 1997 yılında Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresinde benimsenmiş olan Avrupa Bölgesel Özerklik Şartının 8. maddesinde bölge yönetimlerinin, devletlerin uluslar arası sorumluluklarını belirleyen kurallar ve iç hukuk kuralları çerçevesinde, bölgesel ve sınır ötesi işbirliği etkinliklerinde bulunabilecekleri belirtilmektedir.

Görüldüğü gibi, işbirliği bir ülkenin salt iç sorunu olarak kalmamakta, uluslar arası bir boyut da kazanmış bulunmaktadır.

Kısaca Dünyanın çoğu ülkesinde, çeşitli düzeylerde, özellikle ulusal ölçekte yerel yönetim birliklerinin kurulması ile, bu birlikler arasında uluslar arası işbirliği gereksinimi de doğmuştur. Çünkü birlikler, üyelerine daha iyi hizmet verebilmek için, çalışma alanlarında, yerel yönetimleri ve yerel demokratik kurumları geliştirebilmek için, diğer ülkelerin benzer alanlarda çalışan, hatta mücadele veren yerel yönetim birliklerinin, bilgi ve deneyimlerinden yararlanmak gereksinimini duymuşlar ve bu alanda, uluslararası düzeyde işbirliğine gitmişlerdir (Ünlü, 1993:36).

4.3.11. Yerel Yönetimler ve Toplumsal Kalkınma

Yerel yönetim birlikleri ve toplum kalkınması arasında doğrusal bir ilişki olduğuna dair özellikle 1. Beş Yıllık Kalkınma Planını temel ekseninde kanaatler bulunmaktadır. Bu konuyu incelemeden önce toplumsal kalkınma nedir bunun incelenmesi gerekmektedir.

4.3.11.1. Toplumsal Kalkınma

Toplumsal Kalkınma ilk defa I. Beş yıllık Kalkınma Planında yer almış, 1963 yılından sonra da uygulanmaya çalışılmıştır. Ancak toplum kalkınması modeli , başta hızlı kentleşme ve bunun sonucu “köyün unutulmaması” gibi etkenlerle gündemden uzaklaşmıştır (Zengin, 1995: 48).

Planda toplum kalkınması; “çeşitli hizmet çalışmalarının yapılması, dernek, kooperatif gibi teşkilatların kurulması ve idare ile toplulukların işbirliğinin sağlanmasını kapsayan bir çalışma olarak adlandırılmıştır.

Toplum kalkınması, köylerin her şeyi devletten bekleme alışkanlığına son vermeyi amaçlayan, kalkınmada halk katılımını ön plana çıkaran yaklaşımdır (Güney, 1970:85). Köylünün kendi sorunlarını çözme istek, yetenek ve çabalarının devletçe desteklenmesi, halkta ve kamu görevlilerinde bir davranış değişikliği gerekmiştir (Geray, 1974: 314-315). Devlet Planlama Teşkilatının I. Beş Yıllık Kalkınma Planı süresince, eğitsel ve örgütsel alanlarda toplum kalkınmasının başarılı bir yöntemi olarak benimsetilmesi için pilot bölgelerde önemli çalışmalar yapılmıştır.

4.3.11.2. Yerel Yönetim Birlikleri ve Toplumsal Kalkınma

Halk ile devletin gönüllü işbirliğine dayalı olarak köyün, toplumsal, ekonomik ve kültürel sorunlarına yönelmiş toplum kalkınması çalışmaları için bütün köyleriyle birlikte ilçeler birim olarak seçilmiştir (Geray, 1969: 16). Bu dönemde toplum kalkınması çalışmaları sırasında İlçe Özel İdarelerinin kurulmasına ilişkin çalışmaların teşvik edildiği de görülmüştür (Aktan, 1970: 92). Ancak ilçe düzeyinde yapılan

çalışmalarda yaşanan aksaklıklara çeki düzen verebilmek için ilçedeki bütün belediye ve köyleri kapsayan yerel yönetim birlikleri kurulması gerektiği fikri ağır basmıştır.

Toplum kalkınması yerel topluluklar, özellikle köyler için etkili bir çalışma biçimi olarak ortaya atılmıştır (Geray, 1974: 334)

Ancak birden çok köyü ilgilendirilen toplum kalkınması çalışmalarının yürütülmesinde bir takım güçlüklerle karşılaşmıştır. Köy halkı genelde kendi köyünü ilgilendiren sorunlara daha çok ilgi duymaktadır. Birden çok köyü ilgilendiren işlerde köylünün işbirliğini sağlamak her zaman için kolay olmamaktadır. Halk ile devletin gönüllü işbirliğine dayanan toplum kalkınması yöntemi de, köylerin ortaklaşa sorunlarının çözümünde köyler arasında işbirliği yapılmasını gerektirmektedir. İşte bu amaçla köyler arasında “birlik” kurma yoluna gidilmiştir.

Ancak toplum kalkınması modeli yönetim yapısında gerekli düzenlemelerin ve gerekli eğitim çalışmalarının yapılamaması, aşağıdan yukarıya doğru işleyen köy, ilçe ve bölge basamaklarında, merkezde hazırlanan plan ve programlarla bütünleşen bir plan ve program yaklaşımı getirmediği gerekçeleriyle III. Beş Yıllık Kalkınma Planında kabul görmemiştir.

4.3.12. Çevre Sorunlarının Sınır Tanımaması

Dünyanın yaşadığı hızlı değişimlerin bir yansıması çevre sorunlarıdır. Çevre sorunları yapıları gereği sınır tanımamaktadır. Çözüm yolları da sınırların kaldırılarak işbirliği yapılmasından geçmektedir.

Yerel yönetimlerin sınır tanımayan çevre sorunlarının altından tek başlarına kalkmaları beklenemez. Örneğin su kirliliği, hava kirliliği, katı ve sıvı atıkların sağlıklı biçimde bertaraf edilmesi yerel yönetim birliklerinin işbirliğini gerektirmektedir. Çevre sorunlarının varlığı birlik oluşturmayı zorunlu kılmaktadır. Zira bir konuda Subsidiyarite ilkesi gereği yerel nitelikli sorunların, yerel platformda çözülmesi ve merkeze rağmen yerelin tercih edilmesi öngörülmüştür. Bu noktada sorunlarının yerel düzeyde giderilmesi için bu birimlerin (görev ve yetkiyle) donatılması önemlidir.

4.3.13. Yerel Demokrasinin Gelişimi

Özellikle geçtiğimiz çağın son çeyreğinde aşırı merkeziyetçi sistemlerin çöküşü, yöneten ile yönetilenler arasındaki uçurumun rahatsız edici boyutlara ulaşması, “toplumların teknoloji ile görüşlerinin genişleyerek daha sorgulayıcı ve katılımcı bir yapıya kavuşması yerel yönetimleri ve yerel demokrasiyi güçlendirmiştir (Şat, 2000, 17).

Yerel yönetim ve demokrasinin güçlenmesi yerel yönetimler içinde birleşmeleri de beraberinde gündeme getirmektedir. Yerel demokrasilerin ifade bulacağı zemin olarak yerel yönetim birliklerinin kurulması doğaldır.

4.3.14. Bilgi ve Tecrübe Alışverişi

Günümüz yerel yönetimleri için bilgi ve tecrübe edinmek bir gereksinim olarak ortaya çıkmıştır. Bilgi ve tecrübe alışverişi gerek ülke, gerek bölge ve gerekse kent yönetimleri arasında yapılmaktadır. Daha önce kazanılmış tecrübelerin ve bilgilerin karşılıklı alış veriş hizmetlere nitelik kazandırmaktadır. Sonuç olarak ihtiyaca karşılık verebilen hizmetleri alabilmek, yerel yönetimlerde o toplumun çağın gereklerine uygun bir yaşam kalitesini sağlamaktadır.

Tüm bunların yanı sıra yerel yönetimlerin birbirlerini tanımaları, mevzuattaki gelişmelerin sağlanmasında kamuoyu sağlayabilmeleri, yeni projeler üretebilmeleri, personel sorunlarının tespit edilip insan kaynaklarının veriminin artırılması için çözümlerin oluşturulması ve en önemlisi koordinasyonun sağlanması konularında da bilgi ve tecrübe alışverişinin sağlanması gerekli hale gelmektedir.

İşte bu gereğin doğal sonucu olarak yerel yönetimlerin işbirliğine yönelmeleri birlik kurmanın sebebi olarak öne çıkmaktadır.

4.3.15. Toplumsal Hareketlilik

Giderek büyüyen kentlerde insanlar bir belediyenin sınırları içinde oturmakta, başka bir belediyenin sınırlarında çalışmakta alışveriş yapmakta, eğitim görmekte, kültürel faaliyetlere katılmaktadırlar. Bu hareketli yaşam tarzı yerel yönetimlerin ortak iş görmesini gerektiren sorunlar doğurmaktadır. Bu sorunlar sağlık, ulaşım gibi konularda yoğunlaşmaktadır. Bu suretle hareketlilik kazanan toplum yaşamının birlikteliği zorlayan etkisi, yönetimi özellikle de toplumun gündelik yaşantısına en yakın faaliyet gösteren yerel yönetimleri işbirliğine itmektir. Sınırları aşan hizmet gereklilikleri de birlik kurulmasına yol açmaktadır.

4.4. BİRLİK TÜRLERİ

Birlikler, büyüyen alanlarda kır ve kent hizmetlerinin güç birliği sağlayarak, yerine getirmesini kolaylaştıran üyeliğe isteğe bağlı bir tüzel kişiliktir. Yerel yönetimlerin birlik kurmaları anayasal ve yasal açıdan mümkün olmakla birlikte (1580 sayılı Kanun 133–1334 md; 3030 sayılı Kanun 25 md) uygulamada belediyelerin kurdukları birliklere daha çok ilgi gösterildiği veya bunların daha yaygınmış gibi gösterildiği görülmüş, ancak bu birliklerin gerek yetki yetersizliği gerekse kolektif

çalışma disiplini yerleşmesi için de son yıllara kadar başarılı olamadıkları savunulmaktadır. (Karaman, 2001: 61)

Yerel yönetim birliklerinin sayılarına ilişkin kesin veriler ileriki bölümlerde verilecektir. Ancak birliklerin sayısal verilere göre değerlendirilmesi yanıltıcı olabilir. Kurulu olduğu halde halen çalıştırılmayan birliklerin mevcut olduğu bilinmektedir. Bu nedenle sayısal olarak çok olan Birlikler yerine işlevsel olarak çalışan birlikler ve sorunları hakkında değerlendirme yapmak gerekmektedir.

4.4.1. Birlik Üyesi Yerel Yönetim Birimlerine Göre

Birliğe üye yerel yönetimlere göre; yatay ve dikey birlikler olarak bir ayrım yapılabilir.

4.4.1.1. Yatay Birlikler

Yatay Birlikler, aynı tip yerel yönetimlerin kendi aralarında kurdukları birlikler olarak ifade edilebilir.

(1) İl Özel İdareleri Arası Birlikler

İki ya da daha çok il özel yönetiminin bir araya gelerek oluşturdukları birliklerdir. Bunların amacı yasalarla illere bırakılmış yerel görevleri birlik kuruluşu içinde, ortak tesisat ve yönetimle yerine getirmektir (Gönül, 1977: 50)

Bu tür birlikler, birden çok ilin il genel meclislerinin, birlik tüzüğünü oybirliği ile kabul etmeleri ve İçişleri Bakanının onayını takiben Bakanlar Kurulundan izninin alınması sonucu kurulur. Günümüzde bu birliklere en güzel örnek, merkezi Ankara'da bulunan Vilayetler Hizmet Birliğidir. Bu birlik, kuruluşundan beri özellikle sosyal alanlarda örnek çalışmalar gerçekleştirmiştir.

(2) Belediyeler Arası Birlikler

Sadece belediyeler arasında kurulan birliklerdir. Bunları; ülkesel ölçekte (Türkiye Belediyeler Birliği), bölgesel ölçekte (Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Ege Belediyeler Birliği) Alt bölgesel ölçekte (Bakırçay Belediyeler Birliği, Kocaeli Belediyeler Birliği), birlikler şeklinde inceleyebiliriz (Ulusoy ve Akdemir, 2001; 218)

Bu tür birliklerin kurulabilmesi için birlik tüzüğünün, üye belediyelerin meclislerince kabul edilmesi, belediyeler bir ilin içerisinde iseler o ilin Valisi, ayrı illere bağlı iseler ise İçişleri Bakanının onayı ve Bakanlar Kurulunun izni ile tüzükleri kesinleşir.

(3) Köyler Arası Birlikler

Sadece köyler arasında kurulan birliklerdir. Tüzüklerinin kesinleşmesi usulü il ve belediyelerinki ile aynıdır. Genellikle sayıca üstün ve yurt düzeyine yayılmış birlik türüdür. Bundaki etken daha çok ilçe ölçeğinde kurulması ve kaymakamın buna ön ayak olmasıdır. Mali imkandan yoksun olması nedeniyle, kaynak ve örgüt bulabilme arzusu ile ilçesinde köylere hizmet götürme birliğini kaymakam kurmakta ve başkanlığını kendisi yürütmektedir (Özhan ve Yeter, 1996: 31).

Mülki İdare amirinin inisiyatifi ile köy idare birimlerinin kurduğu veya sonradan katıldığı bu tür birliklerin özgün yerel idareyle oluşturulmadığı hususu tenkit edilirse de bu tür birliklerin kırsal alana yönelik bir çok hizmeti başarıyla gerçekleştirdikleri bilinmektedir.

Bu tür birlikler kırsal alana hizmet götürmede etkin bir araçtır. Yol, içme suyu, sulama, elektrik, telefon vs. konularında kurulmuştur.

Son yıllarda yeniden gündeme gelen köy birlikleri, ilçe düzeyinde “Köylere Hizmet Götürme Birliği” şeklinde hemen hemen bütün ilçelerde kurulmuştur. Bu birlikler kırsal kesimde toplum kalkınmasının gerçekleşmesinde model (Zengin 1995: 51) olarak gösterilmiştir.

4.4.1.2. Dikey Birlikler-Karma Birlikler

İl-belediye, il-köy, belediye-köy ya da her üç tür birim arasında kurulabilen birliklerdir. Bunlara “karma birlikler” de denilebilir (Gönül, 1977: 52). Tüzüklerin kesinleşmesi yukarıda belirtilen süreci izler. Konuları hizmet karakterli olabileceği gibi ekonomik işletme karakterli de olabilir.

Bu tür birlik kurmadaki esas amaç, köylere göre daha güçlü olan belediye ve il özel idaresinden kırsal alana hizmet götürülecek olan hizmetler için, kaynak aktarımını gerçekleştirmektir (Özhan ve Yeter, 1996, 32)

Son yıllarda kurulan birlikler arasında yaygınlaşan birlik türlerindendir. Örnekler : Balıkesir-Hayvan Islah Birliği, Burdur – İl Özel İdaresi ve Ağlasun Belediyesi Kireç Ocağı ve Fabrikası Birliği, Kırşehir – İl Özel İdaresi ve Mucur Belediyesi İşhanı Yaptırma. ve Müstemilatına Hizmet Verme Birliği

4.4.2. Amaçlarına ve Konularına Göre Birlikler

Birliklerin kuruluş amaçlarına ve konularına göre ayrı bir sınıflandırma yapılabilir. Aşağıda buna ilişkin bazı örnekler verilmektedir.

4.4.2.1. Ekonomik ve Ticari Amaçlı Birlikler

Birliğin kuruluş amacı, yöresine ve yöre insanına ekonomik katkıda bulunmaktadır. Ekonomik amaç ise değişik türde olabilir. Örnek olarak şunlar sayılabilir: Ulaştırma, sanayi tesisleri yapımı ve işletimi, hayvancılığı geliştirme, tarım, fırın, soğuk hava deposu yaptırma ve işletme, el sanatları atölyeleri, ticari amaçlı turistik tesisler, tüketicinin korunmasına yönelik hizmetler, sergi ve fuar düzenleme, otel, gazino yapımı ve işletimi, iş sitesi gibi.

4.4.2.2. Sosyal ve Kültürel Amaçlı Birlikler

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

Korunmaya Muhtaç Çocuklar hakkında Kanun uyarınca ve 11580 sayılı Kanunun birliklere ilişkin hükümlerine göre kurulmaktadır. Korunmaya Muhtaç çocuklar, özel bir yasa ile korunma altına alınmaya çalışılırken merkezi yönetimin yanı sıra, yerel yönetimlerin de birlikler kurarak bu alanda hizmet sunması yasal çerçevede zorunlu hale getirilmiştir (Farsakoğlu, 1995: 21)

Sosyal amaçlı diğer birlikler ise: düşkünler yurdu ve huzur evi yapımı (Yaşlı ve kimsesiz yada akrabaları tarafından bakılmayan, bakıma muhtaç kadın ve erkeklerin barındığı, yurtları yapan ve çalıştıran birliklerdir), öğrenci yurtları yapımı, konut ve lojman yapımı, kreş yapımı, aşevi yapımı, misafirhane yapımı, spor tesisleri, eğitim ve dinlenme tesisleri yapımı ve işletimi, tiyatro ve sinema faaliyetleri, kütüphane gibi.

4.4.2.3. Altyapı Hizmetlerini Gerçekleştirmeye Yönelik Birlikler

Bu tür birlikler aşağıda sayılan faaliyet konularını, tüzüklerinde gerçekleştirecekleri amaç olarak göstermektedir (Özhan ve Yeter, 1996: 33-34). İçme ve sulama suyu, taş, kum, çakıl vs. üretimi, yol bakımı, stabilizesi, asfaltlanması, telefon santrali kurulması, hat döşenmesi, elektrik üretimi ve dağıtımı, asfalt plenti ve bordür üretimi, kanalizasyon yapımı, arıtma tesisi yapımı, katı atık toplanması, taşınması, imhası veya depolanması, çevre korunması, köprü yapımı gibi.

4.4.2.4. Diğer Hizmetlere Yönelik Birlikler

Diğer hizmetlere yönelik birlikler de şöyle sıralanabilir: Eğitim faaliyetleri (gerek seçilmiş ve gerekse atanmış birlik personelinin eğitimine yönelik kurs, seminer veya sempozyum düzenlenmesi, yurt içi ve yurt dışı geziler tertip etmek) (Özcan, 1996: 25), yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve buna yönelik etkinlikler, üye yerel yönetim

birliklerine danışmanlık, bilgi toplama ve yayın faaliyetleri, ortak iş makineleri alımı, üye birimlere sigorta hizmeti gibi.

4.4.3. Amaç Sayılarına Göre Birlikler

Birlikler kuruluş amaçlarının sayılarına göre de ayrıma tabi tutulabilirler.

4.4.3.1. Tek Amaçlı Birlikler

Bir amaç için kurulan birliklerdir. Tek amaçlı olan birliklerin amaçları çoğunlukla isimlerinde belirtilmektedir.

4.4.3.2. Çok Amaçlı Birlikler

Birden fazla amacı gerçekleştirmek için kurulmuş olan birliklerdir. Kurulan birliklerde genel eğilim, birliklerin çok amaçlı olmasından yanadır (Gönül,1977: 60).

4.4.4. Sürelerine Göre Birlikler

Birliklerin kurulabilmesi için yasal düzenlemeyi içeren 1580 sayılı Belediye Kanununun 135. maddesinde, birliklerin tüzüklerinde yapılması zorunlu olan bir konu da birliklerin sürekli veya süreli olup olmadığıdır.

4.4.4.1. Süreli Birlikler

Kurulmuş olan birlik, eğer uğraş konusunu gerçekleştirmiş, bitirmiş ve devamına gerek kalmamış ise, o zaman süreli birlik söz konusu olabilir (Gönül, 1977: 60).

Birlik tüzüğünde, amacını gerçekleştirmek için, herhangi bir süre öngörmüş ve uğraş konusunu o sürede tamamlamış ise tüzükte belirtilen süre öngörmüş ve uğraş konusunu o sürede tamamlamış ise tüzükte belirtilen süre sonunda kendiliğinden sona erer.

4.4.4.2. Sürekli Birlikler

Bu birliklerin sona ermesine ilişkin olarak tüzükte herhangi bir süre verilmemekte ve birliğin çalışma süresinin belirli bir zamanla kayıtlı olmadığı bir madde ile belirtilmektedir. Yaygın olan birlikler, sürekli birliktedir. Bunlarda amaç, herhangi bir hizmeti belirli düzeyde gerçekleştirmenin yanı sıra, bu amacın gelişmesi içinde çalışmasıdır (Farsakoğlu, 1995: 22-23)

4.4.5. Görev Alanlarına Göre Birlikler

Birliklerin görev alanlarına göre sınıflandırması aşağıda gösterilmiştir.

4.4.5.1. İlçe Mülki Sınırlarında Kurulu Birlikler

Bu birlikler bazen ilçenin tümünü kapsarken bazen de bir bölümünü kapsamaktadır(Özhan ve Yeter, 1996: 34). Hizmet alanı içerisinde kalan bu çeşit birliklere genelde sadece köyler üye olurken bazı hallerde köylerle birlikte ilçe ve merkez veya kasaba belediyeleri ile İl Özel İdareleri de üye olabilmektedir.

4.4.5.2. İl Mülki Sınırlarında Kurulu Birlikleri

İle bağlı tüm veya bir kısım ilçelerin yerel yönetimlerini (köy, belediye) kapsamaktadır (Özcan, 1996: 26).

4.4.5.3. Bölge Birlikleri-Havza Birlikleri

Belli bir coğrafi bölgedeki yerel yönetim birimlerini kapsayan birliklerdir. Birlik kurulacak yerel yönetim birimlerinin mülki sınırlara bağlı olmadan coğrafi konumların ağır bastığı birliklerdir. Aynı havza içinde, bazı belediye ve köyler, ayrı il yada ilçelere bağlı olmalarına karşın, ortak coğrafya koşullarına bağlı olarak belirli amaçları gerçekleştirmek üzere kurulan birliklere havza birlikleri denir (Gönül, 1977: 52).

4.4.5.4. Ülke Geneline Kurulu Birlikler

Ülke genelinde mahalli idare birliklerini kapsayan birliklerdir. (Örnek: Vilayetler Hizmet Birliği)

4.4.5.5. Uluslararası Birlikler

Ülkede bulunan yerel yönetim birimleri ile ülke dışında diğer ülkelerde bulunan yerel yönetim birimleri arasında kurulan birliklerdir. Yerel yönetim birimlerin, son zamanlarda bazı ortak amaçların gerçekleştirmesi için uluslararası yerel yönetim birliklerini kurma veya üye olmaları söz konusu olmuştur.

4.5. Birliklerin Örgütlenme Modelleri

Yerel yönetim birliklerinin kuruluşuna ilişkin olarak İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünce 1989 yılı sonrasında Bakanlar Kurulu izni alınması

zorunluluğu getirildiğinden, belirtilen yıl sonrasında kurulan tüm Birlikler için Bakanlar Kurulu İzni alınmıştır.

Bakanlar Kurulu izni ile kurulan Birlik sayısı 1055'tir. 1989 yılı öncesi Valilik Onayı ile kurulan Birlikler de hesaba katıldığında toplam birlik sayısı 1500'e çıkmıştır. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünce Birliklere ilişkin tutulan kayıtların incelenmiş ve 2004 yılı Ocak ayı itibariyle tüm Türkiye genelinde birliklerin türleri çizelge 4.1.'de sınıflandırılmıştır.

Çizelge- 4.1. 2004 Yılında İçişleri Bakanlığı Kayıtlarına Göre Birlikler

Birliğin Türü	Sayısı
Köylere Hizmet Götürme Birlikleri	732
Sulama Birlikleri	462
İçme Suyu Birlikleri	125
ATAK (Kentsel Altyapı Birlikleri)	37
Belediye Birlikleri	33
Diğer Birlikler (Belediye, Kalkınma, Eğitim-Hizmet vb.)	110
TOPLAM	1499

1998 yılında Hasan Canpolat yerel yönetim birliklerine ilişkin sayıları şu şekilde vermektedir (Canpolat, 1998: 102)

Çizelge- 4.2. 1998 Yılında Yerel Yönetim Birlikleri

Birliğin Türü	Sayısı
Köylere Hizmet Götürme Birlikleri	787
Sulama Birlikleri	274
Diğer Birlikler (Belediye, Kalkınma, Eğitim-Hizmet vb.)	224
TOPLAM	1285

Kahramanmaraş İli genelinde kurulu bulunan 18 birliğe ilişkin veriler çizelge 4.3.'te gösterilmiştir.

Çizelge- 4.3. Kahramanmaraş İli Geneline Birlikler

MERKEZİ	ADI	ÜYELERİ	KURULUŞ TARİH/SAYI	FAALİYET TÜRÜ
Merkez İlçe	Kahramanmaraş Merkez KHGB	Köyler	20.12.1991/2550	KHGB
Merkez İlçe	Kartalkaya Sağ.Sahil Sulama B.	Belediye/Köyler	06.10.1994/6181	Sulama
Merkez İlçe	Halıcılığı Geliştirme ve Yayma B.	Özel İdare/ Belediyeler/Köyler	12.02.1996/7863	Halıcılık
Afşin İlçesi	Afşin İlçesi KHGB	Köyler	20.12.1991/2550	KHGB
Afşin İlçesi	Binboğa Belediyeler B.	Belediyeler	17.09.1992/3545	Belediye B.
Andırın İlçesi	Andırın İlçesi KHGB	Köyler	20.12.1991/2550	KHGB
Andırın İlçesi	Aşağı Andırın Sulama B.	Belediyeler/Köyler	31.03.1994/5474	Sulama
Andırın İlçesi	Anacık-Kızık-Erenler ve Beşbucak Köyleri Grup İçmesuyu B.	Köyler	25.01.1995/6527	İçmesuyu
Çağlayancerit İ.	Çağlayancerit İlçesi KHGB	Belediye/Köyler	20.12.1991/2550	KHGB
Ekinözü İlçesi	Ekinözü İlçesi KHGB	Köyler	06.10.1994/6181	KHGB
Elbistan İlçesi	Elbistan İlçesi KHGB	Köyler	09.11.1995/7624	KHGB
Elbistan İlçesi	Kalealtı Sulama B.	Belediye/Köyler	09.11.1995/7624	Sulama
Göksun İlçesi	Göksun İlçesi KHGB	Köyler	20.12.1991/2550	KHGB
Göksun İlçesi	Göksun Sulama B.	Belediyeler/Köyler	27.10.1997/10183	Sulama
Nurhak İlçesi	Nurhak İlçesi KHGB	Köyler	30.03.1995/6716	KHGB
Pazarcık İlçesi	Pazarcık İlçesi KHGB	Köyler	1972	KHGB
Pazarcık İlçesi	Kartalkaya Sol Sahil Sulama B.	Belediyeler/Köyler	30.05.1994/5726	Sulama
Türkoğlu İlçesi	Türkoğlu İlçesi KHGB	Belediyeler/Köyler	20.12.1991/2550	KHGB

4.5.1. Köylere Hizmet Götürme Birlikleri

Yerel yönetim birlikleri içinde en ağırlıklı olanı köylere hizmet götürme birlikleri, köyler arasında kurulan, köylerin altyapı ihtiyaçlarının karşılanması veya iyileştirilmesi, amacını güden birliklerdir.

Köy birlikleri, ülkemizde genellikle ilçe düzeyinde, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri şeklinde örgütlenmektedirler. Bu şekilde örgütlenmenin en önemli nedenleri ise şunlardır : İlçenin geleneksel yönetim birimi olması ve ilçede kaymakamın yetişmiş bir profesyonel yönetici olması. Özellikle kaymakamlar, riski göze alabildikleri, sosyal, siyasal ve ekonomik sorunlara göğüs gerebilmeyi başardıkları (Zengin, 1993: 30) oranda bu birlikler başarılı olabilmektedir. Böylesi birliklerden Malkara İlçesi Köylere

Hizmet Götürme Birliği, DPT ve İçişleri Bakanlığı tarafından kırsal kalkınma “Modeli” olarak sunulmuştur (Malkara Kaymakamlığı, 1998: 290)

İlçe Özel İdarelerinin kurulamaması, İl Özel idarelerinin ilçelerde kaymakamları dışlayan yapısı, köylere götürülecek hizmetlerle doğrudan ilgili olan kaymakamların parasal imkana sahip olmamaları nedeniyle köylerden gelen talepleri ilgili birimlere havale etmek dışında fonksiyonları olmaması ve bunun doğurduğu olumsuzluklar, kaymakamları yeni arayışlara itmiş ve bu arayışların doğal bir sonucu olarak özellikle 1980 sonrasında Köylere Hizmet Götürme Birlikleri yaygınlaşmıştır.(Arslan, 2003: 221) Bu birliklerin il merkezlerinde bulunan merkez ilçelerinde de vali yardımcılarının başkanlığında kurulduğu görülmüştür. Başkanı mülki idare amiri olan birliklerde asıl belirleyicinin kim olduğu açıktır.

Kaldı ki mevcut haliyle bu birliklerin ilçe yerel yönetiminin alt yapısını oluşturacağı da ifade edilmektedir (Ulu, 1999: 176)

4.5.2. Belediye Birlikleri

1960’lı yıllara kadar, Belediye Yasasındaki yeterli hukuksal düzenlemeye rağmen, belediye birlikleri konusunda önemli bir gelişme olmamıştır.Yetmişli yıllar, ülkemizde yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin güncel hale geldiği, önemsendiği yıllardır. Bu yıllar belediye birliklerinin önem kazandığı yıllardır. Aslında 1973 yerel seçimlere belediyeler için dönüm noktası olmuştur. Belediyeler merkezi yönetimin uzantısı kabul edilme anlayışını bir tarafa bırakarak, “Yeni Belediyecilik Anlayışı” içinde belediyelerin hak ve çıkarlarını korumak, daha çok yetki ve kaynak sağlamak, bilgi ve deneyimleri bir birlerine aktarmak için işbirliğine gitme yani birlik kurma yoluna gitmişlerdir(Ünlü, 1993: 51). Bu anlayışın ilk örneğini, 1973 yılında kuruluş çalışmaları başlatılan ve 1975 yılında Marmara Bölgesindeki çok sayıda belediyenin katılımı ile kurulan Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği teşkil ediyordu. Birliğin çalışmaları doğrultusunda, belediyeler arasında işbirliğinin ve belediye birliklerinin kuruluşunun teşvik edilmesi, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planında yer almıştır (Ünlü, 1993: 47).

1978 yılında ilk kez Yerel Yönetim Bakanlığı’nın kurulması sonrasında 12 Eylül 1980’e kadar çok amaçlı ve kapsamlı belediye birlikleri kurulması desteklenmiş; bu dönemde sayıca dikkat çekmese de katılımcılarının çokluğu ve üstlendikleri görevlerin çeşitliliği ile dikkate değer olan belediye birlikleri kurulmuştur. Hatta 1979 yılı bütçesinden, bölgesel belediye birliklerine genel bütçeden yardım yapılması dikkat çekmiş ve eleştirilmiştir.

1980 yılı başında, bölgesel belediye birlikleri tüm ülke coğrafyasını kapsayacak biçimde yaygınlaşmış ve Türkiye ölçeğinde belediyeler arası işbirliği ve bilgi

alışverişini sağlamak, belediyelerin ortak sorunlarına çözüm yolları bulmak amacı ile üst birlik çalışmaları başlamıştır (Ünlü, 1993: 47-48)

Bölgesel ve çok amaçlı belediye birliklerinin kurulmasını üst birlikler kurulması ve Türkiye Belediyeler Birliği kuruluşu çalışmaları izlemiş ancak başarıya ulaşamamıştır (www.yerelnet.org.tr: 2003).

1990'lı yıllarda, bölgesel değil, bir il içindeki belediyelerin, daha çok metropoliten nitelikli birlikler kurmaya yöneldikleri görülmektedir. Belediye birlikleri model olarak tüm belediyeler açısından istenilir duruma gelmiştir.

Yıllarca Türkiye Belediyeler Birliği adıyla bilinen Derneğin yoğun çabaları ile Türkiye Belediyeler Birliği kurma çalışmaları 2002 yılı içinde başarıya ulaşmıştır. Birlik, Bakanlar Kurulunun 24.07.2002 tarih ve 2002/4559 sayılı kararı ile kurulmuştur. Birlik Tüzüğü İçişleri Bakanlığınca 24.12.2002 tarihinde onaylanmış ve Birlik kamu tüzel kişiliği kazanmıştır.

4.5.3. Sulama Birlikleri

Sulama birlikleri yerel yönetim birlikleri kapsamında ve yerel yönetim birlikleri mevzuatına göre kurulan ve işleyen tarımsal sulama amaçlı hizmet birlikleri kapsamındadır. Asıl amacı idari olan yerel yönetim birliklerinin bir türü olmasına karşılık, sulama birliklerinin de asıl amacı, teknik bir konu olan tarımsal sulama yani devletçe yapılan sulama tesislerinin işletme, bakım ve onarımını yürütmektedir.

Sulama Birlikleri başlangıçtan bu yana, sadece Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğünce yapılan sulama tesislerinin işletme, bakım ve onarımı için kurulmakta olup, asıl çoğalma ve gelişimi 1984 yılından itibaren olmuştur.

Sulama birlikleri demokratik geleneklere göre değil, güdümlü olarak belirli amaca erişilmesi amacıyla kurulmaktadır. Bu birlikler sulama tesislerinin işletme, bakım ve onarımının çiftçilerin iradesinden çok, DSİ'nin tesislerinin işletilmesini bir an önce üzerinden atarak başka bir kuruluşa devretme amacından başka bir şey olmadığını göstermektedir (Çevikbaş, 2001: 100). Bu nedenle sulama birlikleri beklenen işlevlerini etkin ve verimli bir şekilde yerine getiremediklerinden, kamu üzerinde yeni bir yük ve kambur olma eğilimi içindedirler.

4.5.4. Kentsel Altyapı Birlikleri (ATAK)

Kamuoyunda ATAK (Altyapı Kalkınma Birlikleri) olarak bilinen kentsel altyapı birlikleri, üye yerel yönetimler yardımıyla (bunlar genellikle belediyeler ve İl Özel İdarelerinin bir araya gelmesinden oluşmaktadır) kentsel alt yapı ihtiyaçlarının çözümüne yönelik çalışmaktadırlar. Bu birlikler alt yapı ihtiyaçlarını cevaplamak ve çevre sorunlarını çözebilmek için kurulmuşlardır. Çevre sorunları yönetilebilir

sorunlardır, ancak bunun için doğru örgütsel yapıların ve süreçlerin oluşturulması gereklidir (Sanal, 1999: 109).

İçişleri Bakanlığı'nca biri genel, diğeri ise kentsel altyapı birlikleri için iki örnek (tip) tüzük hazırlanması ile sonuçlanmıştır. Çevre ve Turizm Bakanlıklarının özendirilmesinin de katkısı ile, çevre koruma ve altyapı tesisleri yapma ve işletme amaçlı birliklerin kurulması hızla yaygınlaşmıştır. Bu birlikler genellikle çok sayıda yerel yönetimin katılmasıyla kurulan, diğerlerine göre büyük bütçeye sahip birliklerdir. Gerek bu birlikler için örnek tüzükten, gerek uygulamalardan bu tür birliklerin dış kaynaklı kredi kullanmaya ve şirket kurmaya eğilimli oldukları ve bazılarının da devlet güvencesi altında dış kaynak kullandıkları görülmektedir.

4.5.5. Grup İçme Suyu Birlikleri

Yukarıda açıklanan sulama birliklerine benzer şekilde 1990'lı yıllarda Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünce yapılan ve birden fazla köyü kapsayan içme suyu tesislerinin çalıştırılmasına yönelik olarak muhatap köylere kurdurulan birlikleridir. Grup köylerin içme sularının düzenli karşılanabilmesi için, tesislerin bakım ve onarımlarının yapılması, içme suyu işletme giderlerin tahsili gibi hususlarda faaliyet gösteren birlikler, canlılığını sürekli koruyamamışlardır.

4.5.6. Diğer Birlikler

Yukarıdaki tabloda Diğer Birlikler olarak belirtilen ve sayıları 110 kadar olan bu birlikler, belediye, turizm, kalkınma vb. amaçları yerine getirmek amacıyla kurulmuştur. Bu birliklerin sayıları yukarıda yapıldığı gibi sınıflandırma yapılacak kadar fazla değildir.

5. BİRLİKLERİN YAPILARI VE İŞLEYİŞLERİ**5.1. Birliklerin Hukuksal Yapıları ve Kuruluş İşlemleri**

Yerel kamu hizmetleri sadece müstakil idare birimleri tarafından değil, yerel idarelerin kendi aralarında kurdukları organizasyonlar tarafından da yerine getirilebilir. Bu organizasyonların başında da birlikler gelmektedir (Koçdemir, 1998: 406). Birlikler bu denli önemliken birliklerin kurulmasına dayanak teşkil eden kaynakların ayrıntılı incelenmesi gereklidir.

Birliklerin kurulmasına izin veren ulusal ve uluslar arası kaynaklar, aynı zamanda birliklerin hukuksal yapılarının da ifade etmektedir. Birliklerin hukuksal yapıları ve işleyişleri, genel olarak yerel yönetimlerimize paralellik göstermektedir.

5.1.1. Birliklerin Hukuksal Yapıları

Yerel yönetim kuruluşları kendi aralarında biri “anlaşma” yoluyla, diğeri de “birlik” kurma yoluyla olmak üzere iki şekilde işbirliği yapılabilmektedir (Özcan, 1996: 34).

Yerel yönetim birimleri arasındaki işbirliğinin en gelişmiş biçimi olan birliklerin hukuksal niteliğini belirgin anlamda içeren yasal kaynak, 1580 sayılı Belediye Yasanın 138. maddesidir (Gönül, 1977: 63). Bu maddeye göre “Birlikler hükmi şahsiyet, haiz amme müesseseleridir. Vazifelerini ifa ettikleri yerel yönetimlerin bu vazifeyi ifa hususunda haiz oldukları hukuk ve selahiyeti haizdir.....” Bu temel hukuksal özellikler birliklerin kurulmalarından, sona ermelerine kadar, uğraşı alanlarını, haklarını, ödevlerini, yetkilerini ve sorumluluklarını kuşatır (Zengin, 1993: 62). Birlikler için gösterilen diğer yasal kaynaklarda, örneğin 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat’ının 145 ve 146. , 442 sayılı Köy Yasasının 47 ve 48. ve yerel yönetimle ilişkisi kuşkusıyla karşılanan 5442 sayılı İl İdaresi Yasası’nın 56. maddesinde, yukarıda değindiğimiz öğeleri içeren bir açıklık yoktur.

İl Özel İdarelerine ilişkin Yasa’nın 145. ve 146. maddeleriyle, Köy Yasasının 47. ve 48. maddelerinde ortak işler için bir araya gelme ve bazı işleri birlikte yürütme öngörülmektedir. Ancak, bu maddeler, bir yerel yönetim birliğini değil, tüzel kişiliği olamayan, sadece yerel ihtiyaçların zorlamasıyla bir araya gelme ya da belli ve süreli bir işbirliğini içermektedir. Sadece bu yasalara dayanılarak illerin ve köylerin kamu tüzel kişiliğine sahip yerel yönetim birlikleri oluşturmaları mümkün değildir. Bu olanak, yalnızca 1580 sayılı Belediye Yasası ile verilmiştir.

Anayasanın 123. maddesinde kamu tüzel kişiliği, ancak yasa ile veya yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulabilir. Diğer yandan Medeni Kanuna göre kamu kurumlarının kamu yasalarına tabi olduğu bilinmektedir.

Görüldüğü üzere 1580 sayılı Yasanın 138. maddesi birliklerin tüzel kişiliğe haiz ve kamu kurumları olduğunu açıkça belirtmiştir. Bu iki nitelik ise onların hukuksal yapılarının temelini oluşturmaktadır.

Görülüyor ki kamu kurumu ve kamu tüzel kişiliği kavramlarına değinmek gerekliliği ortaya çıkmıştır.

5.1.1.1. Kişilik ve Tüzel Kişilik

Tüzel kişilik kavramını açıklamak için önce kişilik kavramına değinmek gereklidir. Kişiden kasıt genel anlamda insan olarak bireydir. Bu çerçevede bir yandan toplumsal ilişkiler bir yandan da bireysel ilişkiler özellik arz eder. İlişkiler zinciri içerisinde insan fiziksel yönden çok düşünsel yönden bir kısım hak ve ödevlerin sahibidir (Farsakoğlu, 1995: 29). Buna hukuk dilinde kişilik denir.

Günümüz toplumunda insanlar arasındaki ilişkiler oldukça karmaşık bir duruma gelmiş ve çok boyutlu gelişmeler göstermektedir. Bireylerin bu ortamda tek başlarına yaşamlarını düzenleme, haklarını ve çıkarlarını koruma ve belirli rol alabilmeleri yasal engellere olmasa da kişisel güç olanakları yönünden imkansızdır. Gerek ekonomik, gerekse toplumsal, siyasal ve kültürel amaçlara bireylerin tek başlarına ulaşabilmelerinin güçlüğü ve sosyal varlık yönleri, ortak çalışma ve bir araya gelme zorunluluğu doğmuştur. Bu çerçevede hukukun getirdiği çözüm yolları olarak tüzel kişilik kavramını görüyoruz. Yani gerçek kişilerin, kendi kişiliklerinden ayrı yeni bir kişilik çatısı altında bir topluluk meydana getirmeleri genel anlamda böyledir. Yalnız her topluluk veya her örgütlenme, tüzel kişilik değildir. Tüzel kişilik için ve koşulların bulunması gerekir. Bu açıklamalar ışığında tüzel kişilik, belli bir amacı gerçekleştirmek için bir araya gelmiş insanların yada belli bir amaca tahsis edilmiş malların meydana getirdikleri ve ayrı bir varlık sahibi olan kişiliklere denir.

Tüzel kişiler genel çerçevede ikiye ayrılır. Birincisi özel hukuk tüzel kişileri, ikincisi de kamu hukuku tüzel kişileridir (Gözübüyük, 1984: 75).

Özel hukuk tüzel kişileri hem gerçek, hem de tüzel kişiler tarafından kurulabilirler. Bunlar ayrıca ekonomik amaçlı olabildikleri gibi ekonomik amaç olmaksızın yalnızca hizmet amacı olan tüzel kişilikler olarak da kurulabilirler.

Kamu hukuku tüzel kişileri, özel hukuk tüzel kişilerinden bazı yönlerden ayrılır. Her şeyden önce kamu hukuku tüzel kişilerini gerçek kişiler doğrudan kuramazlar. Gerçek kişiler bunlarda görev yürütür veya organlarını oluştururlar.

En önemli kamu tüzel kişisi devlettir. Ayrıca gerek Anayasa gerekse yasalar veya yasaların verdiği açık yetkiye dayanarak kurulmuş bulunan çok çeşitli kamu hukuku tüzel kişisi vardır.

5.1.1.2. Kamu Kurumu ve Tüzel Kişilik

Kamu hizmetlerinin, başta devlet örgütü olmak üzere kamu kurumları tarafından yerine getirildiği bilinen bir gerçektir. Tüm ülkeyi kapsayan görev ve hizmetleri devlet tüzel kişiliği yerine getirirken, yerel ölçekteki görev ve hizmetleri de İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy yönetimlerinden oluşan yerel yönetim birimleri yerine getirir. Ama tüm bunların yanı sıra yanında bu kurumlara ait kamu hizmetlerinin özellik arz eden bir veya bir kaç, bazen beliren gereksinimler ve zorunluluklar karşısında ayrılarak bağımsız ve tüzel kişiliğe sahip kamu örgütlerine verilebilir. O zaman ortaya kamu kurumları çıkmaktadır.

Kamu kurumlarını, birkaç sınıf içerisinde ele almak olanaklı ise de, aşağıda sadece yerel yönetim birliklerine değinilecektir.

5.1.1.3. Birliklerin İdari Yapıdaki Yeri ve Hukuksal Durumu

Yerel yönetim birliklerinin idari yapımızdaki yeri ve hukuksal durumu için aşağıdaki saptamalarda bulunulabilir.

1- Yerel yönetim birlikleri, kamu yönetimi alanında yerel nitelikteki kamu hizmetlerini yapmayı üstlenmiş, kamu tüzel kişiliğine sahip il, belediye ve köy yerel yönetim birimlerinin yasalarla kendilerine verilmiş bazı ortak yerel gereksinimleri karşılamak üzere oluşturdukları birer “kamu tüzel kişiliği”dir.

2- Yerel yönetim birlikleri kamu tüzel kişiliğini, ancak Anayasanın 123. Maddesi uyarınca, ya bir yasayla ya da yasanın verdiği açık bir yetkiye dayanarak kazanabilirler. Şu halde; 1913 tarihli yasanın 145 ve 146, 442 sayılı yasanın 47 ve 48. maddelerinde kamu tüzel kişiliği varlığına dair tek sözcük geçmediğine göre, sadece bu yasalara dayanarak yerel yönetim birliği kurulamaz. 5442 sayılı İl İdaresi Yasasının 56. maddesinin getirdiği birlik türünde ise, bir çeşit “işbirliği anlaşması vardır ve müşterek teşkilat olabilir. Şu suretle 5442 sayılı kanun, 1580 sayılı yasanın birlik hükümlerini kısmen yani sadece bir bakımdan tadil etmiş bulunmaktadır.” (Gönül, 1977: 69-70)

3- Bir kamu tüzel kişisi olarak yerel yönetim birlikleri, kendilerini oluşturan ve birer kamu tüzel kişiliği olan yerel yönetim birimlerinden bağımsız çalışırlar.

4- Yerel yönetim birlikleri, kamu hizmeti niteliğindeki ortak ve yerel hizmetleri yerine getirmek için kurulduklarına göre, aynı zamanda birer kamu kurumudurlar.

5- Gerçek kişiler ya da özel hukuk tüzel kişileri yerel yönetim birliklerinin üyesi olamazlar. Ancak ; belirli ve sınırlı konularda aralarında bir “işbirliği” ya da “sözleşmeli ilişki” söz konusu olabilir.

6- 1580 sayılı yasanın 138. Maddesine göre birlikler, görevlerini üstlendikleri yerel yönetimlerin, bu görevleri yaparken sahip oldukları hak ve yetkilere sahiptirler. Bu hak ve yetkileri organları aracılığıyla kullanırlar.

7- Birlikler, İdari vesayete tabidirler.

8- Birliklerin memurları 657 sayılı Devlet Memurları Yasanına tabidirler. (Farsakoğlu, 1995: 30)

9- Birliklerin kuruluşu, çözülmesi ya da ortadan kaldırılması kendi isteklerine bağlı değildir.

10- Birlikler sahip oldukları hak ve yetkileri kullanırken, çıkan anlaşmazlıklar idari yargı organlarınca giderilir.

11- Birliklerin, gerçek kişilerle ya da özel hukuk tüzel kişileriyle ilişkileri, kendilerini oluşturan yerel yönetim birimlerinin o kişilerle olan ilişkilerinin aynısıdır.

12- Birlik malları, özel bir korumaya ve ayrı bir tüzel rejime bağlı olabilir. (Özcan, 1996: 37)

13-Birlik malları devlet malı sayılır.

14-Birliklerin kuruluşları, tüzüklerini değiştirmeleri ve hukuki varlıklarını sona erdirmeleri yalnızca kendi organlarının iradelerine bağlı değildir. (Farsakoğlu, 1995: 30)

5.1.2. Anayasal ve Yasal Dayanaklar

Birliklere ilişkin yasa maddeleri yukarıdaki bölümlerde değinilmişti. Aşağıda Birliklerin kurulmasının yasal dayanakları sıralanmıştır.

5.1.2.1. Birlik Kuruluşunu İçeren Ana Kaynaklar

Birliklerin kuruluşuna temel dayanak teşkil eden anayasal ve yasal kaynaklar aşağıda sıralanmıştır.

(1) Anayasa

Anayasalarımızın bazılarında birliklere ilişkin açık bazı hükümler bulunmaktadır.

(a) 1921 ve 1924 Anayasaları

1921 ve 1924 Anayasalarında birliklerle ilgili hüküm olmamakla beraber, karşı hüküm de bulunmamaktadır.

(b) 1961 Anayasası

Yerel Yönetim Birlikleri, 1961 Anayasa'sının 116. maddesinde düzenlenmiştir. Anayasanın birliklerle ilgili hüküm şöyledir :

“Yerel yönetimlerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.”

(c) 1982 Anayasası

1982 Anayasasının 127. maddesinin 6. fıkrasında; “Yerel yönetimlerin 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.” denilmiştir.

Birlik kurulmasına ilişkin 1961 ve 1982 Anayasaları arasında fark açıktır. Aradaki fark, 1982 Anayasasında Birlik Kurulması için Bakanlar kurulu kararının gerekmesidir. Bu durum 1982 Anayasasının “merkeziyetçi” ve “güçlü yürütme”yi ön plana çıkaran yapısından kaynaklanmaktadır. İki köyün bir araya gelip ortak sorunlarını çözmesi ya da ortak bir gereksinimlerini karşılayabilmesi için Bakanlar Kurulu izninin gerekmesi hem Bakanlar Kurulunun iş yükünü artırmakta hem de ve bürokratik işlemler nedeniyle zaman kaybına neden olmaktadır (Zengin, 1993: 40-41). Eğer Bakanlar Kurulundan, birliğin kurulmasına ilişkin uygunluk denetimi yapılması isteniyorsa, bunun günümüz özerk ve demokratik yönetim anlayışıyla çatıştığı gerçeği ortaya çıkmaktadır. Gerçi Bakanlar Kurulu iznini merkezi idarenin bilgi sahibi olma gereğine bağlı olduğunu (Aydın, 1987:6) belirtenlerde vardır.

1982 Anayasasında Yerel Yönetim Birliği kurabilmek için Bakanlar Kurulu izni koşulu getirilmesinin esas nedeni 1980 öncesi hayli önem kazanan ve buna bağlı olarak siyasi ağırlığa sahip olan birliklerin bu gelişiminden rahatsız olunmasıdır (Özhan ve Yeter, 1996: 24). Ancak her şekilde Birlik kurmanın Bakanlar Kurulu iznine bağlanmasının izahı yoktur. Böyle bir vesayet yetkisinin uluslar arası normlarla bağdaşması da mümkün değildir.

Bununla birlikte 1982 Anayasasında Yerel Yönetim Birliği kurabilmek için Bakanlar Kurulu izni koşulu getirilmesinin bir nedeni de, birliklerin kuruluş safhasında birliklerin optimal yarar sağlayacak sınır ve alanının sağlanması olabilir (Özhan ve Yeter, 1996: 39).

(2) Uluslararası Belgeler

Yerel yönetimler konusunda çalışmalar yapan Avrupa Konseyi ve Uluslar arası Yerel Yönetimler Birliğinin yayınladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesinde Yerel Yönetimler Birliklerine ilişkin hükümler bulunmaktadır. Gerek Avrupa Yerel Özerklik Şartında, gerekse Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesinde “yerel yönetimlerin, yetkilerini kullanmada, ortak çıkarlarını savunma ve güçlendirmede, üyelerine belli hizmetler sağlamada, birlikler kurma haklarının olduğu” açıkça kabul edilmiştir (Ünlü, 1993: 3).

(a) Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Konseyi 1981-1984 yılları arasında yerel yönetim özerkliği ile ilgili temel ilkeleri tartışmış ve bu karar tasarısı kabul edilmiştir (Ünlü, 1993: 50) Bu karar daha sonra Avrupa Konseyi Bölgeler ve Yerel Yönetimler Sürekli Konferansı tarafından 1985 yılında İşveç’in başkenti Stockholm’de toplanan Bakanlar Komitesi tarafından kabul edilmiş ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı adı altında üye ülkelerin onayına sunulmuştur. Bakanlar Kurulunun 20.09.1998 tarih ve 88/13296 sayılı kararı ile Şartın imzalanması için Avrupa Konseyi nezdindeki Daimi temsilcinin yetkili kılınması üzerine Şart 21 Kasım 1998 tarihinde sözleşme olarak ülkemizin adına imzalanmıştır (Aytaç, 1991: 324-325). Daha sonrada 08.05.1991 tarih ve 3723 sayılı Kanunla TBMM tarafından 06.08.1992 tarihli kararla Bakanlar Kurulu tarafından bazı maddelere çekince konularak onaylanmış ve yürürlüğe konmuştur.

Bu şart ile yerel yönetimlerin yerinden yönetim prensibi ilk defa bir uluslar arası sözleşmede yer almış ve yine bu prensibinin demokratik devlet yapısının temeli olduğu vurgulanmıştır. Bu Şart’ı kabul eden devletler yerinden yönetim prensibini uygulamak ve anayasa dahil milli hukuklarında yer vermeyi taahhüt etmişlerdir (Özhan ve Yeter, 1996: 28).

Özerklik Şartı’nın 10. maddesi “Yerel Yönetimlerin Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı” başlığını taşımaktadır. Bahse konu madde hükmünde;

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

b-Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslar arası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.

c-Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.” denilmiştir.

Yukarıda belirtilen madde hükmünün birinci paragrafı Türk Hükümeti tarafından imzalanırken, ikinci ve üçüncü paragraflarına ise çekince konmuştur.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının birliklere ilişkin maddesi, Anayasamızın 127. maddesinde birliklerin kurulmasında Bakanlar Kurulu izni alınmasına yönelik düzenlemeyle çelişmektedir (Özhan ve Yeter, 1996: 29). Anayasa'nın 90. maddesine göre; “.....usulüne uygun yürürlüğe konulmuş antlaşmalar Kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz”. Bu nedenle belirtilen çelişki varlığını korumaktadır. Anayasa'nın 90. maddesine göre kanun hükmünde bulunan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının iç hukukta doğrudan uygulanması gerekirken, sözleşme maddesinde, mevzuat ve düzenlemelere gönderme yapıyorsa bu konularda yasaların düzenlenmesi fikri ortaya çıkmaktadır. Şart'ın iç hukuka yönelik düzenlemeleri yapılırken bu çelişkinin bertaraf edilmesi yararlı olacaktır (Aytaç, 1991: 329) .

Avrupa Yerel Özerklik şartının 10. maddesi “Yerel Yönetimlerin birlik kurma ve Birliklere Katılım Hakkı” başlığını tanımaktadır. Söz konusu maddenin içeriğinde yerel makamların kendi aralarında işbirliği yapabileceği ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabilecekleri; her devletin yerel makamların uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkı tanıyacağını ve yerel makamların kanunla düzenlenen çerçevede devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği öngörülmektedir. İlgili 10 maddenin 1. bendi Şartın onaylanması zorunlu paraflar listesinde olduğundan Türkiye tarafından onaylanmış, 2. ve 3. bentlerine ise çekince konulmuştur. Öte yandan 01.02.2000 tarih ve 4517 sayılı kanunla kabul edilen “Avrupa Yerel Topluluklar ve Yerel Yönetimler Arasında Sınır ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi” uyarınca Türkiye , diplomatik ilişki içinde olduğu ülkeleri yerel yönetim birlikleri ile ülkemizin yerel yönetim birliklerinin işbirliği içinde olmasını kabul etmiştir.

(b) Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi

Uluslararası Yerel yönetimler Birliği (IULA)nın 23-26 Eylül 1985 tarihinde Rio de Janeiro'da düzenlenen 27. Dünya Yerel Yönetimler Kongresinde kabul edilen “Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi”nde, Yerel Yönetim Birlikleri 9. Madde de düzenlenmiştir (Ünlü, 1993:51).

1)Yerel Yönetimler, yetkilerini kullanmada ortak çıkarlarının savunulmasının geliştirilmesi kadar, üyelerine belli hizmetler sağlamak için birlikler kurma, yetkisiyle donatılmalıdır.

2)Diğer yönetim kademeleri, yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemeler konusunda yerel yönetim birliklerine danışmalıdırlar (Özer, 1992:339).

(c) Avrupa Kentsel Şartı ve Habitat Toplantıları

Bugüne kadar oluşturulan bir çok uluslararası belgede, kentlerin insan onuruna uygun yaşama amacı doğrultusunda yapılandırılmasının gerekliliği vurgulanmıştır. 1992 yılında Avrupa Konseyi tarafından kabul ve ilan edilen “Avrupa Kentsel Şartı” kentlerde yaşayanların hakları ile ilgili olarak hazırlanmış en önemli belgelerden biridir. Avrupa Kentsel Şartı metni, 20 maddelik bir deklarasyon ve 13 maddelik şart ilkelerinden oluşmaktadır.

Deklarasyon; Güvenlik, kirlenmemiş, sağlıklı bir çevre, istihdam, konut, dolaşım, sağlık, spor ve dinlenme, kültür, kültürler arası kaynaşma, kaliteli bir mimari ve fiziksel çevre, işlevlerin uyumu, katılım, ekonomik kalkınma, sürdürülebilir kalkınma, mal ve hizmetler, doğal zenginlikler ve kaynaklar, kişisel bütünlük, belediyeler arası işbirliği, finansal yapı ve mekanizmalar ve eşitlik başlıkları altında toplanmıştır.

Kentsel Şartın ilkeleri ise; ulaşım ve dolaşım, kentlerde çevre ve doğa, kentlerin fiziki yapıları, tarihi kentsel yapı mirası, konut, kent güvenliğinin sağlanması ve suçların önlenmesi, kentlerdeki özürlü ve sosyo ekonomik bakımdan engelliler, kentsel alanlarda spor ve boş zamanları değerlendirme, yerleşimlerde kültür, yerleşimlerde kültürler arası kaynaşma, kentlerde sağlık, halk katılımı, kent yönetimi ve kent planlaması, kentlerde ekonomik kalkınma, olarak sıralanmıştır.

Avrupa kentsel şartının deklarasyon başlıkları ve ilkeleri incelendiğinde bugün için kentlerimizi yaşanmaz hale getirdiğini söylediğimiz konuların bir çoğunun yer aldığı görülmektedir. Kentlerin yaşanabilir kılınması için Avrupa Kentsel Şartı’nın ilkelerinin hedef olarak alınması gerekiyor.

Ülkemiz kentlerinin çoğunluğunda bu açıdan yapılması gereken çok iş olduğu da açıktır. Bu nedenle, öncelikle kentsel şartın ilkelerine aykırı uygulamalara bir son verilmesi gerekmektedir. Kentte yaşayanların hakları olarak tanımlanan hakların engellenmesi, bu haklara yönelik saldırıların doğrudan insana yönelmiş, insan haklarına yönelmiş saldırılar olarak görülmesi gerekmektedir.

Son yılların çokça tartışılan konularından ve gündemlerinden biri olan kente karşı işlenen suçların, kentte yaşayanlara karşı, insanlara karşı işlenmiş suçlar olarak algılanması, yasal düzenlemelerin de buna uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

(2) Kanunlar

Kırsal kesimdeki model arayışlarının, 1937’lere kadar gittiğini görüyoruz. İçişleri Bakanlığının 04.01.1937 tarih ve 31 sayılı Genelgesinde: “Karakterlerine, coğrafi vaziyeti ve iktisadi münasebetleri birbirine uygun, merkez ittihaz edilecek köye en çok 5. km. mesafe dahilinde bulunan köylerin bir idare altında birleştirilmesi ve köy birlikleri teşkili suretiyle hizmetlerinin nizam altına alınması düşünülmekte ve bunun

için bir kanun layihası hazırlanmaktadır....” denilmektedir. Bakanlığın köy birlikleri hakkında bu genelgesinde birliklere ilişkin bir kanun hazırlanacağı belirtilmekte ise de bu kanun bu güne kadar hazırlanamamıştır (Malkara Kaymakamlığı, 1998: 289). Bu nedenle birliklere ilişkin kanuni düzenlemeler ancak diğer kanunların içinde maddeler olarak yer almıştır.

(a) İl Özel İdaresi Kanunu

3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda Belediye Yasanında yer alan düzenlemeler anlamında birlik kurulmasına ilişkin hükümler yoktur. İl özel İdaresine ilişkin 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı’nın 145 ve 146 maddelerinde, Birlikler düzenlenmiştir.

İlgili Yasanın 145 ve 146. maddelerinde, birbirlerine komşu iller arasındaki ortak işlerin görülme usulü belirtilmiştir. Buna göre birbirine komşu iller arasında ortak ve yürütülmesi İl Genel Meclisine ait işler hakkında görüş birliği sağlanması veya ortak karar alınmasına gerek görülürse, İçişleri Bakanlığının görüşü alındıktan sonra, o iller İl Genel Meclisi üyelerinden seçilen kişilerden oluşmak ve Valiler arasında haberleşmeyle belirlenecek yerde toplanmak üzere karma meclis kurulur. Karma encümen hangi il içinde kurulursa o il Valisi veya görevlendireceği kimse encümene başkanlık eder. Encümenin kuracağı kararlar başkan tarafından ilgili il Valilerine tebliği edilir. İl genel meclisleri kararlara olumlu görüş bildirmezse durum Danıştay’ca çözümlenmek üzere karma encümene başkanlık eden Vali tarafından İçişleri Bakanlığına bildirir.

Bu düzenlemeler bir birlikten ziyade belli bir konuda İl Özel İdareleri arasında işbirliğini kapsamaktadır. (Özhan ve Yeter, 1996: 27)

(b) İl İdaresi Kanunu

5442 sayılı İl İdaresi Kanunun 56. maddesinde birliklere ilişkin olarak “Bucak çevresinde ki 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 Yasasının 47, 48 ve Belediye Yasasının 133. Maddelerine göre birlik kurarlarsa bucak meclis ve komisyonu bu birliğin karar ve murakebe heyetleri, bucak müdürleri de icra vasıtası görevini yaparlar. Bu suretle birliğin kuruluşu Valinin tasdikiyle tamamlanır.” hükmü yer almaktadır. Ancak bucak meclis ve komisyonları işlerlik kazanamadıkları için bu hüküm değerini kaybetmiştir

(c) Belediye Kanunu

Yerel yönetim birliklerine ilişkin en geniş ve ayrıntılı düzenlemeler 1580 sayılı Belediye Yasanında yer almaktadır. Belediye Yasasının, Birlik Tesis başlıklı yedinci faslında yer alan hükümlere dayanılarak kurulacak Yerel yönetim birlikleri sınır ve mahiyet yönünden hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın bütün yerel yönetim birimleri tüzel kişilikleri arasında kurulabilmektedir.

Belediye Yasanın 133. maddesinden 148. maddesine kadar devam eden 16 adet madde; Yerel Yönetim Birliklerini derli toplu bir düzenlemeye tabi tutmuştur.

Belediye Yasanın 133. maddesinde; Belediye, köy ve İl özel idarelerinin kendilerine kanunla veya isteğe bağlı verilmiş görevlerin bir veya bir kaçını ortaklaşa yerine getirmek için birlik kurabileceklerini,

134. maddesinde; birlik tüzüğünün, birlik bir ili kapsıyorsa Valinin, birden fazla ili kapsıyorsa İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile kesinleşeceğini,

135. maddesinde; birlik tüzüğünün kapsayacağı hususları,

136. maddesinde; birlik tüzüğünün değiştirilmesini ve birliğin faaliyetlerine son verilmesini,

137. maddesinde; birlik müddetinin bitmesi veya birliğin ilgası halinde tüzükteki şartlara göre ilgililerin sermayelerinin ve hisselerinin belirlenmesinin birlik merkezinin bulunduğu il idare kuruluna ait olduğunu,

138. maddesinde; birliklerin tüzel kişiliği haiz kamu kuruluşları olduğunu ve görevlerini yerine getirdikleri yerel yönetimlerin haiz oldukları hukuk ve yetkiyi kullanabileceklerini,

139. maddesinde; birlik meclisinin yılda en az iki defa toplanacağı,

140. maddesinde; birlik meclisi üyelerinin birliğe dahil yerel yönetim meclisleri tarafından en az iki üyenin en fazla dört yıl için seçileceği,

141. maddesinde; birlik meclisleri için tüzükte belirlenen miktarın en az yarısı kadar yedek üye seçileceği,

142. maddesinde; birlik meclisinin olağan ve olağanüstü toplantıya çağırılması, meclis başkanı ve katiplerin seçimi, gündemin düzenlenmesi ve müzakerelerin yönetimi, meclisin yetkileri hususlarında belediye meclislerine ilişkin aynı kanundaki hükümlerin uygulanacağını,

143. maddesinde; ilk birlik meclisi toplantısının Vali tarafından açılacağı en çok dört yıl için birlik başkanının ve başkan vekilinin seçileceğini,

144. maddesinde; il özel idarelerinin katıldığı birliklerde başkan ve başkan vekilinin Vali tarafından, eğer birlik birden fazla ili kapsıyorsa İçişleri Bakanı tarafından atanacağını,

145. maddesinde; meclis üyeleri arasından dört kişinin birlik encümenine seçileceği ve birlik başkanının aynı zamanda encümenin de başkanı olduğunu,

146. maddesinde; belediye meclislerinin görev ve yetkilerinin birlik meclisleri hakkında geçerli olduğunu,

147. maddesinde; belediye başkanlarının görev ve yetkileri hakkında hükümlerin tüzükteki görev ve yetkileri aşmamak üzere birlik başkanları hakkında da geçerli olduğunu,

148. maddesinde; belediye encümenlerinin görev ve yetkileri hakkında hükümlerin tüzükteki görev ve yetkileri aşmamak üzere birlik encümenleri hakkında da geçerli olduğu düzenlenmiştir. Belediye Yasanın birliklere ilişkin ayrıntılı hükümler kapsadığı görülmektedir.

İl Özel İdaresine ilişkin Yasası da, yerel yönetimler arasında ortak çalışmayı düzenleyen hükümler yer almaktadır. Ancak bu yasanın hükme bağladığı Yerel Yönetimler arası işbirliği; tüzel kişiliğe ve ayrı bir yapıya sahip olmayan ortak bir kuruluştan oluşmaktadır. Belli bazı ortak hizmetin yapılması için yerel yönetim birimleri arasında kurulan mali ve yönetsel işbirliği hizmetin yerine getirilmesiyle ortadan kalkmaktadır. Örneğin, birkaç köy ve belediyeyi ilgilendiren bir köprü, bir yol, bir su hattı gibi ortak bir hizmeti yerine getirmek için bu yönetimler, mali olanakları ve hizmetten yararlanma oranında para, malzeme ve personel yardımında bulunarak işbirliği yapabilmekte ve hizmet yerine getirilince de birbirleriyle ilgileri kesilmektedir.

Oysa, 1580 sayılı Belediye Yasasının yerel yönetim sistemimize getirmiş olduğu Birlik Tesisi; ayrı bir tüzel kişiliğe sahip, devamlı ve kendilerine özgü organları bulunan bir varlıktır.

Birlik kurulması yoluyla yerel yönetimlerin tek başlarına başarmasına olanak olmayan bazı ortak hizmet ve tesisin kolaylıkla başarılması, daha kısa zamanda ve daha ucuza gerçekleştirilmesi olanaklıdır. Yerel yönetim birlikleri, güç ve olanakların birleştirilmesi prensibinden doğmaktadır.

(d) Köy Kanunu

442 sayılı Köy Yasanında birlikler 47. ve 48. maddelerde düzenlenmiştir. Buna göre; Köy Yasanın 47. maddesinde; “İki ve daha ziyade köyler arasındaki işler için o köylerin muhtar ve ihtiyar meclisleri kendi aralarında kararlaştıracakları bir köyde toplanarak konuşurlar ve ne türlü yapılacağını ve her köyün o işte ne türlü yardım edeceğini kararlaştırırlar ve ondan sonra hükümete haber vererek alacakları izne göre işe başlarlar.” hükmü ve Köy Yasanın 48. maddesinde; “İki ve daha ziyade köylere düşen işler için köylerin ihtiyar meclisleri kendi aralarında anlaşamazlarsa bunlardan bir

tarafın dilemesi üzerine köyün bağlı olduğu hükümet reisi işe karışır ve köylerin ihtiyar meclislerini toplayarak işi bitirir.” şeklinde düzenlenmiştir.

48. madde içinde geçen “Hükümet” kavramından İlçe Kaymakamını veya köylerin bağlılığına göre İl Valisini anlamak gerekir. Yukarıda ifade edilen maddelerde çalışmamızın konusunu oluşturan birlik kavramının anlaşılması yerine işbirliği kavramının belirtildiği görülmektedir.

(e) Büyük Şehir Belediye Kanunu

27 Haziran 1984 tarihli 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Yasanın 25. Maddesinde Yerel Yönetim Birliklerine ilişkin şu hüküm yer almaktadır : “Madde 25- Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında veya diğer yerel yönetimlerle birlik kurmaları Bakanlar Kurulunun iznine tabidir.”

3030 Sayılı Yasanın Uygulanması ile ilgili yönetmeliğin 38. Maddesi Büyükşehir Belediye Meclisinin Görev ve Yetkilerini düzenlemektedir. Bu maddenin t fıkrası “Büyükşehir İlçe Belediyeleri ile ve diğer yerel yönetimlerle birlik kurulmasına karar vermek”, şeklinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre birlik kurulmasına karar vermek Büyükşehir Belediye Meclisinin görevidir.

Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Yasanın Uygulama Yönetmeliğinin 31. maddesinde; Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında ortak finansman ve yatırım konusu hizmetleri belirledikten sonra, son fıkrasıyla sözü geçen hizmetlerle ilgili konularda belediye birlikleri kurulamayacağı vurgulanmaktadır.

3030 sayılı Yasanın Birliklere ilişkin hükümleri, Anayasadaki düzenlemeye büyük ölçüde benzerdir.

(f) 2003 Yılı İçinde Hazırlanan Kamu Yönetimi Reform Tasarısı ve Yerel Yönetimler Yasa Tasarıları

(fa) Kamu Yönetimi Reform Tasarısı

2004 yılı başında kamu oyu gündemini yoğun şekilde meşgul eden Kamu Yönetimi Temel Yasa Tasarısındaki Birlikler ile ilgili maddeler ve gerekçeleri incelendiğinde; (www.basbakanlik.gov.tr: 2004)

“Kamu hizmetlerinin gördürülmesi

Madde 11- Kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezi idare ile yerel yönetimler, kendilerine ait hizmetlerden

kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibariyle üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, **hizmet birliklerine**, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebilir. Bu durumda idarenin sorumluluğuna ilişkin hükümler saklıdır.

Madde gerekçesinde;

Madde 11- Yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına da uygun olarak, kamu hizmetlerinin en yakın yerde, en uygun yöntemle ve yönetim birimi tarafından yürütülmesi öngörülmektedir. Kamu hizmetlerinin daha etkili, verimli ve süratli şekilde görülmesi için, merkezi idare veya yerel yönetimlere ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenlerin gerektiğinde üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürülebilmesine imkan tanınmaktadır. Gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, çevre, kültür, sanat, sosyal hizmetler gibi alanlar başta olmak üzere, uygun hizmet alanlarında, sivil toplumun katkısını ve katılımını sağlamak amacıyla, hizmetin gereklerine bağlı olarak, maddede belirtilen kurum ve kuruluşlara hizmetlerin gördürülmesi konusunda ek bir kapasite oluşturulması amaçlanmaktadır. Hizmetin bu kuruluşlara gördürülmesi, idarenin görev ve sorumluluğunun bu kurum ve kuruluşlara devri anlamına gelmemektedir. İdare, hizmet standart ve usullerini belirler ve hizmetin yürütülmesini denetler. Bu düzenleme ile hizmetin yönetimi ve denetimi ilgili kamu idaresinin sorumluluğundan çıkarılmamakta ve kamu hizmetinin kapsamı daraltılmamakta; hizmetin belirtilen kurum ve kuruluşlara gördürülmesi suretiyle, kamu hizmetlerinin yürütülüş biçimi çeşitlendirilerek zenginleştirilmektedir.

Denetlemeye yetkili kurumlar

Madde 40- İç denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri veya kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim elemanları tarafından yapılır.

Merkezi idareye dahil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve **yerel yönetim birliklerinin** dış denetimi kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılır veya yaptırılır, sorumluların hesap ve işlemleri kesin hükme bağlanır. Bu amaçla Sayıştay'ın teşkilat yapısı içinde özel ihtisas daireleri oluşturabileceği gibi, bölge düzeyinde birimler kurulabilir.

Köyler ile köylerin kendi aralarında kurdukları birlikler, mülki idare amirleri eliyle denetlenir.

Madde gerekçesinde;

Madde 40- Denetimin amacı, kapsamı ve yöntemi ile ilgili olarak getirilen yeniliklere bağlı olarak denetimi yapacak kişi ve kurumlarla ilgili yeni düzenleme yapma ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Genel gerekçede de belirtildiği üzere, günümüzde yönetimin kalitesi denetimin kalitesiyle yakından ilişkili hale gelmiş; ancak ülkemizde arzu edilen nitelikte bir denetim sistemi oluşturulamamıştır. Halen kurallara uygunluğa ve geçmişe yönelik olarak, hedeflerden ve performans göstergelerinden yoksun şekilde gerçekleştirilen denetim etkili olamamaktadır. Çok sayıda olması nedeniyle kimi zaman çakışan ve hata bulmaya yönelik olan bu denetim anlayışı sonucunda yöneticiler iş yapamaz hale getirilirken israf ve yolsuzluklara da engel olunamamaktadır.

Yeni denetim sistemi, kişilerin denetlenmesi yerine iş, süreç ve sonuçların denetlenmesine dayanmaktadır. Yapılan düzenlemeyle, denetim sistemi performans esaslı ve iç denetim boyutu güçlendirilmiş hale getirildiğinden denetimi yapacak olanların örgütlenme yapılarının da değişmesi gerekmektedir.

İç denetim, kurumun bütün yöneticileri veya üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim elemanlarınca yapılacaktır. Yöneticiler, kurumun hedeflerine bağlı olarak faaliyet sonuçlarını ve başarısını izlemek ve geliştirmekle yükümlüdür. Bu kapsamda yöneticiler, her zaman kurumlarının eylem ve işlemlerinin hukuka ve belirlenen hedeflere uygunluğunu denetlemek için kurum içinden personel görevlendirebilecektir.

Dış denetim, mali denetim ve performans denetimi olarak kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılacak veya yaptırılacaktır. Bazı kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere devri ile beraber denetimin de mahallinde yapılması gerekmektedir. Bu amaçla, Sayıştayın bölge düzeyinde örgütlenmesine imkan tanınarak; denetim hizmetlerini yürütecek elemanların, denetlenecek olan kurumlara yakınlığını sağlamak ve denetimin verimliliğini artırmak amaçlanmaktadır.

Yerel yönetimler halk denetçisi

Madde 42- Her ilde, yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçilir.....Halk denetçisi, incelemesi nedeniyle elde ettiği kişilere ait bilgilerin gizliliğinin korunmasından sorumludur. Halk denetçisi tarafından alınan tavsiye kararları arşivlenir. Halk denetçisi, her yıl Ocak ayında, bir önceki yılda verdiği tavsiye kararları ile ilgili genel değerlendirme raporunu il genel meclisinin bilgisine sunar.

Madde gerekçesinde;

“Madde 42- Daha önce de açıklandığı gibi, yeni kamu yönetimi anlayışında denetime çok önem verilmekte ve bu denetimin de daha çok doğrudan halk tarafından yapılmasına yönelik mekanizmalar geliştirilmektedir. Bu çerçevede yerel yönetimler bakımından bir halk denetimi aracı olarak yerel yönetimler halk denetçiliği sistemi getirilmektedir.

Ülkemizde uzun yıllardır kurulması yönünde tartışmaların yaşandığı ombudsmanlık sistemi, bu Kanunla ilk kez yerel yönetimler bakımından öngörülmektedir.

Maddede yerel yönetimler halk denetçisinin seçimi, görev ve yetkileri, başvuru yolları, raporları ve raporlarının sonuçları ayrıntılı bir şekilde düzenlenmektedir. Buna göre halk denetçisi, yerel yönetimler ile bunlara bağlı kuruluşların ve bu idareler tarafından kurulan **birlik** ve işletmelerin kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere görev yapacaktır. Bu idarelerin personelinin sicil ve özlük hakkı gibi konulara ilişkin iş ve işlemlerinin halk denetçisine başvuru konusu yapılamayacağı açıktır. Halk denetçisi, anlaşmazlıkların çözümü çerçevesinde işlem ve eylemlerin hukuka ve hakkaniyete uygunluğunu ve yerindeliğini inceleyerek kararını verecektir....”

Kamu Yönetimi Reform tasarısında yeni kamu yönetimi anlayışında hareketle, 11. maddenin gerekçesinde belirtildiği gibi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına da uygun olarak, kamu hizmetlerinin en yakın yerde, en uygun yöntemle ve yönetim birimi tarafından yürütülmesi öngörülmektedir. Hizmetlerin ilgilerine göre yerel yönetim birlikleri tarafından gördürülebileceği ifade edilmektedir. Burada aynen yerel yönetimler gibi yerel yönetim birliklerinin de aktif rol oynayacağını merkezi idare tarafından kabul edildiği görülmektedir.

Yine tasarıda yerel yönetim birliklerinden yalnızca köylerin kendi aralarında kurdukları birlikler hariç olmak üzere diğer birliklerin kendini oluşturan yerel yönetimlerin denetim usullerine tabi oldukları belirtilmektedir. Bu yerel yönetim birimlerinde iç denetimin, kurumun bütün yöneticileri veya üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim elemanlarınca yapılacağı; dış denetimin de, mali denetim ve performans denetimi olarak kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılacak veya yaptırılacağı ifade edilmektedir. Burada yeni olan denetim usullerinin açıkça belirtilmesi olduğu gibi, hali hazırda Sayıştay tarafından yapılmayan denetimin yerel yönetim birlikleri için uygulanacak olmasıdır. Ayrıca yine açıkça belirtildiği üzere sadece köylerin kendi aralarında kuracakları birliklerin mülki amirler tarafından denetleneceği tasarıda ifade edilmiştir (Başbakanlık-2, 2003: 44)

Yine tasarıda her ilde, yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçileceği belirtilmektedir. Eğer bu tasarı yasalaşırsa “anlaşmazlıkların çözümü çerçevesinde işlem ve eylemlerin hukuka ve hakkaniyete uygunluğunu ve yerindeliğini inceleyerek kararını verecek” “halk denetçisi” kavramı, yerel yönetimler hayatımıza yeni giriş yapmış bir kavram olacaktır.

Bu tasarı yasalaştığı takdirde yerel yönetim birlikleri bu denli üzerinde konuşulan çerçeveye yasada yer alarak hak ettiği yeri bulacaktır. Bu kapsamda yerel yönetimlerin yetki ve görevleri sınırlanmayacak, merkezi idarenin görev ve fonksiyonları belirlenip, geriye kalan her türlü yerel ve müşterek nitelikli görev ve hizmetler yerel yönetimler tarafından yerine getirilecektir (Başbakanlık-2, 2003: 89-90)

(fb) Yerel Yönetimler Yasa Tasarıları

Son yerel yönetim yasa tasarılarında birlikleri ilgilendiren hükümler aşağıda ayrı ayrı belirtilmiştir. (www.basbakanlik.gov.tr: 2004)

Belediye Kanun Tasarısı;

“Amaç

Madde 1-Bu Yasanın amacı, belediyenin hukuki statüsünü, belediyenin ve **yerel yönetim birliklerinin** kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir.

Kapsam

Madde 2- Bu Kanun belediye ile yerel yönetim birliklerini kapsar.

Belediye meclisinin görev ve yetkileri

Madde 19– Belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

p) Diğer yerel yönetimlerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek,

r) Yurtiçindeki ve yurtdışındaki belediyeler ve yerel yönetim birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına ve kardeş kent ilişkileri kurulmasına karar vermek,

Denetimin kapsamı ve türleri

Madde 54- Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluğunu, mali kontrolü ve performans ölçümünü kapsar.

İç denetim; belediye başkanı veya görevlendireceği iç denetçiler tarafından hukuka uygunluk denetimi, mali denetim ve performans denetimi olarak yapılır.

Dış denetim; Sayıştay tarafından mali denetim ve performans denetimi olarak gerçekleştirilir.

Ayrıca, belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri; idarenin bütünlüğüne, kalkınma planı ve stratejilere, merkezi idare tarafından belirlenen standart, ilke ve politikalara uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenir.

Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediyelerin katıldığı yerel yönetim birlikleri de yukarıdaki esaslara göre denetlenir.

Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve belediye meclisinin bilgisine sunulur.

Belediyenin giderleri

Madde 59- Belediyenin giderleri şunlardır:

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

Birlik kuruluşu

Madde 72- İl özel idareleri, belediye ve köyler, kanunlarla kendilerine verilen görev ve hizmetlerden bir veya bir kaçını ortaklaşa yerine getirmek amacıyla Bakanlar Kurulunun izniyle birlik kurabilirler.

Kurulmuş olan birliğe katılım, birlik meclisinin kararıyla olur, ayrıca Bakanlar Kurulu izni aranmaz.

Su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleriyle plan yapılması, çevre ve ekolojik dengenin korunması konularında uygulanacak projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulunca yerel yönetimlerin kurulmuş veya kurulacak birliklere katılmasına karar verilebilir. Bu birliklerden çıkmada da aynı usul uygulanır.

Genel amaçlı veya yerel yönetimlerin bütün görevlerini kapsayıcı nitelikte birlik kurulamaz.

Yerel yönetim birlikleri, kamu tüzel kişiliğine sahiptir.

Birlik tüzüğü

Madde 73- Birlik tüzüğü, birliğe kurucu üye olacak yerel yönetimlerin genel karar organlarıncı, köylerde ihtiyar heyetince; üye tamsayısının üçte iki salt çoğunluğuyla kabul edildikten sonra; birlik, bir il içinde ise valinin, birden fazla ili kapsıyorsa İçişleri Bakanlığının onayı ile kesinleşir.

Birlik tüzüğünde aşağıdaki konular düzenlenir:

- a) Birliğin adı ve amacı,
- b) Birliğin merkezi,
- c) Birliğin faaliyet alanı,
- d) Birliğin görev süresi, sona ermesi ve tasfiyesi,
- e) Birlik üyesi yerel yönetimlerin adları,
- f) Birlik üyesi olan yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinden hangilerinin birliğe devredildiği,
- g) Birlik organlarının görev ve yetkileri,
- h) Birlik üyesi yerel yönetimlerin her birinin birlik meclisinde kaç üye ile temsil edileceği,
- i) Birlik üyelerinin, birliğin kuruluş ve faaliyet giderlerine katılma payları ve bu payların tespit yöntemi,
- j) Birliğin gelirleri, giderleri, bütçe ve çalışma programlarına ilişkin hususlar,
- k) Birlik üyesi yerel yönetimlerin ve bu idarelerin hizmet alanında yaşayanların birlik tesislerinden faydalanma biçimleri,
- l) Tüzük değişikliğinin nasıl yapılacağı,
- m) Birliğin kuruluş ve faaliyetine ilişkin diğer konular.

Birliklerin görev ve yetkileri

Madde 74- Yerel yönetim birlikleri, birlik tüzüğüyle devredilen görevlerin yerine getirilmesinde, bu görevlerle sınırlı olmak üzere üye yerel yönetimlerin sahip oldukları hak ve yetkilere sahiptir. Birlikler, ayrıca görev alanlarıyla ilgili olarak;

- a) Üye yerel yönetimlerin personeline eğitim hizmeti verebilir,
- b) Üyelerine teknik yardım sağlayabilir,
- c) Üyelerin hak ve çıkarlarını gözetir.

Birliklerin organları

Madde 75- Yerel yönetim birliklerinin organları; birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanıdır.

Birlik meclisi

Madde 76- Birlik meclisi, birlik üyesi yerel yönetimlerin kendi meclis üyeleri arasından seçecekleri üyelere oluşur. Asıl üyenin yarısı kadar yedek üye seçilir.

Birliğe üye yerel yönetimlerin; valisi, belediye başkanı ve köy muhtarı birlik meclisinin doğal üyesidir. Meclis üye tam sayısına doğal üyeler de dahildir. Vali kendisini temsilen il özel idaresi genel sekreterini görevlendirebilir.

Üye yerel yönetimlerden herhangi birinin asıl üyeliklerinde boşalma olursa, birlik meclis başkanınca o yerel yönetimin yedek üyeleri göreve çağrılır. Yedek üyelerin bitmesinden sonrada boşalma olduğu takdirde kalan süreyi tamamlamak üzere ilgili idarece asıl ve yedek üye seçimi yapılır.

Yerel yönetim genel seçimleri yenilendiği takdirde, yeni birlik organları seçilinceye kadar mevcut organlar görevlerine devam eder.

Birlik tüzüğüyle, yerel yönetimlerin birlik meclisinde nüfus veya katılım payı oranına göre temsil edilmesine dair esas getirilebilir.

Birlik başkanı aynı zamanda birlik meclisinin de başkanıdır.

Birlik meclisinin çalışma usulü

Madde 77- Birlik meclisi olağan toplantıları, üye yerel yönetimlerin kanunlarda belirtilen toplantı dönemleri dikkate alınarak yılda ikiden az olmamak üzere birlik tüzüğünde gösterilen zamanlarda yapılır. Yılın ilk toplantısı dönem başı toplantısıdır.

Birlik meclisi, birlik tüzüğünün kesinleşmesinden itibaren en fazla iki ay içinde birlik merkezinin bulunduğu yer mahallin mülki idare amiri tarafından birlik merkezinde toplantıya davet edilir. Mahallin mülki idare amiri tarafından yapılan açılışı müteakip birlik başkanı ve meclis katipleri seçilir.

Birlik encümeni

Madde 78- Birlik meclisi her dönem başı toplantısında, kendi üyeleri arasından, bir yıllık görev yapmak üzere gizli oyla beş kişiyi encümen üyesi olarak seçer. Asıl üye sayısı kadar yedek üye seçilir. Birlik genel sekreteri encümene dahildir.

Üye sayısı dört veya daha fazla olan yerel yönetim birliklerinde, encümen üyelerinin ayrı yerel yönetimlerden olması zorunludur.

Encümen başkanlığı birlik başkanınca yürütülür.

Birlik başkanı

Madde 79- Birlik başkanı, birlik meclisince, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla en fazla üç yıl için seçilir. Birlik başkanının görev süresi, yerel yönetimlerin seçim dönemini aşamaz.

Birlik, birlik başkanınca temsil edilir.

Başkan birliğin harcama yetkilisidir ve bu yetkisini genel sekretere devredebilir.

Birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanı hakkında ortak hükümler

Madde 80- Birlik tüzüğü ile birliğe devredilen görev ve yetkilerle sınırlı olmak üzere, bu Kanunda belirtilen görev ve yetkilerden; belediye meclisine ait olanlar birlik meclisince, belediye encümenine ait olanlar birlik encümenince, belediye başkanına ait olanlar birlik başkanınca kullanılır ve yerine getirilir.

Birlikler, görev, yetki ve çalışma esas ve usulleriyle personel bakımından belediye hakkındaki hükümlere tabidir.

Birliklerin denetimi

Madde 81- Yerel yönetim birlikleri, belediyenin tabi olduğu denetim usulüne tabidir.

Üyelerinin tamamı köylerden oluşan birlikler hakkında özel hükümleri uygulanır.

Birlik üyelerinin yükümlülükleri

Madde 82- Birliğe karşı mali yükümlülüklerini yerine getirmeyen yerel yönetimlerin ödemeleri gerekli miktar, İller Bankasınca, bu idarelerin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı içinde yer alan paylarından kesilir.

Ülke düzeyinde birlik kurulması

Madde 83- Yerel yönetimlerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi, yerel yönetimlerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini, belediyeleri ve köyleri temsil etmek üzere **ülke düzeyinde birer birlik kurulabilir.**

Büyükşehir Belediye Kanun Tasarısı**Büyükşehir belediyesinin giderleri**

Madde 23- Büyükşehir belediyesinin giderleri şunlardır:

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

İl Özel İdare Kanun Tasarısı**İl genel meclisinin görev ve yetkileri**

Madde 11- İl genel meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

n) Yurtiçindeki ve yurtdışındaki yerel yönetimler ve yerel yönetim birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek,

o) Diğer yerel yönetimlerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek,

İl özel idaresinin giderleri

Madde 43- İl özel idaresinin giderleri şunlardır:

- e) Köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar,
- f) İl özel idaresinin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı, üyelik aidatı giderleri.”

Yerel Yönetim Yasa tasarıları, Kamu Yönetimi Temel Yasa tasarısı esas alınarak 2003 yılında hazırlanmıştır. Yerel Yönetim Birliklerine ilişkin hükümler, yürürlükte bulunan 1580 sayılı Belediye Yasasında bulunan hükümlerin benzeri şekilde hazırlanmıştır. 442 sayılı Köy Yasasına ilişkin herhangi bir tasarı hazırlanmamıştır. Buna karşılık İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Büyükşehir Belediyeleri için ayrı ayrı hazırlanan yasa tasarılarında birliklere ilişkin olarak hükümler uygulamada bulunan yasalara benzerdir.

Genel itibariyle birliklerin kurulması, birliklere katılmak veya çıkmak isteğe bağlı ise de yeni Belediye Tasarısında “Su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleriyle plan yapılması, çevre ve ekolojik dengenin korunması konularında uygulanacak projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulunca yerel yönetimlerin kurulmuş veya kurulacak birliklere katılmasına karar verilebilir. Bu birliklerden çıkmada da aynı usul uygulanır” hükmü ile zorunlu üyelik veya zorunlu katılım sonrasında birlikten çıkma hususlarında Bakanlar Kurulu kararı aranması ile yeni bir düzenleme yapılmak istenmiştir. Ayrıca genel amaçlı veya yerel yönetimlerin bütün görevlerini kapsayıcı nitelikte birlik kurulamayacağı da düzenlenmiştir.

Belediye Yasa tasarısında uygulamada bulunmayan bir hüküm dikkati çekmektedir. Bu hükmünde “yerel yönetimlerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi, yerel yönetimlerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini, belediyeleri ve köyleri temsil etmek üzere **ülke düzeyinde birer birlik kurulabilir**” denilmektedir. Ülke düzeyinde yerel yönetim birimleri için amaçları belli olan birlikler kurulması isteğe bırakılmıştır.

Birliklerle ilgili olarak yeni düzenlemelerden bir de “Birlik tüzüğüyle, yerel yönetimlerin birlik meclisinde nüfus veya katılım payı oranına göre temsil edilmesine dair esas getirilebilir” hükmüdür. Bu düzenleme uygulamada bulunan 1580 sayılı Belediye Yasasında bulunmayan yeni bir düzenlemedir (Başbakanlık-3, 2004; 97).

Bunların yanında 1580 sayılı Yasada birlik başkanları en çok dört yıl seçilebilecekken, yeni tasarıda birlik başkanlarının en çok üç yıl seçilebileceği ve birlik başkanlarının görev süresinin yerel seçim süresini aşamayacağı özellikle belirtilmiştir. Ayrıca birliğe karşı mali yükümlülüklerini yerine getirmeyen yerel yönetimlerin

ödemeleri gerekli miktar, İller Bankasınca, bu idarelerin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı içinde yer alan paylarından kesilebileceği de düzenlenmiştir.

Denetim şekilleri Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısında belirtilen esaslara benzerdir. Ancak denetimin köylerin kendi aralarında kuracakları birlikler hariç olmak üzere aynen belediyelerin denetimine benzer yapılacağı düzenlenmiştir.

(g) Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı

Avrupa Birliğinin eşiğinde olan Türkiye’de, yerel yönetim birliklerinin aktif rol alabilmesine yol açacak “Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun” tasarısını incelemek yararlı olacaktır. Tasarı Avrupa Birliği fonlarının kullanılmasında yerel yönetim birliklerinden yararlanma mantığını öne çıkarmaktadır. Bu nedenle DPT tarafından hazırlanan Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Tasarısının incelenmesine ihtiyaç duyulmuştur.

Dünyada gelişmiş ülkeler dahil olmak üzere; her ülkede değişik boyutlarda olan bölgeler arası gelişmişlik farkı ülkemizde de önemli bir sorun olarak devam etmektedir. Bölgeler ve iller arası gelişmişlik farklarının en aza indirilmesi için ülkemizde plan ve programlarda; “kalkınmada öncelikli yöre politikaları” ve “bölgesel gelişme planları” gibi iki önemli araç kullanılmıştır.

Uygulamaya giren bu bölge planlarının ve hazırlanmakta olan diğer bölge planları ile Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği çerçevesinde desteklenecek olan bölgesel kalkınma programlarının etkin bir şekilde uygulanarak amaçlarına ulaşmalarını sağlamak, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile kamu kesimi arasında işbirliğini geliştirerek bölgesel gelişmeyi hızlandırmak için Düzey 2 İstatistiki Bölge Birimlerinde, Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kuruluşuna ihtiyaç bulunmaktadır(TBB, 2004:136). Bu ihtiyaç nedeniyle Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın Bölge Planlaması bölümünde 546 numaralı tedbiri ile “Planların, programların ve bölgesel planların hazırlık, uygulama, koordinasyon ve izleme aşamalarının etkinliğini arttırmak üzere, DPT Müsteşarlığınca ihtiyaç duyulan merkezlerde birimlerin oluşturulması için düzenlemeler yapılacaktır” hükmü getirilmiştir.

Küreselleşen dünyada bölgesel kalkınma; yerel, bölgesel, ulusal ve uluslar arası aktörler tarafından birlikte gerçekleştirilmek durumundadır. Bölgesel Kalkınma Ajansları ile kamu ve özel sektör işbirliği sağlanarak, ortak kalkınma hedefleri etrafında, yerelleştirilmiş karar verme süreçleri geliştirilmiş olacaktır.

Bölgesel Kalkınma Ajansları, bölgede faaliyette bulunan her hangi bir kurum ve kuruluşun görevlerini üstlenmeyecek, Bölgesel Kalkınma Ajansları daha çok bölgede

yer alan, ekonomik aktörler arası etkileşim ve işbirliğini ortak bir bölgesel kalkınma hedefine yönelik olarak destekleyerek, örgütleyecektir. Kurulacak Bölgesel Kalkınma Ajansları ile; uygulamada olan ve halen hazırlanmakta olan bölge planları daha etkin bir uygulama imkanına kavuşacak, bölgeler ve iller arası gelişmişlik farklarının en aza indirilmesi yönündeki ülke hedefine yaklaşımda, önemli bir adım atılmış olacaktır.

Bölgesel Kalkınma Ajansları hedeflenen bu çalışmaları yerel yönetim birlikleri aracılığı ile gerçekleştirmeyi hedeflemektedir. Tasarı eğer kanunlaşır ise birliklerin önemi ve gelişim yönü değişecektir (TBB, 2004:137).

5.1.2.2. Birliklerle İlgili İkincil Kaynaklar

(1) Diğer Kanunlar

Birliklerce ilişkili ikincil kaynakları oluşturan yasaların ilgili maddelerini belirtmekle yetineceğiz.

- 28 Nisan 1926 Tarihli Sular Yasanına Müzeyyel Kanun
No : 2659 Tarih : 25 Kanunuevvel 1934 Madde 4, 6 ve 8
- Umumi Hıfzısıhha Kanunu
No : 1593 Tarih : 24.06.1930 Madde 2-4
- Elektrik, Tramvay ve Tünel Teşkilatının İstanbul Belediyesine Devrine Dair Kanun
No : 3645 Tarih : 16.06.1939 Madde 1, 2, 6, 7
- Ankara Elektrik ve Havagazı Adana Elektrik İşletmeleri Hakkında Kanun
No : 4325 Tarih : 16.12.1942 Madde : 6-13
- İller Bankası Kanunu
No : 4759 Tarih : 23.06.1945 Madde : 1, 7, 10, 11
- Elektrik İşletme Müesseseleri Kanunu
No : 4758 Tarih : 24.06.1945
- Bataklıkların Kurutulması Hakkında Kanun
No : 5516 Tarih : 01.05.1950 Madde : 2
- Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun
No : 6972 Tarih : 15.05.1957 Madde : 4, 14, 28
- Köy İçme Suları Hakkında Kanun
No : 7478 Tarih : 09.05.1960 Madde : 10
- Emlak Vergisi Kanunu
No : 1319 Tarih : 29.07.1970 Madde : 4
- Devlet Memurları Kanunu
No : 657 Tarih : 14 Temmuz 1965 Madde 1

- Genel Kadro Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
No : 190 Tarih : 13.12.1983 Madde : 1, 5, 11

(2) Yönetmelikler

Birliklere ilişkin yönetmelikler aşağıda isimleri belirtilmek suretiyle açıklanmıştır.

- Köylerde Halkın Yapacağı İçme Su İşlerine Yardım Maksudıyla Vilayetlere Gönderilen Tahsislerin Kullanılmasına Ait İdari Yönetmelik. (madde 16)
➤ Köy Yolları Yapım ve Bakım Yönetmeliği (madde 5 ve 6)
➤ Köy Yolları Yapım ve Bakım Yönetmeliğine Ek Talimat
➤ İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği (madde 17)
➤ Köy İçme Sularına ve Köy Yollarına İlişkin Yönetmelikler.

5.2. Birliklerin Örgüt Yapıları ve İşleyişi

Burada birliklerin daha çok teknik yönlerine değinilecek, birliklerin örgütsel yapıları, yasal çerçeve çizilmek kaydıyla bazı örneklerden yararlanarak açıklanacaktır. Bu arada günümüzün değişen ve gelişen koşulları içerisinde bu yapıların nasıl olması gerektiğine ilişkin açıklamalara yer verilecektir.

5.2.1. Birlik Tüzüğü

Birliklerin kuruluşunu düzenleyen özel bir yasa henüz mevcut değildir. Birliklerin kuruluşuna ilişkin düzenlemeler, 1580 sayılı Yasa da yer almaktadır. Yasanın 133-148. maddeleri gerek birliklerin kurulmaları, gerekse tüzüğünü (statüsünü), organlarını, organların görev ve yetkileri ile çalışma esas ve usulleri, hak ve yetkilerini temel ilkeler olarak belirtmekte, örgütsel yapının ve birliğin işleyişinin de bu “birlik tüzüğü” içerisinde düzenleneceğini öngörmektedir (Farsakoğlu, 1995: 31).

Birlikler arasında kuruluş ve çalışma benzerliği sağlamak, farklı ve yanlış uygulamalara son vermek amacıyla İçişleri Bakanlığı tarafından 1971 yılında tip tüzük örneği hazırlanmıştır. Aradan geçen zaman içerisindeki değişim ve gelişmeler dikkate alınarak İçişleri Bakanlığınca 18.07.1990 gün ve 15616 sayılı yazı ekinde (33) maddelik yeni bir tip tüzük örneği hazırlanmış ve tüzüklerin bu örneğe uygun olarak düzenlenmesi istenmiştir.

İçişleri Bakanlığınca hazırlanan tip tüzüğe uygun olmadığı gerekçesiyle, bir birlik tüzüğünün onaylanmaması işleminin yargıya intikali sonucu, Danıştay 8. Dairesi 03.07.1991 gün ve E:1990/1429, K:1991/1278 sayılı kararıyla söz konusu tip tüzüğün bağlayıcılığının bulunmadığını belirterek tüzüğün onaylanmaması işlemini iptal etmiştir. Danıştay bu kararı, Anayasanın 127. maddesinin yerel yönetim birliklerine

ilişkin son fıkrası hükmünün Anayasanın 177. maddesinin (d) bendi hükmü karşısında yürürlüğe girmediği, dolayısıyla Bakanlar Kurulu izni alınmadan birlik kurulabileceği görüşüne dayandırmıştır. Danıştay'ın bu kararına rağmen Anayasanın 177. maddesinin (e) bendi uyarınca birliklerin kurulabilmesi için Bakanlar Kurulu izni alınması gerektiği kanaatiyle uygulama sürdürülmektedir (Arslan, 2003: 211).

5.2.1.1. Tüzüğün Hukuksal Niteliği

Yerel yönetim birliğinin örgütsel yapısının ana çizgilerini birlik tüzüğü göstermektedir. Tüzük, birliği oluşturan yerel yönetim birimlerinin oybirliğine dayalı özgür görüş belirtmelerinin sözleşme nitelikli belgesidir . Bir başka anlatımla, il, belediye ya da köylerin en büyük karar organları olan meclislerinin oy birliği ile birlik kurmak konusundaki isteklerini belgeleyen yazılı metin, statüyü, yani Birlik Tüzüğünü meydana getirir. 1580 sayılı yasanın 134. maddesi uyarınca tüzüğün kesinleşmesi, yerel yönetim birimleri aynı ilin içinde iseler Valinin, ayrı illere bağlı iseler İçişleri Bakanının onayını gerektirir. Birliğe katılmalarda da birlik meclisinin olumlu kararından sonra aynı yol izlenir. Bu özelliği ile tüzük, “sübjektif bir tasarruf ve akit mahiyettedir”(Gönül, 1977: 83).

Birlik tüzüğünün, yerel yönetim birimlerinin meclislerince “oy birliği” ile kabul edilmesine ilişkin koşul çok katıdır. Farklı siyasi anlayış ve eğilimlere yerel yönetim genel karar organlarının her konuda olduğu gibi, birlik tüzüğünü kabul konusunda da oybirliğine varmalarını beklemek olanaksızdır.

Yasanın bu açık hükmüne karşın birlik kurmak isteyen yerel yönetim birimlerinin yetkili karar organlarından salt çoğunlukla karar alarak birlik kurdukları görülmektedir.

Kararların oy birliği ile alınmasının uygulamada ortaya çıkardığı güçlükler şöyle sıralanmaktadır (Zengin, 1993: 66).

-Kararların oy birliği ile alınması bazı işlerin aksamasına ve zaman kaybına neden olmaktadır.

-Birliklere katılım oranı düşmektedir.

-Oybirliği ile karar alınmasının yararlı olduğu açık olmakla birlikte bunun faydalı hizmetlerin görülebileceği birlik teşkilinde daima sağlanamayacağı uygulamada görülmektedir.

5.2.1.2. Tüzüğün İçeriği

Birlik tüzüğünün ana öğelerinin nelerden ibaret olacağı 1580 sayılı yasanın 135. maddesinde sayılmıştır. Birlikler bu öğelerin belirlediği sınırlar içinde kalmak koşuluyla, gerekli buldukları ayrıntıları da tüzükte gösterebilirler (Gönül, 1977: 83).

Yasal olarak tüzükte bulunması gereken ana öğeler şunlardır (1580 sayılı Kanun madde 136):

- 1) Birliğin Adı,
- 2) Yönetim Merkezi,
- 3) Arazi itibariyle çalışma alanının sınırı,
- 4) Sürekli olup olmadığı, geçici ise kaç yıl için olduğu,
- 5) Birliğe giren yerel yönetimlerin adları,
- 6) Birlik üyesi olan yerel yönetimlerin hukuk, görev ve yetkilerinden hangilerinin birliği ve birlik yürütme kuruluna bırakıldığı,
- 7) Birliğe giren yerel yönetimlerin her birinin, birlik meclisi için seçeceği üye sayısı ve bu üye sayısının saptanmasına esas olan koşulların kaç yılda bir birlik meclisince inceleneceği,
- 8) Birliğe giren yerel yönetimlerin, birliğin kuruluş ve sürdürme giderlerine ne oranda katılacakları,
- 9) Birliğin gelirleri,
- 10) Birliğe giren yerel yönetimlerin ve bu yerel yönetimlere tabi halkın birlik kurumlarından ne suretle yararlanabilecekleri,
- 11) Birlik meclisinin yılda kaç kez toplanacağı,
- 12) Birliğin kurulmasına ve çalışmasına esas olacak diğer koşullar,
- 13) Birlik tüzüğünün değiştirilmesinin yada birliğin çözülmesinin ne yolda olacağı belirtilmelidir.

Birlik tüzükleri yukarıda yazan hususlara cevap vermeli, bunun dışında herhangi bir hüküm tüzüklere yazılabilir mi sorusu hemen akla gelebilir. Burada verilebilecek cevap genel mevzuat ilkelerine aykırı olmamak kaydıyla ayrıntılar maddeler halinde sıralanabilir (Aydın, 1977:466)

İçişleri Bakanlığı tarafından, yerel yönetim birliklerinin belli bir standarda bağlanması için tip tüzük örneği hazırlanmış ve Başbakanlığın uygun görüşü alındıktan sonra 18.07.1990 tarih ve 15616 sayılı yazı ile Valiliklere gönderilmiştir. Bu genelge ile, kurulacak yeni yerel yönetim birliklerine ilişkin tekliflerin tip tüzük örneğine göre düzenlenerek Bakanlığa sunulması istenmiştir. Ancak yukarıda belirtildiği üzere bu işlem aleyhine bazı belediyeler tarafından idari yargıya gidilmiş ve Danıştay 8. Dairesinin (03.07.1991 tarih ve Esas No: 1990/1429, Karar No: 1991/1278 sayılı) kararı ile İçişleri Bakanlığınca kesin ve bağlayıcı nitelikte hazırlanan tip tüzüğün hukuki dayanağının olmadığı belirtilerek dava konusu işlem iptal edilmiştir.

Danıştay'ın yukarıda sözü edilen kararı karşısında, İçişleri Bakanlığı tip tüzük örneğinin uyulması gerekli bir metin olarak değil de birlik tüzükleri hazırlanırken yararlanılabilecek bir taslak olarak kabul edilmesi gerektiği savunulmaktadır (Dönmez, 1995: 18).

Ayrıca İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinin 13.09.1988 tarih ve 81/190/1819 sayılı görüşünde, birlik tüzük taslağının “amaç ve kapsam” başlıklı 3. maddesinin 1. paragrafının son cümlesindeki “.....birlikçe yapımı gerçekleştirilecek tesislerden ortakların ve halkın yararlanma şekli, birlik yönetim kurulunca çıkarılacak yönetim kurulunca çıkarılacak yönetmelikte belirlenir.” şeklinde ifadenin yine 1580 sayılı Yasanın 135. maddesinin 10. bendine aykırı olduğu, zira birlik tarafından gerçekleştirilen tesislerden birlik üyeleri ile birliğe dahil halkın yararlanma şekil şartlarının birlik ana sözleşmesinde, yani birlik tüzüğünde açıkça yer alması gerektiği belirtilmektedir. (Özhan ve Yeter, 1996; 39)

Ayrıca birlik tüzüğünde belirtilmesi gereken birlik adının değiştirilmek istenmesi durumunda; İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinin 81-106/252 sayılı görüşünde belirtildiği üzere; “1982 Anayasasının 127 nci maddesi hükmü göz önüne alınmak suretiyle Mahalli İdare Birliklerinin kurulmasında Bakanlar Kurulundan karar alındığı cihetle, isim değişikliğinde de aynı hukuki prosedürün işletilmesi gerekeceği” göz ardı edilmemelidir.

5.2.1.3. Birlik Tüzüğü'nün Kabulü ve Onaylanması

1580 sayılı Yasanın 134. maddesine göre; Birlik tüzüğü, birliğe üye yerel yönetim birimlerinin genel karar organları tarafından kabul edilir.

Bu işlem sonrasında birlik tüzüğü İl Valisi tarafından onaylanır. Birden fazla ili ilgilendiren birliklerde onay, İçişleri Bakanı tarafından yapılır (Arıkan, 1972:3).

5.2.2. Birliğin Etkinlik Alanı

Birliği kurmuş olan ya da birliğe sonradan katılan yerel yönetimlerin sınırlarının tümü birliğin yönetsel sınırı, bu sınırların içinde kalan alan da birliğin etkinlik alanını oluşturur.

Genel olarak, köylere hizmet götürme birlikleri ile diğer hizmet birlikleri ilçe ölçeğinde kurulurken, belli bir amaçla kurulan birlikler (örneğin sulama birlikleri) daha dar alanda, belli köyleri kapsar şeklinde hizmet alanına sahiptir. Buna karşılık belediyelerin kendi aralarında kurdukları birlikler ile eğitim amaçlı birlikler il veya bölge bazında, altyapı, turizm ve çevre koruma amaçlı birlikler ise havza bazında faaliyet göstermektedir.

Birlikler konusunda, yerel potansiyelden akılcı yöntemlerle en çok yararı etkinliği sağlayabilmek için optimal bir alan bulmak zorunludur (Parlak, 1994: 33). Örneğin, bir ilçede beliren her ortak ve yerel gereksinme için yeni birlik kurulması, kuramsal planda düşünülse bile, aynı ilçede birden çok birliğin ortaya çıkması, var olan olanakların bölünmesine, etkinliğin azalmasına yol açabilir. Zorunlu bir durum

olmadıkça yerel güçleri birleştirici, bütünleştirici yöntemlerden vazgeçilmemelidir. Bu nedenle, kırsal alana yönelik birlikler için fiziksel ve optimal çalışma sınır ve alanı ilçeler olmalıdır. Yönetimsel birim olarak ilçenin sahip olduğu özellikler bu görüşü kuvvetlendirmektedir (Zengin, 1993: 67).

Bazı hallerde hizmet götürme birliğinin ilçe sınırlarıyla aynı sınırlara sahip olması optimal yarar sağlarken, bazı hallerde diğer ilçe hatta il sınırlarına taşımayı gerekli kılabilir. Birlik sınırlarını mülki sınırları aşmak daha ekonomik ve fizibil olabilir (Özhan, Yeter, 1996: 40).

Ayrıca belediyeler arasında, belediyelerle iller arasında, iller arasında kurulacak birlikler için optimal bir alan büyüklüğü söz konusu olamaz.

5.2.3. Birliklerin Kuruluşu

1982 Anayasa'sı birliklerin kurulmuş sayılabilmesi için; 1961 Anayasa'sından farklı bir hüküm getirmiştir. 1982 Anayasasından önce yerel yönetim birlikleri; Belediye Yasasının 134. maddesine göre, üye olacak yerel yönetim birimlerinin meclisleri tarafından kabul edilmiş bir tüzüğün hazırlanması, bu tüzüğün üyeler aynı il sınırları içerisinde ise ilgili Vali, farklı illerin sınırları içerisinde ise İçişleri Bakanı tarafından onaylanması ile kurulabiliyordu. Ancak, 1982 Anayasasının 127. maddesinde yerel yönetimlerin birlik kurmaları için Bakanlar Kurulundan izin alınması zorunluluğu getirildiğinden, Belediye Yasasının 134. maddesinde düzenlenen prosedüre Bakanlar Kurulunun izninin de eklenmesi şeklinde uygulama yapılmaktadır. Bu hüküm benzer şekilde 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanunda da aynen yer almaktadır.

Yeni hazırlanan Belediye Yasa Tasarısında Anayasa hükmü gereği Bakanlar Kurulu izni alınması gerektiği düzenlenmiştir.

5.2.4. Birlik Üyeliği

Yerel Yönetim Birliklerinin üyeleri elbette yerel yönetimler olmalıdır. Yerel yönetim birimlerinin kendi aralarında kuracakları birliklere merkezi idare kuruluşlarının da üye olması ve bunların yöneticilerinin birliklerin karar ve yürütme organlarında kurumlarını temsil yetkisini kullanmaları gerekli olduğu (Özhan ve Yeter, 1996: 40) görüşü de mevcuttur. Bu görüş hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili olabilir. Ancak kanımca yerel yönetim birliklerine genel idare kuruluşlarının katılımı birliklerin yerel özerklerin azaltılması anlamına gelecektir.

Gerçek yada özel hukuk tüzel kişilerinin yerel yönetim birliklerine üye olmaları mümkün olmamakla birlikte, birliklerin bu kişilerle belirli ve sınırlı konularda bir işbirliği yada sözleşmeye dayalı ilişki söz konusu olabilir.

Bazı birliklerin üyeleri arasında kamu kurum ve kuruluşlarının amir veya müdürleri sayılmakta ve bu kişilerce Birlik Meclisi kararları imzalanmaktadır. Birlik tüzüğünde üye olarak sayılmayan kişilerin üye olarak sayılması ve birlik meclis kararlarının imzalaması doğru değildir.

5.2.4.1. İsteğe Bağlı Üyelik

Yasal olarak birlik üyeliği isteğe bağlıdır. Birlik kuracak yada kurulmuş birliğe katılacak yerel yönetimler; isteklerini en yetkili organlarının oybirliğine dayalı kararları ile açığa vurmaktadırlar

5.2.4.2. Zorunlu Üyelik

Yerel yönetimleri kendi gereksinimleri ile ilişkili olsa bile, birlik kurmaya ya da kurulmuş bir birliğe katılmalarına zorlayacak yasal bir düzenleme yoktur. Yerel yönetimlerin özerkliği açısından zorlayıcı bir önermenin olmaması doğal kabul edilebilir. Ancak, bunun sakıncaları da zaman zaman görülmüştür. Gerçekten, ortak ve yerel gereksinimlerin belirli konularda bir araya getirdiği yerel yönetimlere sınırdaş olan ya da onların çalışma alanlarının arasında kalan diğer yerel yönetimlerin, kendi yararları olsa bile, birliğe katılmadıkları, ayrıca kurulan birliğin çalışmalarını da güçleştirdiği bilinmektedir (Zengin, 1993: 69). Bu gibi durumlarda, kötüye kullanılan özerklik hakkının doğurduğu sakıncaları gidermek için hizmetin gereği olan zorlayıcı ve yasal bir yaptırımın kullanılması gerekecektir.

Elbette birliklere üye olarak katılma, genel olarak isteğe bağlı olmalıdır. Ancak; coğrafi konum ve yerel hizmet koşullarının gerektirdiği hallerde katılma zorunlu olmalıdır. Zorunlu halin takdiri, ilçe kaymakamın önerisi, İl Yönetim Kurulunun olumlu kararı ve Valinin onayı ile kesin bir sonuca bağlanmalıdır (Gönül, 1977: 87). Yerel yönetim birliklerinden hizmette bir araç olarak yararlanmak için üyelik zorunluluğu getirilmesinin vesayet merciine bir yetki olarak verilmesi yararlı olacaktır.

Yukarıdaki bölümlerde ifade edildiği gibi yeni hazırlanan Yerel Yönetim Yasa Tasarılarında zorunlu üyelik sistemi getirilmiş, bu zorunluluğa Bakanlar Kurulunun karar vereceği belirtilmiştir.

5.2.5. Birlik Organları

1580 sayılı Kanuna göre birliklerin organları, Birlik Başkanı, Birlik Encümeni (Yönetim Kurulu) ve Birlik Meclisi (Genel Kurulu) olmak üzere üçtür. Bunlardan başkan yürütme organı, meclis ve encümen ise görüşme ve karar organıdır.

Burada hemen belirtmek gerekir ki her üç organ içinde ödenek ya da huzur hakkı adı altında ücret ödenmesi sorun olarak karşımıza çıkabilir. İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinin 29.02.1996 tarih ve 81-106/546 sayılı görüşünde “1580 sayılı Kanun ile Danıştay 11 nci Dairesinin 20.04.1978 gün ve E:1975/4619, K.1978/1851 sayılı kararı doğrultusunda; Birlik Başkanı ile birlik meclisi ve encümeni üyelerine 1580 sayılı kanunun 146, 147 ve 148 nci maddeleri hükümleri ile Bakanlığımızın 21.11.1995 tarih ve 56018 sayılı genelgesi esaslarına göre ve birliklerin bütçelerinde gereken tahsisatların konulması şartıyla ödenek ve huzur hakkı ödemelerinin yapılması uygun mütalaa edilmektedir.” denilmektedir. Bahse konu görüşte, birlik başkanı, encümen ve meclis üyelerine tüzükte belirtilmek ve bütçede gerekli ödeneklerin ayrılması kaydıyla huzur hakkı adı altında ücret ödenebileceği belirtilmiştir.

Burada birlik organlarına ilişkin açıklamalar yaparken 1580 sayılı Yasanın birliklere ilişkin hükümleri ile İçişleri Bakanlığınca hazırlanan tip tüzük hükümleri çerçeve alınarak açıklamalarda bulunulmuştur.

Birlik tüzüğü “**Birliğin Anayasasıdır**”. Bu nedenle de tüzükte aşağıda genel kabul gören hükümlerin aksine hükümler bulunabilir. Bu gibi durumlarda yasalara ve yürürlükte bulunan diğer hukuki metinlere aykırı bulunmadığı sürece birlik tüzüğünde bazı değişiklikler yapılması ve uygulanması şaşırtıcı olmamalıdır.

5.2.5.1. Birlik Meclisi (Genel Kurul)

Birlik Meclisi birliğin iş ve işlemlerini denetlemekle görevli karar organıdır (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 272). Meclisin kuruluş ve seçimi ile çalışmasına ilişkin esaslar Belediye Yasasında düzenlenmiştir.

(1) Meclisin Oluşumu

Birlik meclisi birliğe dahil yerel yönetimlerin genel karar organları tarafından seçilen üyelerden meydana gelir. 1580 sayılı Kanunda birliklerin meclislerinin oluşumuna ilişkin aşağıdaki maddelere değinilmiştir.

Birlik Meclisi üyeleri, birliğe dahil yerel yönetimlerin meclisleri tarafından, belediye meclis üyeliği için gerekli nitelikleri taşıyan kimseler arasından ve en çok dört yıl için seçilirler. Bu meclise birlik üyesi olarak yerel yönetimlerin her birinden en az iki üye seçilir. (1580/140) Ayrıca, yine birlik tüzüğünde yazılı üye sayısının yarısı kadar da yedek üye seçilir. (1580/141). Birliğe dahil İl Valisi, belediyelerin başkanları ve köylerin muhtarları meclisin doğal üyesidirler (1580 sayılı Kanun 144/f-2 . madde)

1580 sayılı Yasanın 140. maddesinde birlik meclislerinin seçiminde her ne kadar süre olarak dört yıl yazılı ise de 1982 Anayasa’sının 127. maddesinde “.....yerel

yönetimlerin seçimleri beş yılda bir yapılır” hükmü karşısında yürürlükte olmadığı, dolayısıyla birlik meclislerinin beş yıl için seçileceği kabul edilmektedir.

Birlik meclislerine gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin üye olup olamayacakları tartışma konusudur. Uygulamada bazı kamu görevlileri (tarım müdürü, özel idare müdürü, milli eğitim müdürü gibi) birlik meclislerinde doğal veya gözlemci üye olarak yer aldıkları ve bunun da birlik tüzüğü ile öngörüldüğü gözlemlenmektedir. Gözlemci üyeler meclis gündemine ilişkin görüşlerini açıklamakla birlikte, karar ve oylamalara katılmaktadırlar. Yasal düzenlemeler ve atıflarda bu yönde bir husus bulunmamakta ise de bunu yasaklayan bir hüküm de bulunmamaktadır. Bu nedenle bazı kamu görevlilerinin, uzmanlık alanlarından ve deneyimleri ile fikirlerinden yararlanabilmek bakımından birlik meclislerine üye olarak katılmalarının yararlı olacağı savunulmaktadır (Farsakoğlu, 1995: 34).

Birlik meclislerine ilişkin belirtilmesi gereken bir diğer hususda üye yerel yönetim birimlerine birlik meclisinde büyüklüklerine göre temsil hakkının verilip verilemeyeceğidir. Bir kısım birlik tüzüklerinde bu gibi hususlara rastlanılmaktadır.(Özhan, Yeter, 1996; 44) Bazı birlik tüzüklerinde ise birlik üyesi yerel yönetimlere, temsilci sayısına bakılmaksızın mecliste tek oy hakkı tanınmıştır. Yeni hazırlanan Belediye Yasa Tasarısında temsilin yerel yönetimin büyüklüğüne veya verilecek katılım payına göre değişebileceği hükme bağlanmıştır.

(2) Meclisinin İlk Toplantısı

Belediye Yasasının 143. maddesinde birlik meclislerinin ilk toplantısına ilişkin şu düzenleme bulunmaktadır. Tüzüğün yasal olarak kesinleşmesi ve Bakanlar Kurulunun izninden sonra meclis, en çok iki ay içinde birlik merkezinin tabi olduğu İl Valisi tarafından birlik merkezinde ve belirtilen günde toplantıya çağrılır. Böylece ilk toplantı Valinin başkanlığında yapılarak birlik meclisinin başkanı ile iki katip seçilir. Bundan sonra da meclis kendi başkanıyla çalışmalarını yürütür.

Birden fazla ili ilgilendiren birliklerde Birlik Tüzüğü'nün İçişleri Bakanının onayından sonra yine meclisin iki ay içerisinde toplantıya çağırılması gereklidir. Bununla ilgili davet ve toplantının açılışı birlik merkezinin bulunduğu yerin Valisi tarafından gerçekleştirilir. Toplantı tarihini Vali belirler. Toplantıda birlik işlerini sevk ve idare etmek üzere birlik başkanı ve başkan vekili seçilir. Bu karar İl Valisi veya İçişleri Bakanı tarafından onaylanır.

Uygulamada İl Valisinin toplantıya başkanlık etmesi söz konusu olmamakla birlikte, yerel yönetim birliklerinin İl toplantılarına İl Valisinin başkanlık etmesine gerek de bulunmamaktadır.

(3) Meclisin Çalışması

1580 sayılı Kanunda birliklerin meclislerinin çalışmasına ilişkin aşağıdaki maddelere değinilmiştir. Birliğin en büyük karar organı olan meclis bir kez oluştuktan sonra, birliğin çalışmalarını ve işlemlerini denetlemek üzere yılda en az iki kez olağan toplantı yapar (1580 sayılı Kanun 139. madde). Olağanüstü toplantılar için tüzükte bir açıklık yoksa belediye yasasındaki olağanüstü toplantılara ilişkin düzenlemeler uygulanır (1580 sayılı Kanun 142. madde). Birlik meclislerinin olağan ve olağanüstü toplantılara çağrılması, meclis başkan ve yazmanlarının seçilmesi, meclis gündeminin düzenlenmesi, görüşmelerin yönetimi, inzibatın sağlanması, birlik meclisinin yetkileri ve meclis kararlarına birlik başkanı ya da ilgililer tarafından yapılacak itiraz üzerine bu kararların birinci ve ikinci derecede uygulanması ve sonuçlandırılması hususunda 1580 sayılı yasanın 53 ile 61 ve 63 ile 76. maddeleri uygulanır (1580 sayılı Kanun 142. madde). Anılan maddelerin sınırlarını aşmamak koşuluyla birlik tüzükleri, yukarıdaki konularda ayrıntıları içerebilir.

Birlik, birlik tüzüğünde belirtilen zamanlarda olağan, bunun dışında olağanüstü olarak toplanır. Olağanüstü toplantılarda, çağrıyı gerektiren konu dışında görüşme yapılmaz. Toplantı gündemi birlik başkanı tarafından hazırlanır. Bir hafta öncesinden üyelerin adreslerine gönderilir. Acele hallerde çağrı süresi üç güne indirilebilir.

Toplantıya ait görüşmeler açıktır. Yani halk katılımına açık olmak durumundadır. Birlik meclisince gizli yapılacak toplantı ve gündeminden mahallin en büyük mülki amirliğine bilgi verilir. Bu Birlikler üzerinde uygulanan idari vesayete ilişkin hükümlere bir örnektir.

Birlik meclisi birlik başkanının yazılı çağrısı ile toplanır. Üyelerden 1/3'ünün veya Valinin teklifi ile de meclis toplantıya çağrılır. Birlik meclisine, birlik başkanı başkanlık eder. Meclis yarıdan bir fazla üyenin iştiraki ile toplanır ve çoğunlukla karar verir. Oyların eşitliği halinde, başkanın tarafı tercih olunur. Üyeler oylarını bizzat kendileri kullanırlar. Birlik başkanının toplantıya katılamayacağı hallerde meclise başkanlık etmek üzere her yıl için iki meclis başkan vekili ve yeteri kadar katip seçilir.

Toplantı için yeterli çoğunluk sağlanmaz ise birlik başkanı tarafından toplantı en az üç gün ertelenir.

Birlik meclisleri, olağan ve olağanüstü toplantılar dışında veya kanunda belli olan yer haricinde toplanamaz, siyasi konuları müzakere edemez ve bu hususta temennide bulunamazlar.

Görüldüğü gibi Birlik Meclislerinin çalışma usullerinin Belediye meclislerinin çalışma usullerine paralellik göstermektedir.

(4) Meclisin Görevleri

Birlik meclisleri genel karar, teftiş ve denetim organlarıdır. Yasa uyarınca belediye meclislerinin yetkileri ve görevleri ile düzenlemeler ve ayrıca birlik tüzüğü ile verilen görev, hak ve yetkiler meclis tarafından kullanılır.

1580 sayılı Belediye Yasanın 142. maddesinde, birlik meclisinin görevleri, toplantıları, kararları ve kararlara yapılacak itirazlar konusunda, 1580 sayılı Belediye Yasanın, belediye meclisi ile ilgili hükümlerine gönderme yapılmıştır. Buna göre; bütçe, kesin hesap, bölümler arası aktarma, ikraz ve istikrazlar, yılı içinde ödenmek kaydıyla avanslar, çalışma plan ve programı, birlik başkanı, başkan vekilleri, meclis katipleri ve birlik encümen üyelerinin seçimi, birlik saymanı ve genel sekreterini seçmek, birliğe üye birimlerin birliğe katılım paylarının belirlenmesi, birlik personel kadrosunun karara bağlanması, tüzüğün değiştirilmesi, yapılması gerekli olan yönetmelikleri inceleyerek kabul etmek, birliğe yeni katılacak üyelerin kabulü, yükümlülüklerini yerine getirmeyen üyeler hakkında işlem yapılmasına karar vermek, birden fazla ili ilgilendiren birliklerde İçişleri Bakanının onayına tabidir.

(5) Meclis Kararlarının Yürürlüğe Girmesi

Birlik tüzüğüne konulan hükümle, meclis kararlarının birlik başkanının, Kaymakamın, Valinin veya İçişleri Bakanının onayı ile yürürlüğe gireceği hususu düzenlenmektedir. Birlik tüzüklerinin hemen hemen tümünde bazı birlik meclisi kararlarının idari vesayet makamı tarafından onaylanması gerektiği hükmü yer almaktadır. Ancak bu hükümlerin özerklik kavramı ile bağdaşması mümkün değildir.

(6) Meclis Kararlarına Karşı Başvuru Yolları

Birlik meclisinin tasdike tabi olmayan kararlarına karşı, ilan tarihinden itibaren 10 gün içinde birlik başkanı veya karardan etkilenenler tarafından itiraz olunabilir. Birlik meclis üyeleri, karardan etkilenmiyorsa, sadece üye olduklarından bahisle itiraz yoluna gidemezler (Şat, 2000: 64).

İtirazlar Valiliğe, birden fazla ili ilgilendiren birliklerde İçişleri Bakanlığına yapılır. Valiliğe yapılan itirazlar İl İdare Kurulunca, İçişleri Bakanlığına yapılan itirazlar Danıştay tarafından karara bağlanır. Adi ve olağanüstü toplantılar dışında yahut kanuna, yüzeğe aykırı şekilde, veya yetkisiz olarak alınan birlik meclisi kararları Valinin talebi üzerine İl idare Kurulu, birden fazla ili ilgilendiren birliklerde İçişleri Bakanının talebi ile Danıştay tarafından tasdik veya iptal edilir.

5.2.5.2. Birlik Encümeni (Birlik Yönetim Kurulu)

Birlik karar organlarından ikincisi birlik encümenidir. Birlik yönetim kurulu olarak adlandırılan Birlik Encümeni, birliğin yürütme organıdır. Bu yönüyle de son derece önemli bir işlevi olan birlik encümenlerine ilişkin ortak hükümler aşağıda açıklanmıştır.

(1) Encümenin Oluşumu

Başkanı, Birlik Genel Sekreteri, Birlik Saymanı ve Birlik meclisi tarafından ve meclis üyeleri arasından seçilen 4 üye ile birlik başkanından oluşur. Belediye Yasanın 145. maddesinde belirtilen çerçevede Birlik Meclisi içinden gelen encümen üyeleri yanında uygulamada birlik tüzüğüne konulan hükümlerle, encümene seçilmiş üye sayısı dörtten az veya çok olurken bazı kamu görevlilerine de doğal üye olarak yer verilmekte ve seçilmiş üyelerin görev süresi bir veya iki yıl ile sınırlanmaktadır. Encümene seçilen meclis üyeleri görev sürelerinin bitiminde tekrar seçilebilirler.

İster seçimle, ister atamayla gelen Birlik Başkanı, birlik encümenine de başkanlık eder. Başkanın bulunmadığı hallerde bu görev başkan vekili tarafından yürütülür.

(2) Encümenin Görevleri

Birlik encümeni, 1580 sayılı Belediye Yasasının belediye encümenine tanıdığı görev ve yetkileri kullanır. Belirtilen yasal çerçeve içinde birlik encümeninin görev ve yetkileri şunlardır:

Birlik bütçe tasarısını ve bütçe kesin hesabını inceleyerek görüş bildirmek, bütçe uygulaması gereği olarak alım-satım, kiralama, yapım, taşıma ve benzeri işlere ilişkin artırma, eksiltme ve ihale işlerini yapmak, bütçenin bir bölümü içindeki maddeler arasında aktarma yapmayı karara bağlamak, birliğin aylık gelir ve giderlerini belgeler üzerinde denetlemek, birlik saymanlığının kayıt ve hesaplarını on beş günde bir defa denetlemek, birliğin yıllık çalışma ve yatırım program taslaklarını hazırlamak ve meclise sunmak, kamulaştırma yapılacak taşınmazlar için kamu yararı kararı almak, birlik personeline ilişkin kararlar almak(ceza, terfi, ücret vb.), süresi bir yılı aşmayan ikraz ve istikrazları karara bağlamak, ivaz karşılığı bağışları kabul etmek, gelecek yıllara sari taahhütleri karara bağlamak, çeşitli kanunlar ve birlik tüzüğü tarafından birlik meclisine görev verilen konularda, meclisin toplantı halinde bulunmadığı zamanlarda, meclisin ilk toplantısında onayına sunmak şartıyla görüşüp karar vermek.

(3) Encümenin Çalışması

Birlik encümeni görev yaparken, belediye encümenlerinin görev ve yetkilerine ilişkin 1580 sayılı yasadaki düzenlemelere tabidir. Ancak; bu görev ve yetkiler, birlik tüzüğünde belirtilenin dışına taşamaz (1580/143-148).

Toplantılar, tüzükte belirtilen günlerde ve çoğu kez haftada bir yapılır. (Özhan, Yeter, 1996; 43) Birlik encümeninin gündemi, birlik başkanı tarafından hazırlanır. Toplantı için yarıdan bir fazla üyenin hazır bulunması gerekir. Kararlar hazır bulunanların çoğunluğu ile alınır. Oylarda eşitlik olması halinde başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır.

Birlik encümen üyelerine, huzur hakkı adı altında bir ücret ödenip ödenmeyeceği konusunda açık bir hüküm bulunmamaktadır. Birlik encümen üyelerine huzur hakkı verilemeyeceği hususundaki İçişleri Bakanlığı işleminin iptali için açılan bir davada; Birliklerin 1580 sayılı Yasanın 142. maddesine göre görevlerini yaptıkları, yerel yönetimlerin, bu görevlerini yapmaları dolayısıyla sahip oldukları yetkilere haiz olduklarından ve tüzüklerinde de huzur hakkına yer verilmiş bulunduğu bahisle, Danıştay 11. Dairesince(1978/1851 sayılı karar) İçişleri Bakanlığı işleminin iptaline karar vermiş ise de konu henüz kesinlik kazanmamıştır. Bu arada Belediye Yasanında hangi şartlar dahilinde huzur hakkı verilmekte olduğu da göz önünde tutulmalıdır.

5.2.5.3. Birlik Başkanı

Birlik başkanı, meclisçe kabul edilen bütçenin ve alınan kararların uygulanmasını ve yerine getirilmesini, birlik işlerinin yürütülmesini sağlamakla görevlidir. Belediye başkanlarının görev ve yetkilerine ilişkin yasal önermeler, birlik başkanları için de geçerlidir (Özcan, 1996: 49). Ancak, sözü edilen hak, görev ve yetkiler, birlik tüzüğü ile verilenleri aşamaz. (1580/147)

Bu çerçeve içinde birlik başkanının görev ve yetkilerini biraz daha açıklayabiliriz.

Tüzükte başkaca ya da karşıt düzenlemeler bulunmadıkça, birlik bütçesini düzenler ve usulüne göre kabul ve onayından sonra uygulanmasını sağlar. Bütçenin ita amiridir (Birlik Başkanı bu yetkisini birlik başkan vekili veya genel sekreterine devredebilir) . Meclis ve encümen kararlarının uygulanması ve birlik işlerinin bu kararlar çerçevesinde yürütülmesi, meclis kararı ile birlik adına bağışların kabulü, birlik adına her türlü sözleşmelerin yapılması, birliğin resmi dairelere, mahkemelere ve üçüncü kişilere karşı temsil edilmesi, birlik personelinin atanması, birliğin taşınır ve taşınmaz mal varlığını yönetmek, birlik meclisini gerekli görürse olağanüstü toplantıya çağırarak, birliğin yıllık programını uygulamak, birlik adına sözleşmeler yapmak, bağlayıcı her türlü tasarruflarda bulunmak, birlik başkanının en önemli ve belli başlı

yetkileridir. Seçimli yada atamalı birlik başkanı, aynı zamanda meclis ve encümenin de başkanıdır.

Birlik başkanları seçimli yada atamalı başkanlardan oluşmaktadır. Koçdemir'in 1998 yılında yaptığı saptamaya göre kurulu bulunan 1285 birlikten 853'ünde birlik başkanı (yada yürütme organı) atanmış, geriye kalan 432'si de seçilmiş (Koçdemir, 1998: 411). Bu çerçevede birlik başkanlarının durumlarının değerlendirilmesi gereklidir.

(1) Seçimli Başkan

Birlik başkanları, genel olarak seçimle iş başına gelirler, yürürlükteki yasal düzenlemelere göre, birlik başkanı ve başkan vekili meclis tarafından seçilir. Bu seçim Valinin, eğer birlik birden çok ili kapsıyorsa İçişleri Bakanının onayı ile tamamlanır. (1580/143) İdari vesayetini kendini gösterdiği en önemli onay işlemlerinden biri de budur.

(2) Atamalı Başkan

Birliğe il özel idareleri de katılmış ise, başkan ve başkan vekili birlik merkezinin bulunduğu yer Valisi, birlik birkaç il arasında kurulmuş ise İçişleri Bakanı tarafından atanır. (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 217)

Ayrıca birliğe girmiş olan belediyelerden birine belediye başkanlığı yasal olarak Valiye verilmiş ise, birlik başkanlığı da Vali tarafından yürütülür (Gönül, 1977; 94)

Uygulamada özellikle ilçelerde kurulmuş bulunan ve genellikle belediyeler ile köyler hatta il özel idareleri arasında oluşturulan genel hizmet birliklerinde başkanlık görevi genellikle Vali veya kaymakam tarafından yürütülmektedir.

Mülki İdare amirleri olan Vali ve Kaymakamlar, birliklere başkan olma eğilimi içindedir. Ancak bu tarz bir uygulamanın, halkın demokratik alışkanlıklarını geliştirme, kendini yönetme, yönetime katılma istek ve eğilimiyle çeliştiği hatta yarardan çok zararlı olabileceği ileri sürülmektedir. (Zengin, 1993; 74) Bu yönleriyle atamalı başkana sahip birliklerde yerel demokrasinin tam anlamıyla tecelli etmesi mümkün görülmemektedir.

5.2.6. Birlik Yapılanması

5.2.6.1. Birlik Başkan Vekili

Birliklerde aynı zamanda birlik başkan vekili bulunur. Seçimle veya atamayla işbaşına gelen başkan vekili, birlik başkanının herhangi bir nedenle görevi başında olmadığı zamanlarda veya birlik başkanlığı boş olduğunda başkana ait yetkileri kullanır,

görevlerini yerine getirir (Farsakoğlu, 1995: 38). Ancak, atamayla birlik başkan vekili belirlenmesinin diğer hususlarda olduğu gibi Avrupa Yerel Özerklik Şartında düzenlenen ilkelere uymadığı açıktır.

5.2.6.2. Birlik Genel Sekreteri

Birlik genel sekreteri, birlik encümenince atanır. Birliğin günlük işlerinin yürütülmesinden ve birlik organlarının kararlarının uygulanmasından sorumludur. Birlik genel sekreteri, birlik encümeninin doğal üyesidir.

İçişleri Bakanlığınca çıkarılan tip tüzükte belirtilen birlik genel sekreterinin görevleri aşağıdaki şekilde belirlenmiştir:

“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.”

Bu hüküm ile Birlik Genel sekreterinin seçimine ve görev süresine ilişkin birlik tüzüklerinde ayrıntılı düzenlemeler bulunmadığı görülmektedir.

5.2.6.3. Birlik Saymanı

Birlik saymanı, birlik encümenince atanır. Birlik saymanı, birlik encümeninin doğal üyesidir. İçişleri Bakanlığınca çıkarılan tip tüzükte belirtilen saymanın görevleri aşağıdaki şekilde belirlenmiştir:

- 1-Birliğin Bütçesini hazırlanması,
- 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.

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

5.2.6.4. Birlik Kurulları

Birlik meclisince, birliğin çeşitli faaliyet alanında, hizmet politikalarını belirleme, görüş belirtmek, birlik meclisine tavsiyelerde bulunmak üzere birlik kurulları oluşturulmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2001; 218). Birlik kurulları 5 ila 7 üyeden oluşmaktadır. Birlik kurulları genellikle bütçe ve mali işler, çevre sağlığı, bölge planlama, eğitim konularında kurulmaktadır.

5.7.6.5. Birlik Personeli-İdari/Teknik Kademe

Yerel yönetim birimlerinden belediyeler ile il özel idarelerinin üye oldukları birlik personeli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamındadır. Buna karşın köy idarelerinin kendi aralarında kurdukları birliklerin personeli bu kanun kapsamı dışındadır. (Özhan ve Yeter, 1996; 45) Köy, belediye ve il özel idarelerinin birlikte kurdukları birlik personelinin de Devlet Memurları Kanuna tabidirler (Gönül, 1977: 97).

Köy birliklerinde çalışan personel devlet memuru statüsünde sayılmayacağından, bu birliklerde işçi niteliğinde personel çalıştırılabilir. Bunun dışında hizmet akdi yapılarak hizmet satın alması yapılabilir. Köy birliklerinde çalışan işçiler, İş Kanuna göre bir işçinin sahip olması gereken tüm haklara sahiptir.

Köy birlikleri dışında bulunan birliklerde memur kadro ihdası, iptali, derece, kademe, unvan ve sınıf değişiklikleri 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre yapılmaktadır. Buna göre, İçişleri Bakanlığına yapılacak memur kadro taleplerinden uygun görülenler hakkında, Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alındıktan sonra İçişleri Bakanlığınca hazırlanan kadro teklifleri Başbakanlığa sunulmaktadır. Kabul edilen kadro ihdasları ile kadro değişiklikleri Bakanlar kurulu kararı ile yürürlüğe konulmaktadır. Tüm yerel yönetim birimleri ve birliklerin kadrolarına ilişkin her yıl prensip olarak tek kararname çıkarılmaktadır. (Özhan ve Yeter, 1996: 46)

İl özel idareleri ve belediyeleri ile bunların kurdukları birliklerin kadrolarına atanan memurlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunda belirtilen genel usullere tabi olacaklardır.

Kaldı ki yerel yönetim birliklerinde memur olarak çalışan personelin Emekli Sandığıyla ilişki kurmaları da anayasal bir zorunluluktur (Aydın, 1977: 454)

Bununla beraber birlik memurlarının, görevleri ile ilgili işledikleri suçlardan ötürü, tabi olacakları yargılama usulü de 657 sayılı Kanunda belirtilen memurların tabi oldukları yargılama usulü yani 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerdir.

Birlikler açısından bilinmesi gereken temel soru birlik memurlarının ceza uygulamasında memur sayılıp sayılmayacağı sorusudur. Bu soru Yargıtay'ın E.1995/5178 ve K.1995/6226 sayılı kararında cevap bulmuştur. Kararda;

“İlgili yasalarda bu birliklerde görev yapanların ceza uygulamasında memur sayılacaklarına ilişkin bir hüküm bulunmadığından, bu sorunu çözebilmek için, bunların yaptıkları işin TCY.nın 279. maddesi karşısında kamu görevi sayılıp sayılmayacaklarının araştırılması gerekir. Türk devlet yapısının önemli öğeleri olan yerel yönetimlerin yaptıkları iş kamu görevi sayıldığına göre, Anayasanın 127. maddesi ile güvence altına alınmış olan bu birliklerin de kamu görevi yapan kuruluşlar olarak kabul edilmeleri ve bunların önemli işlerini yürüten görevlilerin kamu görevi yapan kimseler (ceza uygulamasında memur) sayılmaları, başka kamu kuruluşlarında olduğu gibi, bunlarda çalışan ve yaptıkları iş kamu görevi değil, kamu hizmeti olan hizmetlilerin (müstahdemlerin) ise memur sayılmamaları gerekir” denilmektedir. Kısaca birlik memurlarının Ceza Hukuku karşısında durumları diğer memurlardan farklı değildir.

5.2.7. Birliklerde Denetim

Birliklerin, tüzüklerinde saptanan amaçlara ve birlikleri oluşturan yerel yönetimlerin yasalarındaki önermelere ne derece bir uygunluk içinde çalışmalarını sürdürdüklerini bilmek ve eksiklikleri tamamlamak, yanlışlıkları düzeltmek ve fazlalıkları gidermek için bir disiplin aracına gerek vardır (Parlak, 1994: 38). Bunu sağlayan da denetim mekanizmasıdır. Kuşkusuzdur ki, önemli bir kamu hizmeti kuruluşu olan birliklerde denetim zorunlu ve gereklidir.

Birliklerdeki denetim, birlikleri kuran yerel yönetimlerin tabi olduğu denetim biçimlerinin hemen hemen aynıdır (Gönül, 1977: 100). Bugün için üç tür denetim yolu vardır. Bunlardan biri, birliklerin kendi organları aracılığıyla denetim yapmaları, bir diğeri de devlet adına yapılan denetleme yani idari vesayet, sonuncusu da halkın denetimidir .

5.2.7.1. Birliklerin Öz Denetimi

1580 sayılı Yasanın 139. maddesinde birlik meclisinden söz edilirken, birliğin her türlü iş ve işlemlerinin yılda en az iki kez toplanılarak meclis tarafından denetleneceği düzenlenmiştir. Ayrıca birlik encümeni de zaten olağan çalışmaları sırasında gerek gelir-gider açısından, gerekse bazı onaylamalar yoluyla birliğin iş ve işlemlerini sürekli olarak denetleyecektir.

Uygulamada, birlik tüzüklerinde denetim mercileri ve yöntemlerine ilişkin hükümlere yer verildiği görülmekle beraber 1580 sayılı Kanunda belediye meclislerine

ilişkin öz denetim yöntemlerine atıfta bulunulduğu görüldüğünden bu hususlara bakmakta yarar vardır.

1580 sayılı Yasanın 146. maddesine göre, belediye meclislerinin yetki ve görevlerine ilişkin düzenlemeler, birlik tüzüğünde belirtilen sınırları aşmamak üzere birlik meclisleri, 148. maddeye göre de aynı koşullarla belediye encümenleri için geçerlidir.

Bu durumda, tüzüklerde açıkça yer alması gereken meclis ve encümene verilmiş çeşitli konularda karar alma yetkileri bir denetim olanağı olarak kullanılabilir (Arıkan, 1998: 27). Fakat asıl somut denetim yöntemleri şunlardır :

(1) Soru

Meclis toplantılarında üyeler, birlik çalışmalarına ilişkin soruları başkana yöneltebilirler. Başkan, ya kendisi ya da görevlendireceği birlik görevlileri ya da encümen üyeleri aracılığıyla soruları cevaplamak zorundadır. (1580 sayılı Kanun 64. madde).

(2) Gensoru

Meclis üyelerinin her biri, birlik işleriyle ilgili herhangi bir husus hakkında meclis başkanlığına önerge vererek gensoruda bulunabilir. Sonuçları itibariyle, soruya göre daha etkin bir denetim aracıdır. (1580 sayılı Kanun 61. madde).

Birlik tüzüğünde bu denetim yollarını açıklayıcı düzenlemeler bulunması son derece önemlidir. Birlik tüzüğünde soru ve gensoruya ilişkin açık düzenlemeler yoksa 1580 sayılı Yasanın ilgili hükümleri uygulanmalıdır.

Birlik başkanının yetersizlik veya gensoru sebebiyle düşürülmesi ve meclisin dağıtılması gibi konularda aşağıda da inceleyeceğimiz gibi vesayet denetimi sadece belgeleri yargı yerine göndermekle sınırlı olacak ve başkanın düşürmenin gerekip gerekmediğine yargı organı karar verecektir. Bu aslında vesayet denetimi değil yargısal denetimdir (Çoşkun, 1976: 101).

5.2.7.2. Birliklerde Vesayet Denetimi

Anayasanın 127. maddesinde belirtilen, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi yerel yönetim birlikleri için de geçerlidir.

Anayasanın 123. maddesi, yönetimin kuruluş ve görevlerini merkezden ve yerinden yönetim esasına dayandırmış, bununla beraber yönetimin, yine kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu saptamıştır. Birer kamu tüzel kişiliği olan yerel yönetimlerin, sahip oldukları yönetsel ve mali alanlardaki karar ve davranış özgürlüğü,

bir başka anlatımla özerklikleri dolayısıyla, yönetimin bütünlüğü ilkesiyle tam bir uyum halinde olmaları kesinlikle zorunludur. Bu uyumu sağlamak, hem ulusal, hem de yerel yararlar açısından vazgeçilmez bir gerektir. Bunun için de yerel yönetimlerin, çalışmalarında yasal görev ve yetkilerini aşmamalarını ya da bu yasal görev ve yetkilerini sarsaklamamalarını sağlamak için merkezden yönetimin bir denetim ve gözetim yetkisini kullanması söz konusudur. İşte merkezden yönetime, yerel yönetimlerin karar ve işlemleri üzerinde tanınan bu denetim yetkisine idari vesayet denmektedir (Zengin, 1993: 77). Yerel yönetim birlikleri üzerinde de idari vesayet uygulanır. Bu denetim, birliklerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde olmak üzere dört biçimde yapılmaktadır.

Birlikler üzerinde uygulanan idari vesayette temel ilke idari vesayeti uygulayanların amaçları ile birlik yönetimi arasında bir denge kurulması ve kamu yararının korunması olmalıdır (Çoşkun, 1976: 102)

Şimdi yerel yönetim birlikleri üzerinde uygulanan idari vesayet biçimlerine yönetim ve mali açıdan sınıflandırmak kaydıyla bakalım:

(1) Yönetim Açısından

a) Birlik kuruluşunun kesinleşmesi, tüzüğün Vali, birlik birden çok ili kapsıyorsa İçişleri Bakanının onayını gerektirir. Birliğe sonradan katılmak için de bu yol uygulanır. (1580/134).

b) Birlik meclisinin seçtiği birlik başkanı ve vekilinin seçimi, Valinin ya da İçişleri Bakanının onayı ile kesinleşir. (1580/143).

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

d) Birlik üyesi belediyelerden birinin başkanlığı Valiye verilmiş ise birlik başkanı da Vali olur. Eğer ayrı illere bağlı birden çok belediye başkanlığı Valilere verilmiş ise, birlik başkanlığını yapacak Valiyi İçişleri Bakanı belirtir. (1580/144).

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

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

g) Birliklerin, görevlerini üstlendikleri yerel yönetimlerin bu görevleri yürütme hususunda haiz oldukları hak ve yetkiler üzerinde ortaya çıkan anlaşmazlıklar il yönetim kurulu, gerek birlik birden çok illeri kapsıyorsa Danıştay tarafından incelenip çözülür. (1580/137).

Birliklerin, yukarıda belirtilen denetim biçimleri yanında Vali, Kaymakam, Mülkiye Müfettişi (İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü md.5), Bakanlık Yerel yönetimler Kontrolörü ve diğer yetkililerce zaman zaman denetlenmektedir. Bu denetimler, sadece yerel yönetim birliklerinin karar ve çalışmalarının yasalarca ve tüzüklere uygunluğunu sağlamakla kalmayacak, aynı zamanda devletin bu konuya duyduğu ilgiyi ve verdiği önemi de gösterecektir . Bu ilgi ve önem ise, yerel halk üzerinde birliklere karşı duyulan ilgisizliği giderek etkin bir ilgiye ve güven duygusuna dönüştürecektir (Gönül, 197: 103) Kısaca, denetim, klasik anlamı ve sonuçları yanında eğitsel bir işlev de görebilecektir. Vali veya Kaymakam ile İçişleri Bakanlığınca yapılan denetimler sırasında veya şikayet üzerine usulsüzlüğe ve yolsuzluğa yönelik bulguların ortaya çıkması halinde birlik yöneticileri hakkında yasal işlemler yapılmaktadır. (Gönül, 1977: 102-103) . Ancak Vali ve Kaymakamların görevleri ile ilgili yapılan yasal işlemler sırasında birlik organları veya bu organların üyelerini kesin hükme kadar görevden uzaklaştırma yetkisi Anayasa'nın 127. maddesine göre İçişleri Bakanına aittir.

Burada Belediye birlik, şirket ve işletmelerinin denetimi üzerine inceleme yapan Nihat Yıldız'ın saptamalarına yer vermek gerekir. Yıldız araştırmasında birlikleri denetleyen denetim elemanlarına “birliklerin yeterince denetlenip denetlenmediğini” sormuş, cevap olarak deneklerden mülkiye müfettişlerinin % 69'u, kontrolörlerden % 60'ının “birlik ve işletmelerin kısmen denetlendiğini” ifade ettikleri görülmüştür (Yıldız, 1998:68)

(2) Mali Açıdan

a) Birlik tüzüğünde belirlenmiş olması gereken birlik gelirlerinin çeşit ve oranları dışında, birliklerce yeni yükümlülükler getirilemez ve saptanmış olan tarifelerin üstüne çıkılamaz. (1580/123-2). Bu durum, birliğin kapsadığı yerel yönetimlerin sınırlarına göre kaymakam, Vali ya da İçişleri Bakanının onaylama yetkisiyle denetime tabi tutulur.

b) Birlik meclisince kabul edilen bütçe, yukarıda belirtilen hiyerarşiye göre kaymakam, Vali ya da İçişleri Bakanınca olduğu gibi ya da değiştirilerek onaylanır. Değiştirilerek onaylamaya karşı Danıştay'a itiraz edilebilir. Onay mercilerince bir hafta içinde onaylanmayan bütçe kesinleşir. (1580/123-5).

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

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

Bunların yanında birlik gelirleri her mali yılın sonunda o mali yılı izleyen Ocak ayı içerisinde İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliğinin 11. Maddesi ile Mülkiye Teftiş Kurulu Görev ve Çalışma Yönergesinin 10. maddesi hükmü gereğince ve İçişleri Bakanlığının 14.4.1993 gün ve Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığının 242-1-21/857-6 Sayılı Genelgesinde belirtildiği üzere; Vali ve Kaymakamlar tarafından görevlendirilen görevlilerden oluşturulan ekiplerce tahsilat makbuzları, teslimat müzekkereleri, banka dekontları veya ekstreleri, banka hesabı cari defterleri karşılaştırılarak uygunluklarının kontrolünün yapılabilmesi için, Valiliklerce tahsilat denetimlerinin komisyon oluşturularak, Birlik tahsilat denetimleri yapılmaktadır.

5.2.7.3. Halkın Denetimi

Yerel yönetimlerin verimli ve dürüst hizmet görüp görmedikleri konusunda, yerel halkın denetimi de önemlidir. Ancak ülkemizde bu denetim türü gelişmemiştir. Halk anlayışında neredeyse yerel yönetim birimleri, genel idarenin taşra uzantısıdır ve sanki seçimle onların yöneticileri kendileri göreve getirmemişlerdir. Halbuki gerçek demokrasilerde en etkin denetim halkın yani seçmenin denetimidir (Özhan ve Yeter, 1996: 41).

Bu konu da yerel halkın;

- Mevcut Birliklerden haberdar olmaması,
- Birlik hizmetlerini bilmemesi,
- Birlik hizmetlerini görememesi,
- Birliğin kendini halka tanıtamaması,
- Yerel halk – Birlik arasında iletişimsizlik,
- Yerel halkın ilgisizliği vb.

kurumsallaşmama olmasının nedeni arasında sayılabilir.

5.2.7.4. Sayıştay'ın Denetleme Sorunu

İl Özel İdareleri ve Belediyelerin harcamaları Sayıştay denetimine tabidir. Köy idarelerine ilişkin olarak Sayıştay'ın denetimi ile ilgili herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Yerel yönetim birliklerinin kendi aralarında kurdukları birliklerin Sayıştay tarafından denetlenebileceğine ilişkin de herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Belediye veya il özel idareleri yaptıkları harcamalar açısından Sayıştay tarafından denetlenebilirken bunların kurdukları birliklerin Sayıştay tarafından denetlenmemesi tezat oluşturmaktadır. Bu husus yıllarca birlikler üzerinde kafa yoran bir çok kimsenin eleştirisine neden olmuştur.

Yeni hazırlanan Kamu Yönetimi Reform Yasa Tasarısı ile Yerel Yönetimler Yasa Tasarılarında yerel yönetim birliklerin belediyelerin denetimine benzer şekilde denetleneceği ifade edilmiştir ki, bu da beraberinde Sayıştay'ın denetimini getirmiştir. Köy birlikleri için de ayrı bir düzenleme getirilerek mülki amirlerce denetleme ayrıcalığı tanınmıştır.

5.2.8. Birlikten Çıkma veya Çıkarılma

Birliklerde, dikkatle incelenmesi gereken konulardan biri de, birlik üyelerinden birinin tek yanlı irade beyanı ile birlikten çıkması ve birliğin herhangi bir üyenin çıkarılması yönünde uygulama yapıp yapılmayacağıdır.

Birliklere üyelik için herhangi bir yasal zorlama ve yaptırım bulunmamakta, bir yerel yönetim birimi kendi karar organının özgür iradesi ve oybirliği ile alacağı karar sonrası birlik kuruluşunda yer almakta veya sonradan katılabilmektedir.

Birliğe üye bir yerel yönetim biriminin, istediğinde bu ortaklıktan ayrılabilmesine ilişkin herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Ancak yerel yönetimlerin karar organlarını da yerel yönetim birliğinden çıkmaya yönelik karar alınması üzerine birlik meclisi kararı ile birlikten ayrılma söz konusu olur.

Birlikten çıkarılma hususunun ise birlik tüzüklerinde düzenlendiği görülmektedir. İçişleri Bakanlığınca hazırlanan tip tüzük taslağında Üyelikten Çıkarılma şu şekilde düzenlenmiştir;

Üye belediyelerin birimlerinden herhangi birisi bu tüzük ile tespit ve tayin edilen yükümlülüklerini yerine getirmediği takdirde, birlik meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının Onayı ile birlikten çıkarılırlar. Bu takdirde ayrılan üyelerin birlikteki hak ve alacakları ayrılış tarihinden itibaren 1 (Bir) yıl süre ile bloke edilir ve birlik meclisi kararına göre işlem yapılır.

5.2.9. Birliğin Sona Ermesi

Birlikler süreli veya sürekli olarak kurulabilirler. Eğer birlik süreli ise tüzükte belirtilen sürenin bitiminde amacını gerçekleştirmiş ise tüzükte belirtildiği şekilde tüzel kişiliği son bulacaktır. Bu durumda birliğin tasfiye işlemi yani hak ve alacaklarına ilişkin konular, birlik üyelerinin görüşleri alındıktan sonra birliğin bağlı olduğu il idare kurulu tarafından alınacak karar ile belirlenir (Farsakoğlu, 1995: 42).

Eğer birlik süresi dolmasına rağmen amaç gerçekleştirilmemiş ise süre dolmadan önce birlik meclisinin alacağı birlik süresinin uzatılması kararı tüzüğü onaya yetkili makamın onaması ile yürürlüğe konabilecektir.

Üzerinde durulması gereken bir konu da birliğin feshi konusudur. Eğer yerel yönetim birliği üstlendiği görev ve hizmetleri yapamaz duruma gelir veya hizmet konuları sona ererse, bu durumda en az üçte bir oranındaki üyenin önerisi ve meclisin de üçte iki oranındaki üyesinin kabulü ile birliğin hukuki varlığına son verilebilecektir. Yasada bu konuda bir düzenleme olmamakla birlikte, uygulamada birlik tüzüklerine bu yönde hükümler konmaktadır. Birliğin feshinde yürütülecek işlemler kurulmasına paralel olmalıdır.

5.2.10. Birliklerin Ceza Verme Yetkisi

Yerel Yönetim Birliklerinin kendini oluşturan yerel yönetimleri gibi ceza verme yetkisi var mıdır? Bu soru Danıştay'ın bir kararı ile cevap bulmuştur.

Danıştay 1.Dairesinin 25.11.1998 tarih ve E: 1998/335, K: 1998/357 sayılı kararında "Belediyeler ile İl Özel İdareleri organlarına yasalarda belli edilmiş eylemleri yapanlara gösterilen miktarlarda ceza verme yetkisinin verildiğinin görüldüğü, oysa yerel yönetimlerce kurulan birliklerin ceza uygulaması yapmalarını öngören bir yasal düzenlemenin mevcut bulunmadığı, anayasada yer alan "kanunsuz suç ve ceza olmaz" ilkesinin bir gereği olarak başka ceza hükümlerinin kıyasen uygulanmasına olanak bulunmadığı, bu nedenle sözü edilen birliklerin ceza yönetmeliği çıkarma yetkisi bulunmamaktadır" denilmiştir. Böylece birliklerin ceza verme yetkisi bulunmadığı ortaya çıkmaktadır.

5.2.11. Birlik Başkan ve Üyeleri Hakkında Cezai Soruşturma

Birlik başkan ve üyeleri hakkında suç işlemleri halinde uygulanacak soruşturma usulü veya 4483 sayılı Kanun çerçevesinde soruşturma izni verecek makamın kim olacağı önem taşımaktadır. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 08.02.2001 tarih ve B050MAH060002/61064 yazısında İçişleri Bakanlığına yapılan başvurulardan, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna göre yerel yönetim birliklerinin organlarının başkanları ve üyeleri hakkında soruşturma izninin hangi merci tarafından verileceği hususunda tereddüte düşüldüğü anlaşılmaktadır. Bu nedenle tereddütlerin aşılması için aşağıda bildirilen hukuki görüşe uyulması istenmiştir.

İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinin 16.01.2001 gün ve B050HUK000000 81-106 sayılı görüşünde konuya açıklık getirilmiştir. Bu görüşte;

".....Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda mahalli idare birliklerinin ve organlarının üyeleri hakkında görevleriyle ilgili olarak işlemiş oldukları suçlardan dolayı 4483 sayılı Yasaya göre mahalli idare birliği,

a) Bir ilçe ve sınırları içindeki belde ve köyleri kapsıyorsa soruşturma iznini kaymakam, şayet birlik başkanı kaymakam ise ve soruşturma birlik başkanı hakkında yapılacaksa soruşturma izninin vali, merkez ilçede soruşturma izninin vali tarafından verilmesinin,

b) Bir il sınırları dahilinde birden çok ilçedeki belde ve köyleri kapsıyorsa soruşturma izninin vali tarafından verilmesi, yine birlik başkanı vali ise ve soruşturma birlik başkanı hakkında yapılacaksa soruşturma izninin İçişleri Bakanı tarafından verilmesinin,

c) Birden çok il dahilindeki mahalli idareleri kapsıyorsa İçişleri Bakanı tarafından soruşturma izni verilmesinin uygun olacağı” bildirilmiştir.

5.3. Birliklerin Mali Durumları

Birlikler doğal olarak bazı hizmetlerin gerçekleştirilmesi için kurulurlar. Hizmetleri gerçekleştirilebilmek de ancak gelire sahip olmak ve bunu belli bir disiplin ile harcamakla mümkündür. Birliklerde gelir elde etme ve harcama yapmada bu mali disiplini sağlamak için bütçe yaparlar.

5.3.1. Birlik Bütçesi

1580 sayılı Belediye Yasanın 138. maddesinde “Birlikler vazifelerini ifa ettikleri, yerel yönetimlerin bu vazifeyi ifa hususunda haiz oldukları hukuk ve selahiyeti haizdir” denilmiş ve birliklerin hizmet için yerel yönetimler gibi gelir toplama ve harcama yetkilerine hukuki dayanak sağlanmıştır (Arıkan, 1998: 29).

Kamu tüzel kişiliğine sahip olan birliklerin bütçeleri teknik olarak, kendilerini oluşturan yerel yönetim birimlerinin bütçelerine paralel olarak hazırlanır bir yıla ait gelir ve gider tahminlerini gösteren, birlik gelirlerinin toplanmasına, (Farsakoğlu, 1995: 43). Birlik bütçeleri, her yıl ocak ayı başından aralık ayı sonuna kadar harcanmasına, tarifelerin ve kadrolarının tespitine, diğer hizmetlerin yapılmasına izin ve yetki veren ve meclis kararına dayanan, karar, gelir ve gider bütçeleri olmak üzere üç kısımdan oluşan bir program bütçe şeklinde düzenlenir.

Bütçe kararnamelerinde, gelir ve gider toplamaları, birlik encümenine verilen yetkiler, birlik üyesi yerel yönetimlerden toplanacak katılma ve ortaklık paylarının taksit süreleri ve ödeme tarihleri, birliğin yapacağı hizmetlere ve yatırımlara karşılık alacağı paylar ile ücretlere ait tarifeler ile ilgili diğer hususlar maddeler halinde açıklanır. Birliklerin bütçe kararnamelerinde kanun ve diğer mevzuat hükümlerine aykırı madde konulamaz.

Birlik bütçelerinin, belediye bütçelerine tabi olduğunu belirtmiştik. 1990 yılında çıkartılan Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği bütçenin Program bütçe sistemine göre hazırlanmasını öngörmüştür. Böylece belediyeler ve yerel yönetim birlikleri bütçelerini program bütçe esasına göre hazırlamaktadırlar.

Program bütçeye geçişten önce yerel yönetim birliklerinde klasik bütçe sistemi uygulanmaktaydı. Söz konusu sistem sadece harcama türlerine ve kalemlerine göre sınıflandırmaya dayanmaktaydı. Hizmet-maliyet ilişkisi kurulamadığından etkinlikten uzaktı (Özcan, 1996: 68).

Birlik tip tüzüğü'nün 26. maddesinde, birlik bütçe ve muhasebe işlemlerinin Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü ve Yönetmeliği hükümlerine tabi olduğu ve Birlik tip tüzüğü'nün 27. maddesinde de belirtilen tüzük ve yönetmeliğe göre bütçe ve muhasebe hesapları açılacağı ve yardımcı defterlerin tutulacağı belirtilmiştir (Kılıçoğlu ve Güngör, 2002: 20).

Şimdi de yukarıda belirtilen tüzük ve yönetmeliğe göre gider ve gelir bütçelerinin nasıl düzenlenmesi gerektiğine bakalım:

(1) Gider Bütçesi

Uygulamadaki program bütçe sisteminde (Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği 7. maddesine ekli A Cetveline göre);

a-program

b-alt program

c-faaliyet/projelerden oluşan üçlü bir sınıflandırma söz konusudur. Bütçe formunun (A) cetvelinde gösterilir.

a-Program (bölüm):

Program, yerel yönetim birliklerinin yürüttükleri ana hizmet kümelerini ifade eder. Yerel yönetim birlikleri hizmetlerini ana hizmet gruplarına ayırmak, program sınıflandırılmasını, dolayısıyla program bütçenin esasını teşkil eder. Yerel yönetim birliklerinin gördükleri ana hizmet grupları üç basamaklı rakam ile kodlanır. Hizmet grupları ve kod numaraları Çizelge 4.3.1.1'de gösterilmiştir. Cetveldен anlaşılacağı üzere hizmetler 10 ana hizmet grubunda sınıflandırılmıştır.

Çizelge- 5.1. Hizmet Grupları ve Kod Numaraları Cetveli

Program	Hizmetin çeşidi
101	Genel Yönetim ve Destek Hizmetleri
111	Esenlik Hizmetleri
112	Temizlik ve Çevreyi Koruma Hizmetleri
113	Sağlık ve Sosyal Yardım Hizmetleri
114	Bayındırlık hizmetleri
115	Ulaştırma Hizmetleri
116	Tarım Hizmetleri
117	Eğitim, Kültür, Spor, Turizm ve Tanıtma Hizmetleri
118	Ekonomik Hizmetler
119	Su ve Kanalizasyon Hizmetleri

Yerel yönetim birliklerinin bu hizmet programlarından hiç birine girmeyen faaliyetleri, mahiyet itibarı ile en yakın olan gruba dahil edilir.

b-Alt Program

Yerel Yönetim birliklerinin gördükleri hizmet programları olan ana hizmet kümeleri daha dar kapsamlı bölümlere ayrılabilir. Bu dar kapsamlı hizmetlere alt program denir. Programların alt programlara ayrılmasında uygulanacak esaslar program sınıflandırılması için uygulanacak esasların aynısıdır. Alt programlar birleşerek programları meydana getirirler. Bir program, anlamlı son ürün veren ikinci dereceden bölümlere ayrılmıyorsa bu durumda o program doğrudan doğruya faaliyetlere ayrılabilir. Alt programlar 01 den 09'a kadar rakamlar kodlanır. Program, alt program ve hizmet türlerinin nasıl düzenleneceği çizelge 4.3.1.2'de gösterilmiştir.

Çizelge- 5.2. Program, Alt Program ve Hizmet Türü Cetveli

Program	Alt Program	Hizmet Çeşidi
116	00	Tarım Hizmetleri
	01	Arazi Sulama Hizmetleri

c-Faaliyet/Proje (Madde)

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

Faaliyet/proje, üç basamaklı 001'den 999'a kadar olan rakam dizisi ile kodlanır. Örnek uygulama çizelge 4.3.1.3'te gösterilmiştir.

Çizelge- 5.3. Faaliyet Proje Cetveli

Program	Alt Program	Ödenek Türü	Faaliyet/Proje	Hizmetin Çeşidi
116	00			Tarım Hizmetleri
	01			Arazi Sulama Hizmetleri
		1		Cari Harcamalar
			001	Park ve Bahçe Hizmetleri

Program sınıflandırması içinde harcamalar ekonomik açıdan;

-Cari nitelikli faaliyetler kod(1)

-Yatırım nitelikli faaliyetler kod(2)

-Transfer nitelikli faaliyetler kod(3)

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

Program bütçe sistemi içinde harcama kalemler, hizmet alımına yönelik harcamalar ve mal alımına yönelik harcamalar ve mal alımına yönelik harcamalar ve transfer harcamaları olarak üç temel gruba ayrılmışlardır.

Hizmetlere verilen harcama kalemleri kodları çizelge 4.3.1.4'te gösterilmiştir.

Çizelge- 5.4. Harcama Kalemleri Cetveli

Harcama Kalemi	Hizmetin Çeşidi
100	Personel giderler
200	Yolluklar
300	Hizmet alımları
400	Tüketim malları ve malzeme alımları
500	Demirbaş alımları
600	Makine, teçhizat ve taşıt alımları
700	Yapı, tesis ve büyük onarımlar giderleri
800	Kamulaştırma giderleri, iştirakler
900	Transferler

(2) Gelir Bütçesi

Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliğinin 13. maddesine ekli B Cetveline göre gelirler:

- Vergi gelirleri
- Vergi dışı gelirler
- Özel yardım ve fonlar

olmak üzere bütçe formunun (B) cetvelinde gösterilen üç tür gelirden meydana gelir (Kılıçoğlu, 2002: 20-22). Bu gelirlerin yasal dayanakları bütçe formülüne ekli (C) cetvelinde gösterilir.

Gelir bütçesinde gelirin türü bir basamaklı rakamlarla kodlanır.(Örnek cetvel çizelge 4.3.1.5'te gösterilmiştir.)

- Vergi gelirleri Kod(1)
- Vergi dışı gelirler Kod(2)
- Özel yardımlar ve fonlar Kod(3)

Çizelge- 5.5. Gelir Bütçesi Örnek Cetveli

Gelirin Türü	Bölüm	Kesim	Madde	Açıklama
2	0	0	0	Vergi Dışı Gelirler
	3	0	0	Sulama İşletme Bakım Ücreti

5.3.1.1. Birlik Gelirleri

Her hizmet gibi, birliklerin de ürettiği yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin bir bedeli vardır. Her bedel ise karşılığında bir gelir gerektirir. Birliklerin yasal olarak belirtilmiş gelirleri bulunmadığı için, tüzükte hangi kaynaklardan gelir sağlanacağını açık-seçik olarak gösterilmesi zorunludur (Zengin, 1993; 91).

Genellikle birlik gelirlerinin önde gelen ve en önemli çeşidinin, birliği kuran yerel yönetimlerin, oranları ve ölçütleri tüzükte öngörülmesi gereken katılma paylarıdır. Katılma paylarının önemi, birliğe, amacını gerçekleştirmeye yönelik ilk hareketi sağlamasından ileri gelir. Bu gelir türünü daha sonra hizmet ya da işletme gelirleri, taşınır-taşınmaz mal gelirleri, faiz gelirleri, bağışlar gibi hemen hemen her birlikte görülebilen gelir çeşitleri izler.

Birlik gelirleri farklı biçimde ayırma tabi tutulabilir. Bu ayırım ve sınıflandırmaların hepsi doğrudur. Aşağıda genel kabul gören ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler genel Müdürlüğünün 18.07.1990 tarih ve 5616 sayılı Genelgesi ekinde yürürlüğe konulan Birlik Tip Tüzüğü'nün 18. maddesinde belirtilen ayırma yer verilecektir.

(1) Öz Gelirler

Bu gelirlerin, toplanması, salınması ve gerçekleştirilmesi, yerel yönetim birliklerine bırakılmıştır. Bu gelirler genellikle birlik tüzüklerinde sayılırlar ve bütçede ayrıntılı olarak yer alırlar. Genellikle birlik üyelerinin katılma payları ve birliğin yürüttüğü işlemler ve hizmetlerden sağlanmaktadır.

(a) Katılma Payı

Birlik gelirlerinin önde gelen ve en önemli çeşidinin, birliği kuran yerel yönetimlerin, oranları ve ölçütleri tüzükte gösterilmesi gereken katılma payları, birliği oluşturan yerel yönetimlerin her yıl ödemeleri gereken paradır (Zengin, 1993; 83).

Birliğe üye olan her yerel yönetim birimi, yılı bütçesine konulan katılma paylarını yerel yönetim birliklerine öderler. Bu belediyeler için genelde kesin hesapta belirtilen öz gelirin belli bir yüzdesi, köyler için ise nüfus miktarı baz alınarak belirlenir.

(b) Hizmet yada İşletme Gelirleri

Bu gelir türü ikiye ayrılabilir.

a)Yerel yönetimlerden devrolunan gelirler: Yerel yönetimlerin görevlerinden birlik konusunu oluşturan görevlere ilişkin gelirlerdir. Birlikler, kendilerini oluşturan yerel yönetimlerin hangi görevlerini üstlenmişlerse, yerel yönetimlerin bu görevlere ilişkin hak ve yetkilerini Belediye Yasanın 138. maddesi uyarınca devralmış olurlar. Eğer bu görevler bir takım gelirlerin salınmasına ve toplanmasına yetki veriyorsa, bu yetkiyi de artık birliklerin kullanması gerekir (Parlak, 1994; 41). Örneğin, Belediye Gelirleri Yasanına göre yol, kanalizasyon ve su harcamalarına katılma payları, değerlendirme resmi gibi. Ayrıca birlik işletmelerinden yararlananlardan bir ücret ya da harç alınması gerekiyorsa, bunlar da birliğe ait olur. Bu gelirlerin salınmasına, toplanmasına ilişkin tüm yasal işlemler de birlikçe yürütülür.

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

(c) Menkul-Gayrimenkul Gelirleri

Birliğe ait araç, gereç, tahvil ve benzeri mallardan elde edilen taşınır (menkul) mal gelirleri, ev, dükkan, depo, tarla vb. mallardan elde edilen taşınmaz (gayrimenkul) mal gelirlerini oluşturur.

(d) Faiz Gelirleri

Birliğin bankadaki mevduatı, tahvilleri gibi para hükmünde olan bazı kağıtların faiz gelirleri de öz gelirlerindendir. Borç vermeden (ikraz) aldıkları faizleri de bu kategoriye girer.

(e) Diğer Gelirler

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

(2) Yardımlar

Tahsis ve tahsis olmayan yardımlar biçiminde görülmektedir. Tahsis yardımlar, belirli bir işin finansmanı için yapılır ve amaç dışında harcama yapılamaz Tahsis olmayan yardımlar ise, birliklerin tüzüklerinde öngörülen her konu için kullanılabilir (Özcan, 1996: 63).

Yardımlar genellikle iki kaynaktan sağlanabilmektedir.

a)Yerel Yönetim Birimlerinin Yardımları : İl özel yönetimleri, belediyeler ve köylerin birliklere yaptıkları yardımlardır. Bu yönetimlerin, günümüzde içinde bulundukları akçalı sıkıntılar göz önüne getirildiğinde, bu kaynağın pek sağlıklı ve güvenilir olduğunu kabul etmeye hemen hemen olanak yoktur (Parlak, 1994; 43). Özellikle köy yönetimlerinin son derece cılız mali yapılarının, bu yönetimlerin katıldıkları birliklere katılma paylarını bile ödemede acze düştükleri bir ortamda, birliklere yardımda bulunabileceklerini düşünmek gerçeklerle bağdaşmaz. Güçsüz köy yönetimini birliklere yardım edebilecek bir kaynak olarak göstermemizin, gerçekte kuramsallıktan öteye bir geçerliliği yoktur. Belediye yönetimleri de çoğu kez yardım yapamamaktadır. İl özel yönetimleri ise, zaman zaman özendirici yardımlar yapmaktadır. Bu tür yardımlar genellikle bazı projelere destek olabilmek amacıyla karşımıza çıkmaktadır.

b)Merkezi Yönetim Yardımları :

Birlikler için üzerinde durulması gereken gelir kaynaklarının en önemlisi ve etkin, kuşkusuz merkezi yönetim kaynaklarından yerel yönetimlere, dolayısıyla birliklere yapılan yardımlardır. Zira merkezi yönetim, parasal kaynak açısından güçlü bir yapıya sahiptir. Bu yardımlar, yıllar içerisinde giderek çeşitlenmekte ve çoğalmaktadır. Kaynakları kadar, kapsadığı konular da değişmektedir.

Birliklere bu kaynakların ne ölçüde açık olduğunu, açık ve seçik biçimde gösteren yasal düzenlemeler henüz yeterince ve gerektiğince düzenlenmemiştir. Sürüp giden bu durumun bir anlamı da, merkezi yönetimin birliklerin varlık ve işlevlerine yeterli ağırlığı ve önemi vermemesi de olabilir (Zengin, 1993: 85). Tüm bunlara rağmen özellikle son yıllarda kıyı bölgelerinde kurulan ve kısaca ATAK birlikleri olarak anılan çevre koruma, altyapı tesisleri yapma ve işletme birliklerine, özellikle Turizm

Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı tarafından yardım yapıldığı bilinmektedir.

(3) Bağışlar

Gerçek ya da özel hukuk tüzel kişilerinin, birliklere tüzüklerindeki amaçları gerçekleştirmek için, ya belli konularda tahsis olarak, ya da hiç bir sınırlama ve tahsis olmadan yaptıkları bağışlardır. Bunlara koşullu ya da koşulsuz bağışlar da denmektedir. Bağışlar para, taşınır ve taşınmaz mal biçiminde olabilir.

(4) Borçlanmalar

Birliklerin çeşitli kaynaklardan ve amaçları içindeki işleri görebilmek için sağladıkları borç paralarıdır. Buna olağanüstü gelir de denmektedir. Borçlanmalar, resmi ya da özel kredi kaynaklarından yapılabilir. Olağanüstü gelir de denilen borçlanma yönteminin vesayet makamı olan merkezi idare tarafından sıkı kontrol altında tutulmaktadır.

Borçlanmaların bazı koşulları vardır. Birliklerin meclis ve encümenlerinin görevleri açıklanırken, hangi durumda borçlanılmasına, hangi durumda meclisin karar vereceği tüzüklerde belirtilmelidir. Belli süreyi ve miktarı aşan borçlanma kararlarının ise ancak yetkili merciin onayı ile olanaklı olduğu, tüzüklerde amir hüküm olarak yer almaktadır.

Birliklere borç verebilecek en önemli ve yegane kuruluş İller Bankası olmalıdır. Banka yerel yönetim birliklerine, birliği oluşturan yerel yönetimlerin güvence vermesi koşulu ile borç verebilmektedir.

5.3.1.2. Birlik Giderleri

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

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler genel Müdürlüğünün 18.07.1990 tarih ve 5616 sayılı Genelgesi ekinde yürürlüğe konulan Birlik Tip Tüzüğü'nün 19. maddesinde belirtilen giderler şunlardır:

1) Kanunlar ve bu tüzükle birliğe verilen görev ve hizmetleri karşılamak için yapılan harcamalar,

2) Birlik idaresinin yönetim ve personel giderleri,

3) Birlik meclisi ve birlik encümen üyeleri ile başkan ve başkan vekilinin yolluk ve giderleri,

4)Özel kanun, birlik meclisi kararı, ilam ve sözleşmelere dayanan harcamalar ve borçlar,

5)Diğer giderler.

Ancak aşağıda birlik giderlerini, uygulanmakta olan bütçe formülleri içinde üç kümeye ayırmak gerekir:

(1) Cari Harcamalar

Bu giderler; Birlik başkanının, başkan vekilinin, meclis ve encümen üyelerinin ödenekleri, huzur hakları ve yollukları, Birlik personelinin aylıkları, ücretleri, gündelikleri, sosyal yardımları, ek çalışma karşılıkları, yurtiçi ve yurtdışı yollukları, Kırtasiye, demirbaş, döşeme, aydınlatma, su, ulaştırma, kira ve benzeri genel yönetim giderleri, Vergi, resim, harç, yargı, tazminat, eğitim, imar ve benzeri hizmet giderleri, işletmeler, atölyeler ve benzeri kurum giderleri, Tören, temsil, ağırlama ve küçük onarım ve benzeri çeşitli giderlerden oluşmaktadır.

(2) Yatırım Harcamaları

Bu giderler; etüt ve proje giderleri, yapı tesis ve büyük onarım giderleri, makine teçhizat ve taşıt alımları ve onarımları giderlerden oluşmaktadır.

(3) Sermaye Teşkili ve Transfer Harcamaları

Bu giderler; kurumlara katılma payları, kamulaştırma ve taşınmaz mal satın alma giderleri, Emekli Sandığına, Sosyal Sigortalar Kurumuna ödemeler, emekli ikramiyeleri, hayır kuruluşlarına yardım ve benzeri sosyal yardımlar, Kamulaştırma borçları, yatırımla ilgili müteahhit borçları, çeşitli bankalardan alınan borç karşılığı faizler, geri verilecek paralar, tahvil ve bono itfa giderleri ve benzeri borç ödemelerini içerir.

5.3.1.3. Bütçe İşlemleri

(1) Bütçenin Hazırlanması

Birlik bütçesi, birlik tüzel kişiliğinin başı ve yürütme organı olan birlik başkanı tarafından hazırlanır. Bütçenin hazırlanması ve daha sonraki süreçlerde belediye bütçesi için geçerli olan sistem daha sade biçimde uygulanır.

Belediye bütçesinde Mayıs ayının ilk haftasında bütçe çağrısıyla başlayan süreç, birliklerde başkan tarafından görevlendirilen saymanın geçmiş bütçeleri de göz önünde

bulundurarak gelecek yıla ait hizmetleri karşılayacak ödenek miktarlarını tespit etmesiyle Temmuz ayı başlarında başlar.

Giderleri ödenek talep edilen hizmet gruplarına göre tahmin edilir. Bu tahminlerin yapılmasında herhangi bir yöntem yoktur. Cari harcamalar grubu içinde yer alan birlik personeli özlük hakları, memurlar için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, işçiler için de İş Kanunu hükümlerine tabidir. Yatırım araç ve gereçleri alımı işe ilgili giderlerin tahminleri ise Bayındırlık Bakanlığı birim fiyatları, yapılmış ve yapılacak toplu sözleşmelerin yükleri ve fiyatları genel düzeyinde beklenen gelişmeler dikkate alınır.

Gelir bütçe taslağı doğrudan doğruya sayman tarafından hazırlanır. Gelir tahminlerinde otomatik tahmin yöntemi kullanır. Bütçenin uygulanacağı yıl için kesin sonucu alınmış son üç yılın tahsilat artış oranlarına göre gelir tahmini yapılır. Ayrıca kesin sonucu alınmış son üç yılın tahsilat mukayese cetveli bütçeye eklenir.

Gelir ve gider bütçe cetvellerinin gerekçeleri gelir ve giderlerin dayandığı kanuni hükümler ve ayrıntılı cetveller ile birlikte, birlik saymanı tarafından temmuz ayı başında birlik başkanına sunulur.

Bütçe gelirlerinin sağlanmasında bütçe gelirleri esastır. Gelirlerin giderlerden önce tahmin edilmesi kuralı birlikler için de geçerlidir. Birliklerin gelirlerinin sınırlı olması ve dolayısıyla bu gelirlere göre borçlanmaların sınırlı olması, birliklerin gelirlerinin giderlerden önce tahminini gerekli kılmaktadır. Birlik bütçeleri bu mantık çerçevesinde denk olmak zorundadır. Yerel Yönetimlerde bütçe denkliği hususu yerel yönetimlerin kendi aralarında oluşturdukları birlikler için de geçerlidir. Birlik bütçelerinin denkleştirilmesinden birlik başkanı sorumludur. Birlik başkanı, denkliği sağlamak için duruma göre ya gelirleri arttıracak yada giderleri azaltacak formülleri geliştirmek zorundadır.

Birlik Başkanı hazırlık bütçesinin gelir ve gider cetvellerini inceleyip, gördüğü değişiklikleri yaptıktan sonra kendi görüşünü de ekleyerek Ağustos ayının ilk haftasında Birlik Encümenine havale eder.

(2) Bütçenin Müzakeresi ve Kabulü

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

Birlik encümeni, bütçe tasarısını gerekçeleri ile birlikte inceler. Bu incelemede, geçen yıllar ve içinde bulunan yılın bütçe uygulamaları ile programlar göz önünde tutulur. Encümen kendisine gelen birlik bütçesini havale tarihinden itibaren 30 gün

içinde inceler ve “inceleme raporuyla” birlikte birlik başkanına geri gönderir. İnceleme raporunda, öngörülen hizmetler ve bu hizmetlere ilişkin gelir ve gider tahminleri hakkında encümenin görüşleri yer alır.

Birlik başkanı encümenin incelemesinden geçen bütçe tasarısı birlik meclisinin tüzüğünde belirtilen yıl sonuna yakın (Eylül, Ekim, Kasım) olağan toplantısına gönderir. Meclis bütçe tasarısını madde madde, gelir ve gider cetvellerini ise bölüm bölüm inceler ve aynen veya değiştirerek kabul eder. Yapılan değişikliklerde bütçe denkliğinin korunması gereklidir. Birlik meclisi bütçeyi aynen veya değiştirerek kabul etmek zorundadır yani meclisin bütçeyi kabul etmeme yetkisi yoktur. Bütçenin kabul edilmemesi birlik meclisinin kendisine verilen görevi süresi içinde yapmaktan çekilmiş sayılacağından 1580 sayılı Belediye Yasanın 53. maddesi gereğince; Danıştay’ca birlik meclisi fesih edilecektir.

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

Birlik bütçeleri üzerinde vesayet makamı, mahallin en büyük mülki amiridir. Birlik bütçesi; birlik bir ilçe dahilindeki yerel yönetim birimlerinden oluşmuş ise İlçe Kaymakamı, bir il dahilindeki yerel yönetim birimlerinden oluşmuş ise İl Valisi, birden çok ilin yerel yönetim birimlerinden oluşmuş ise İçişleri Bakanının onayı ile kesinleşir. Onay makamınca bütçe kendisine geldikten sonraki bir hafta içinde aynen ve tadilen onaylanır. Bu sürenin geçmesi halinde bütçe kendiliğinden onaylanmış sayılır.

Vesayet makamı bütçeyi incelerken Belediye Yasanın 123. maddesine göre hareket eder. Bahse konu madde de;

“Madde 123- Bütçeyi tasdiğe salâhiyetkar makamlar, vürudu tarihinden itibaren en geç bir hafta zarfında tetkik ve tasdik ederler.

1- Bütçe kararnamesi metninde kanun ve nizamnamelerle kabili telif olmayan madde ve ibareleri tashih,

2- Belediyenin tahsile salâhiyetkar olmadığı varidatı tay, veya tarife ve salâhiyeti kanuniye fevkinde konulan muhammenatı haddi kanuniye tenzil,

3- İfası belediye vazifesi cümlesinden olmayan hidematı ve bunlara ait mesarifi ihraç,

4- Bütçeye konulmayan mecburi masarife ait tahsisatı ilâve,

5- Bütçeye mevzu varidat mecburi masrafları temine kâfi değilse kanunen muayyen haddi azamiden dun olan belediye hisse, vergi ve resimlerini âzami haddi kanuniye kadar usulen iblâğ veya bu da kâfi olmazsa ihtiyari masraflardan mecburi masraflara tahsisat nakleder.

Bu suretle aynen veya tadilen tasvip edilen bütçe katileşir. Mahalli en büyük mülkiye memuru tarafından yapılan tadilâta karşı belediye meclisleri Danıştay’a

müracaat edebilirler. Bir hafta zarfında tasvip edilmeyen belediye bütçeleri doğrudan doğruya katılmış addolunur” denilmiştir. Bu suretle aynen veya değiştirilerek onaylanan bütçe kesinleşir. Ancak tasdiğe yetkili makam tarafından yapılan değişikliklere karşı birlik meclisi, idari yargıya müracaat edilip edilmeyeceğini karara bağlayabilir.

(3) Bütçenin Uygulanması

Birlik meclisi tarafından kabul edilip, vesayet makamınca onaylanan bütçe, mali yılın birinci gününden itibaren uygulanır. Bütçe uygulaması, hizmetler sonucu oluşacak gelirin elde edilmesi ve hizmetler karşılığında da ödenekleri aşmamak üzere giderlerin ödenmesi biçiminde iki ayrı işlem gerektirir.

Yerel yönetim birliklerinin kanunen başlıca gelir kaynaklarına yukarıda değinilmişti. Belediyelerden farklı olarak yerel yönetim birliklerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmemektedir. Ancak birlik gelirlerinin tahsili 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre yapılır.

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

Giderlerin yapılmasının ilk safhası taahhüttür. Taahhüt, birliği borçlu duruma sokan bir işlemdir. Diğer bir ifade ile birlik bütçesine tahsis edilen ödeneğin ilgili bulunduğu hizmete bağlanmasıdır. Birlik hizmet birim yöneticileri gider tahakkuk memuru sıfatıyla, taahhüde bağlanması gerekli işlemleri birlik başkanına önerirler. İta amiri sıfatıyla birlik başkanı söz konusu önerileri inceleyerek karar verir. Taahhüt bütçede öngörülen ödenek ile sınırlıdır.

Giderlerin tahakkuku, taahhüt ile ilgili koşullara göre, birlik adına yapılan hizmet yada sunulan mal dolayısıyla birlik adına bir borcun kabul edilmesi işlemidir. Bir giderin tahakkuk ettirilmesi taahhüt muamelesini yapan memura yani ita amirine aittir. Böylece giderin tahakkuku birlik başkanının veya yetkili kıldığı kimselerin onayı ile tamamlanır.

Birlik tahakkuk memurunun tahakkuk müzekkeresi düzenleyerek ita amirine sunarlar. Müzekkerenin onayı ile tahakkuk işlemi yerine getirilmiş olur.

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

Giderin ödenmesi, verile emrine bağlanmış olan bir giderin sorumlu saymanlar tarafından, gerekli incelemeler yapıldıktan sonra hak sahibine ödenmesidir. Saymanlar

tarafından yapılacak inceleme, gerekli yasal koşullara ve sınırlamalara uygun olup olmadığına dikkat edilmesi gerekmektedir. Saymanlar yapılacak harcamanın kendilerine tanınan yetki sınırları içinde olup olmadığına, bütçe tertibine (program, alt program, ödenek türü, faaliyet-proje ve harcama kalemine) uygunluğuna, taahhüt ve tahakkuk evrakının tamam olmasına, yasalara uygunluğuna, hak sahibinin hüviyetinin araştırılmasına dikkat etmek durumundadırlar.

(4) Bütçe Uygulamasının Denetimi

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

Bütçe uygulaması dikkate alındığında bütçe denetimleri şu şekilde olur: (Özcan, 1996, 78-79)

- Tahakkuk denetimi,
- Muhasebe denetimi,
- Birlik Encümeni tarafından yapılan denetim,
- Birlik Meclisi tarafından yapılan denetim,
- Vali, Kaymakam, Mülkiye Müfettişi, Yerel yönetimler Kontrolörleri tarafından yapılan rutin denetim,
- İçişleri Bakanlığınca rutin denetim dışında yapılan denetim.

Tahakkuk denetimi: Tahakkuk memurları ödeneklerin zamanında ve yerinde kullanılmasından, giderlerin gerçek gereksinme karşılığı olmasından, mal veya hizmetin alınmış veya yerine getirilmiş olup, olmadığından sorumludur.

Muhasebe denetimi: Sayman ita emrine bağlanmasından önce kendisine gelen tahakkuk müzekkeresini ve eklerini Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü uyarınca inceler ve olumlu sonuç alırsa verile emrini düzenler ve ita amirine sunar. Sayman olumlu sonuç almazsa ancak ita amiri sorumluluğu üzerine alırsa işlemi devam ettirmek zorundadır. Yine ödeme ile ilgili belgelerin tam ve eksiksiz olduğunu incelemek zorundadır.

Birlik Encümeni tarafından yapılan denetim: Birlik encümeni her üç aylık dönemler için seçtiği iki üye eliyle, muhasebe kayıt ve hesaplarını teftiş ve denetime tabi tutar. Bu denetçiler, teftiş ve incelemelerin sonucunu raporla encümene bildirirler. Birlik encümeninin bir de aylık denetimi söz konusudur. Birlik muhasebecisi veya sayman ay sonlarında, o ay içinde yapılan tahsilat ve ödemeler ile fazla veya yanlış tahsil edilmesinden dolayı geri verilen paraların ayrı ayrı birer cetvelini bütçenin bölüm ve maddelerine uygun olarak düzenleyip ilgili evrakı ile birlikte ertesi ayın on beşine

kadar birlik encümenine verir. Aylık cetveller encümence onaylanmadıkça bütçe kesin hesabı düzenlenmez.

Birlik Meclisince yapılan denetim: Birlik saymanınca hazırlanıp birlik başkanı tarafından encümenine verilen bütçe kesin hesabı, encümen tarafından incelenir, encümen görüşünü bildirir ve bir raporla birlikte birlik başkanına verilir. Birlik başkanı da yıllık çalışma raporu ile birlikte encümen görüşünü birlik meclisine sunar. Hesap dönemi sonunda bir yılın bütçe incelemesi, birlik meclisine sunulan kesin hesap ve yıllık raporun incelenmesi ve kabulü ile bütçe denetimi yapılmış olur. Birlik meclisi ayrıca gerek görürse üyelerinden bir kaçını hesap ve işlemlerini denetlemek üzere görevlendirebilir. 1580 sayılı Kanunda belirtilen meclis içi denetim yolları(soru, gensoru gibi) birlikler için de geçerli olacaktır.

Vali, Kaymakam, Mülkiye Müfettişi, Yerel yönetimler Kontrolörleri tarafından yapılan denetim: Birliklerin yukarıda belirtilen denetim biçimleri yanında Vali, Kaymakam, Mülkiye Müfettişi, Yerel yönetimler Kontrolörleri ve diğer yetkililerce zaman zaman denetlenmektedir. Bu vesayet makamının rutin denetlemesi şeklinde ortaya çıkmaktadır.

İçişleri Bakanlığınca rutin denetim dışında yapılan denetim: İçişleri Bakanlığınca Mülkiye Müfettişi, Yerel yönetimler Kontrolörü veya şikayet üzerine gayri yasal uygulamaların varlığına ilişkin iddialar hakkında İçişleri Bakanı onayı ile soruşturma açılmakta ve yasal işlem yapılmaktadır.

(5) Bütçenin Uygulaması Sonrası İşlemler

Birlik bütçe hesabı mali yıl başında açılmakta ve mali yıl sonunda kapanmaktadır. Bütçe dönemi sona erince bütçe yılında tahakkuk etmiş olup da tahsil edilmemiş olan giderler tahsil edildiği yılın bütçesine geçmiş yıllar tahsilatı olarak kaydedilir. Bütçe yılı içinde tahakkuk ettirilip ödenmemiş olan giderler ile tahakkuk ettirilmemiş olmamakla birlikte birliğin aldığı mal veya hizmetten ötürü borçlanmış olduğu miktarlar birlik encümeni kararıyla ertesi yıl bütçesinin ilgili bölüm ve maddelerine aktararak ödenir. Ayrıca bütçede yeni inşaat ve tesislere ait programlı işler ve olağanüstü ödeneklerden kullanılmamış kısımlar varsa yine birlik encümeni kararıyla ertesi yıl bütçesinin ilgili bölüm ve maddelerine aktarılır. Yıl sonunda bu ödeneklerle ilgili elde mevcut paralar banka hesabında saklanır.

(a) Bütçe Kesin Hesabı

Birlik başkanı, bütçenin hesap dönemi sonunda bütçe kesin hesabının ve sayman yönetim hesabının Mart ayı sonuna kadar verilmesini ister.

Birlik saymanı çıkartılan bütçe kesin hesapları, birlik başkanınca incelenip, varsa eksik ve yanlışlıkları düzeltildikten sonra incelenip karar bağlanmak üzere birlik encümenine havale eder. Birlik encümeni kendine havale edilen bütçe kesin hesabı incelenir. İnceleme ile gelirlerin tahsil edilip edilmediği, bütçe harici ödeme yapılıp yapılmadığı, verilen ödeneklerin yerinde harcama yapılıp yapılmadığı hakkında görüş belirtilir. Birlik encümeni, inceleme sonucunda hazırladığı raporla birlikte kesin hesabı birlik başkanına verilir.

Bütçe kesin hesabı, birlik başkanınca birlik meclisine sunulur. Birlik meclisince incelenip kabul edilen kesin hesaplar bütçenin onaylanmasına paralel olarak onaya yetkili vesayet makamınca onaylanır.

(b) Bütçe Yönetim Dönemi Hesabı

Yönetim dönemi, bir mali yıl başından sonuna kadar yapılan bütün işlemler ile mali yıl geçtikten sonra 1580 sayılı Kanun gereğince bir aylık mahsup dönemi içerisinde yapılan mahsup işlemlerini kapsar.

5.3.1.4. Yerel Yönetim Bütçeleri ile Birlik Bütçelerinin Karşılaştırılması

Yerel Yönetim Bütçeleri ile Birlik Bütçelerinin karşılaştırılması Özhan ve Yeter tarafından karşılaştırılmış, Birlikleri oluşturan yerel yönetimlerin bütçe toplamaları ve her bir yerel yönetim bütçelerinin 1991 – 1994 yılları arasındaki değerleri ile birliklerin bu döneme ait değerleri kıyaslanmıştır. Bu kıyaslama ile yerel yönetimler ile bunların oluşturduğu birliklerin büyüklükleri ile yerel yönetimler için zaten mevcut olan ekonomik ve mali yetersizliklerin, birliklerin açısından ne ölçüde olduğu açıkça anlaşılmıştır.

1991 – 1994 yıllarına ait 38.131 adet (79 İl Özel İdaresi, 2.739 Belediye, 35.313 Köy) yerel yönetim bütçeleri toplamaları ile 906 adet birliğin bütçe toplamaları, bunların yıllık artış oranları ve yerel yönetim bütçeleri ile birliklerin bütçelerinin büyüklük kıyaslaması verilmiştir. (Özhan ve Yeter, 1996, 603)

Çizelge-3.8.1.4.1'e göre birliklerin bütçelerinin yıllık artış oranı 1992 yılı için yerel yönetimleri geçerken, 1993 yılında aynı olmuş, 1994 yılında ise, her iki bütçenin artış hızı bir önceki, yıla göre düşmüş, ancak düşüş birliklerde daha fazla

Çizelge- 5.6. Yerel Yönetim Bütçelerinin Birlik Bütçelerine Oranı

Yıllar	Yerel Yönetimler		Birlikler		Yerel Yönetim Bütçelerinin Birlik Bütçelerine Oranı* (%)
	Bütçe Toplamları	Yıllık % Değişim	Bütçe Toplamları	Yıllık % Değişim	
1991	18.999.534.000	-	95.511.080	-	0.50
1992	31.997.222.000	68	184.435.319	93	0.58
1993	64.059.671.000	100	370.581.634	100	0.58
1994	115.763.402.000	80	495.996.027	33	0.43

Kaynak: Tabloda kullanılan rakamlardan;

Yerel yönetimlerin Değerleri: Türkiye İstatistik Yıllığı, DİE Yayını 1996. s.603-605.

Birliklerin Değerleri: (Özhan ve Yeter, 1996, 65)

* Oran 10 000’de olarak okunur.

oranda gerçekleşmiştir. Çizelgedeki asıl önemli gösterge ise, yerel yönetim bütçe toplamlarının, birlik bütçe toplamlarına oranıdır. Bu oran 1991 – 1994 yılları arasında sırasıyla % 0.50, % 0.58, % 0.58 ve % 0.43 olarak gerçekleşmiştir. Bunun anlamı hazırlanan her 10.000 TL’lik yerel yönetim bütçesine rağmen, söz konusu dönemde sadece ortalama 52 TL’lik birlik bütçesinin hazırlanmasıdır. 1991-1994 arasında ortaya çıkan bu tablonun çokda değişmediği kanaatindeyim. Mali ve siyasi özerkliğini kazanamamış yerel yönetimlerin, mali açıdan giderek zayıfladığı da dikkate alınarak, yerel yönetim birliklerinin bu tablo içindeki durumlarının zayıflamış olduğunu anlamak mümkün olacaktır.

5.3.2. Birliklerin Alım-Satım İşleri, Birlik Malları ve Birliklerin Müteahhitlik Hizmetleri

Bir kamu kuruluşu olan birlikler, genel anlamda kendisini oluşturan yerel yönetim birimlerinin mevzuatına aykırı olmamak üzere, ana tüzüğünün ortaya koyduğu ilkeler çerçevesinde yaşamını sürdürür.

Bu açıdan alım, satım ve ihale işlerinde de, kendisini oluşturan yerel yönetim birimlerinin tabi olduğu yasa hükümlerine tabi olmaları gerekir (Farsakoğlu, 1995; 48). Yukarıda açıklandığı üzere köy yönetimleri alım satım işlerinde yürürlükte bulunan ihale mevzuatına tabi değildirler. Birliklere Belediye ve Özel İdareler dahil ise o zaman diğer kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi, birliklerde de alım ve satım işleri 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü ve Yönetmeliğine uygun olarak gerçekleştirilmek durumundadır. Alım ve satım işleri de yürürlükte bulunan ihale mevzuatına göre yapılmalıdır. Köy birliklerinde ihale mevzuatı uygulanmayacaktır. Bu konuya ilerleyen bölümlerde yeniden değinilecektir.

Birlik malları da, diğer yerel yönetim birimlerinin malları gibi devlet malı sayılır. Bu mallar haczedilemeyeceği gibi bunlara zarar verenler de devlet malına zarar vermiş gibi ceza görecektir.

Bunların yanında birliklerin araç alımlarına ilişkin olarak yerel yönetimler gibi araç alımlarında 237 sayılı Taşıt Kanuna uygun olarak “izin” alınması gerektiği de tartışma konusu olmuştur. Maliye Bakanlığının İçişleri Bakanlığının görüş talebi üzerine yazdığı 18.07.2003 tarih ve 14500 sayılı yazısının işaret ettiği durum dikkate alınmadan bu tarihten önce birliklerin tüm araç alımlarının izinsiz yapıldığı görülmüştür. Bahse konu Maliye Bakanlığı yazısında;

“İlgi (b) yazı ile, yerel yönetim birlikleri ve bu birliklerin ortak olduğu işletmelerin taşıt satın almalarına ilişkin olarak Bakanlar Kurulunun izine gerek olup olmadığı hususunda Bakanlığımız görüşü talep edilmektedir.

Bilindiği üzere 237 sayılı Taşıt Yasanın 10 uncu maddesinde;

“Genel ve katma bütçeli dairelerce bu kanuna göre satın alınacak taşıtların cinsi, adedi ve hangi hizmetleri için satın alınacağı her yıl bütçe kanunlarına bağlı (R) işaretili cetvelde gösterilir. Genel bütçeye dahil dairelerin satın alabilecekleri taşıtların bedelleri kendi bütçelerinde özel bir tertibe konulur. Ancak Kanuna bağlı sayılı cetvelde yazılı “İl Valileri” taşıtları, İçişleri Bakanlığınca lüzum görüldüğü takdirde, gelir durumu müsait olan il özel idare bütçelerinden de satın alınabilir. Diğer kurumlar tarafından bu kanun gereğince taşıt satın alınabilmesi ancak satın alınacak taşıtın kullanılacağı hizmet, taşıtın cinsi ve muhammen bedeli gösterilmek suretiyle önceden alınmış Bakanlar Kurulunun müsaadesine tabidir...”

hükmü yer almaktadır.

Diğer taraftan; 9 sıra nolu 2003 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatının “İl Özel İdareleri ve Belediyeler ile Yerel yönetimlerin Kurdukları Birlikler” başlıklı 1.2.inci maddesinde;

“İl özel idareleri ve belediyeler ile yerel yönetimlerin kurdukları birlikler, mevcut yerli ve yabancı taşıtların cinsini, modelini ve adedini belirten bir listeyi ve edinmek istedikleri taşıtların cinsini, hangi hizmetlere tahsis edileceğini, finansman

şeklini ve azami satın alma bedelini talep yazılarına ekleyerek İçişleri Bakanlığına müracaat edeceklerdir. İçişleri Bakanlığınca değerlendirilen ve Bakanlığımıza gönderilen söz konusu tekliflerden Bakanlığımıza uygun görülecek olanlar, 237 sayılı Taşıt Kanunun 10 uncu maddesi gereğince Bakanlar Kurulu kararı alınması için Başbakanlığa sunulacaktır.”

İfadesi bulunmaktadır.

Buna göre, yukarıda belirtilen hususlar dahilinde 237sayılı Taşıt Kanunu kapsamına giren birlikler veya bu birliklerin ortak olduğu işletmeler tarafından satın alınacak taşıtlar için, 237 sayılı Taşıt Yasasının 10 uncu maddesi gereğince Bakanlar Kurulu Kararı alınması gerekmektedir.

Ancak, ilgi (a) yazımızda Malkara Köylere Hizmet Götürme Birliği ile ilgili olarak, birliklerin hükmi şahsiyeti haiz kamu müesseseleri olduğu ve bu nedenle de 237 sayılı Taşıt Yasasının 1 inci maddesinde belirtilen kapsam içinde yer alması gerektiği belirtilmiş, bu birliğe ait iktisadi işletmelerin de söz konusu Kanun kapsamına girip girmediği hususunun Bakanlığımızın takdirinde olduğu bildirmişti.

Bu itibarla, 237 sayılı Taşıt Kanunu kapsamında yer alan birliklere ve bunlara ait iktisadi işletmelere satın alınacak taşıtlar için yukarıda belirtilen açıklamalar çerçevesinde Bakanlar Kurulu Kararı alınması gerekmektedir” denilmektedir. Bu görüşe dayanarak artık birliklerin 237 Taşıt Kanuna aykırı olarak Bakanlar Kurulu izni olmadan taşıt almaları mümkün değildir.

- Birliklerin İhalelere Katılıp Katılamayacağı, Müteahhitlik Hizmeti Yapıp Yapamayacakları

Yerel yönetim birlikleri açısından önemli bir diğer konuda birliklerin kamu ihalelerine katılıp katılamayacakları hususudur.

Sayıştay Genel Kurulunun 30.11.2000 tarih ve 4973/1 sayılı kararında;

“2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 127 nci maddesinin son fıkrasında, yerel yönetimlerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurabilecekleri ve bu husustaki düzenlemelerin kanunla yapılacağı belirtilmiştir. 1580 sayılı Belediye Yasasının 133-148’inci; 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Yasanın 25’inci; 5442 sayılı İl İdaresi Yasasının 56’inci ve 442 sayılı Köy Yasasının 47 ve 48’nci maddelerinde, yerel yönetim birliklerine ilişkin hükümler yer almaktadır. 1580 sayılı Belediye Yasasının 133’üncü maddesinde, belde, köy ve il özel idarelerinin kendilerine kanunla verilen zorunlu ve ihtiyari görevlerin bir veya bir kaçını ortak tesisat ve yönetim ile yerine getirmek için birlik kurabilecekleri hükme bağlanmış, 138’inci maddesinde de, bu birliklerin tüzel kişiliğe sahip kamu kurumları oldukları ve görevlerini yerine getirdikleri yerel yönetimlerin bu görevleri yerine getirme hususunda haiz oldukları hak ve yetkileri haiz

bulundukları ifade edilmiştir. Aynı yasanın 146,147 ve 148'inci maddeleri gereğince de belediye meclislerinin, başkanlarının ve encümenlerinin görev ve yetkileri hakkındaki hükümler, birliğe verilen görev, hak ve yetkileri aşmamak kaydıyla birlik meclis, başkan ve encümenleri hakkında da uygulanmaktadır. Birlikler, kuruluş gayelerine uygun olmak kaydıyla, genel ve katma bütçeli daireler ile özel bütçeli idarelerin mal ve hizmet ihtiyaçlarını da karşılayabilirler. Ancak bunlar, yerel yönetimlere kanunlarla verilen görevlerin bir veya birkaçını ortaklaşa yürütmek üzere kurulan ve kendilerini kuran yerel yönetimlerin bu görevleri yerine getirirken kullanacakları bütün hak ve yetkilere sahip olan kamu kurumları olduklarından, iki kamu kurumu arasında ihtiyaçların sağlanmasında nasıl yol izleniyorsa, burada da aynı yolun izlenmesi gerekir.

2886 sayılı Devlet İhale Yasasının 71'inci maddesinde, ihtiyaçların kamu kuruluşlarından karşılanması halinde uygulanacak usul belirlenmiştir. Bu maddede, yerel yönetim birlikleri açıkça zikredilmiş ve 2886 sayılı Kanun kapsamına giren idarelerin her türlü ihtiyaçlarının temini ile ilgili ihale işlerinin, özel bütçeli idarelerin kurdukları birliklerden, Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak kıymet takdiri suretiyle yapılacağı hükmü getirilmiştir.

Her ne kadar, Devlet İhale Yasasına tabi kurumların, Yasanın 1'inci maddesinde sayılan işleri ihale yoluyla yerine getirmelerine kanuni bir engel bulunmamakta ve 71'inci madde hükmü, idareleri ihtiyaçlarını bu yolla karşılama hususunda mecbur tutmamakta ise de, bu idarelerin, ihtiyaçlarını yerel yönetim birliklerinden karşılamaları halinde 71'inci maddenin uygulanması zorunludur. Diğer bir ifadeyle, kamu kurumlarının yerel yönetim birliklerine ihale yoluyla iş yaptırmaları mümkün olmayıp, bu gibi hallerde ihtiyaçların kıymet takdiri yoluyla karşılanması gerekmektedir. Anılan 71'inci madde hükmünün uygulanabilmesi için, genel ve katma bütçeli daireler Maliye Bakanlığından, il özel idareleri ve belediyeler ise Maliye Bakanlığı yerine encümenlerinden uygun görüş alacaklardır. Ayrıca, kamu kurumlarının bu madde hükmüne göre ihtiyaçlarını yerel yönetim birliklerinden karşılamaları halinde, yaptırılacak işin, birliğin görev alanına girmesi, kuruluş amacına uygun olması ve bizzat birlik tarafından yapılması gerekmektedir.

Diğer taraftan, 2886 sayılı Devlet İhale Yasasının 2'inci maddesinin ilk fıkrasında, bu Kanun hükümlerinin uygulanmasında rekabet ve açıklığın göz önünde tutulması lazım geldiği, ihtiyaçların en iyi şekilde ve uygun şartlarla karşılanmasının esas olduğu açıklanarak genel prensipler belirlenmiş ve bu prensipler doğrultusunda düzenlenen "İhaleye katılmayacak olanlar" başlıklı 6'ıncı madde de, ihaleyi yapan kuruluşun ita amirlerinin, ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve denetlemekle görevli olanların, bahsedilen şahısların eşleri ve ikinci dereceye kadar kan ve sıhri hısımlarının, yine bu şahısların ortaklarının, (bu şahısların yönetim kurulunda görevli olmadıkları anonim ortaklıklar hariç) doğrudan veya dolaylı olarak Devlet ihalelerine katılamayacakları hükme bağlanmış ise de, bütün bu yasaklar, Devlet ihalelerinde açıklığı, tarafsızlığı ve eşit rekabet koşullarını sağlayarak, ihaleye katılacak olanlara güven vermek ve devlet menfaatlerini korumak amacıyla getirilmiştir. Ancak ihtiyaçların kamu kuruluşlarından sağlanmasında ihale söz konusu olmayıp, işler bu kuruluşlar arasında anlaşma usulü ile yürütüleceğinden, Yasanın 71'inci maddesi hükmü "İhale Usullerine Tabi Olmayan İşler" kısım başlığı altında düzenlenmiş, böylece ihtiyaçların kamu kuruluşlarından karşılanmasında uygulanacak özel bir usul getirilmiştir.

Dolayısıyla, Maliye Bakanlığı yazısında tereddüt konusu olarak belirtilen, kaymakamların başkanı olduğu birliklerin, aynı kişilerin ita amiri olduğu mal müdürlüklerinin ihalelerine katılmalarının, 6'ncı maddenin yasaklayıcı hükmüne aykırı olduğu ileri sürülebilirse de, yukarıda açıklandığı üzere, kamu kurumlarının ihtiyaçlarını yerel yönetim birliklerinden karşılamaları halinde zaten bir ihale yapılması söz konusu olamayacağından, 71'inci madde hükmünün uygulanmasını gerektiren bu gibi durumlar hakkında 6'ncı madde hükmüne göre bir değerlendirme yapılmasına mahal bulunmamaktadır.

Sonuç itibarıyla, kamu tüzel kişiliğine sahip bulunan ve kendilerini kuran yerel yönetimlerin hak ve yetkileriyle faaliyet gösteren yerel yönetim birliklerinin kamu ihalelerine katılmaları, bu hukuki statülerine ve özelliklerine uygun düşmemekte ve yukarıda izah edilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Kamu tüzel kişiliğine sahip bulunan yerel yönetim birliklerinin, kamu ihalelerine katılmalarının mümkün bulunmadığına çoğunlukla karar verildi.” denilmek suretiyle birliklerin kamu ihalelerine katılmalarının uygun olmayacağına karar verildiği görülmüştür (Doğanyigit ve Gürendir, 2002:47-49) .

1580 sayılı yasanın 135. Maddesinde birlik tüzüğüne yazılacak maddeler zikredilmiş ve bu maddenin 6. Fıkrasında, “Birlik azası olan yerel yönetimlerin hukuk, vezaif ve salahiyetlerinden hangisinin birliğe ve birlik icra heyetine devir ve tevdi olunduğu...” hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenleme ile birliği oluşturan yerel yönetimlerin, sahip olduğu hak, görev ve yetkilerden hangilerinin bu yeni kamu tüzel kişiliğine devredileceğinin birlik tüzüğünde yer alması öngörülmüştür. Belediyelerin, köylerin ve il özel idarelerinin müteahhitlik yapabilmelerine imkan veren bir yasal düzenleme bulunmadığından, bu idarelerin oluşturdukları birliklerin tüzüklerine “birlik, ‘müteahhitlik ve taşeronluk’ yapar” gibi ibarelerin konulması mümkün değildir (Dilek, 1998:96).

1580 sayılı yasanın 138. Maddesi yerel yönetim birliklerini, tüzel kişiliğe sahip kamu kuruluşu olarak kabul etmiştir. Bu maddenin devamında da, bu kuruluşların, görevlerini üstlendikleri yerel yönetimlerin görevlerini yaparken sahip oldukları hak ve yetkileri kullanacakları vurgulanmıştır. Bu düzenlemelerden de anlaşacağı gibi, yerel yönetim birlikleri ancak yerel yönetimlerin sahip oldukları yetkileri kullanabilirler ve bu kuruluşların görevlerini üstlenebilirler. Gerek Köy Kanunu’nda, gerek Belediye Kanunu’nda ve gerekse İl Özel İdaresi Kanunu’nda, bu idarelerin müteahhitlik yapabilmelerine imkan veren düzenlemeler yer almamıştır. (Dilek, 1998:97). Burada, belediyeler ve il özel idarelerinin ve bu idarelerin katıldıkları birliklerin İhale Mevzuatına tabi oldukları ve sadece köylerden oluşan yerel yönetim birliklerinin ihale mevzuatına tabi olmayacağı görüşü ileri sürülebilir. Bu durum, ilk bakışta, sadece köylerden oluşan birliklerin tüzüklerine müteahhitlik yapabileceklerine dair hüküm konulabileceğini akla getirirse de, söz konusu birliklerin oluşumuna katılan köylerin temel kanunu olan 442 sayılı Köy Kanunu’nda buna olanak veren bir hüküm

bulunmaması, böyle bir düşünceyi temelsiz bırakır. Ayrıca, sadece köylerden oluşan birlikler dahi olsa bu birliklerin oluşumuna imkan veren temel düzenleme 1580 sayılı yasanın 133, 135 ve 138. maddelerinde yer aldığından, bu maddelerde yer alan ve yukarıda değinilen temel hak ve yetkilere halel getiren hükümlerin birlik tüzüklerine konulması ve bunlara dayanılarak müteahhitlik hizmeti üstlenilmesi mümkün değildir.

Yerel yönetim birlikleri bir kamu kuruluşudur ve görevlerini kamu hukuku kuralları çerçevesinde yapmak durumundadırlar. Bu nedenle, özel hukuk tüzel kişileri ve şahıslar gibi hareket edemezler. Müteahhitlik hizmeti özel hukuk alanına giren işlerden olduğundan, kamu kuruluşları bu tür görevleri ancak yasanın açık hükmüne dayanarak yapabilirler. Diğer yönden yerel yönetim birliklerinin müdebbir bir tüccar gibi hareket etme olanakları da her zaman bulunmamaktadır. Dolayısıyla ortaya çıkabilecek zararı üstlenebilmeleri olanaksızdır. Danıştay 1. Dairesinin 22.06.1988 sayılı kararında da değinildiği bu görevleri yerine getirme hususundaki hak ve yetkilere sahip bulunmaktadırlar. Bir başka ifade ile birliklerin hak ve yetkilerinin sınırları, birliği oluşturan yerel yönetimlerin birliğe devrettikleri görevleri bizzat ifa etmeleri halinde sahip oldukları hak ve yetkiler göz önünde bulundurularak belirlenmelidir. Bu noktadan hareketle, köyler, il özel idareleri ve belediyeler kendi mevzuatları gereği müteahhitlik hizmeti yapamayacaklarına göre, bu idarelerin görevlerinin bir bölümünü üstlenmek üzere kurulan yerel yönetim birliklerinin de müteahhitlik yapabilmeleri mümkün değildir. Aksine uygulama cezai ve hukuki yaptırımı gerektirecektir (Dilek, 1998: 98).

5.4. Uygulamada Birliklerin Tabi Olduğu Yasalar

Mer'i mevzuatta yerel yönetim birliklerinin tabi olacağı hükümler açık olmadığından ya da bazı temel yasalar düzenlenirken ya birlikler göz önünde tutulmamış ya da birliklerle ilişkili olarak çelişkili hükümler olduğundan uygulamada sorunlarla karşılaşmıştır. Bunun tipik örneği, birliklerin, İhale Yasaları karşısındaki durumudur. Öte yandan, yerel yönetim birliklerinin giderek önemli hale gelmesine karşın Sayıştay denetiminde tabi olup olmadığı hususuna da bir açıklık getirilmemiştir (Sayın, 1999: 45).

Yukarıda açıklanan nedenlerden dolayı yerel yönetim birliklerinin yasalar önünde durumu incelemeye değer bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada bazı yasalar önünde birliklerin durumu tartışılacaktır.

5.4.1. Devlet Memurları Yasası

Devlet Memurları Yasasının (DMK) “kapsam” maddesinde ise (m:1); “ Bu kanun, Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler.... de çalışan memurlar hakkında uygulanır” hükmü yer almıştır. DMK’nun bu hükmü karşısında; köyler arası kurulan birlikler dışındaki birliklerin personelinin DMK’nu kapsamında olduğu belirtilmektedir. (Özhan, Yeter, 1995; 45)

“Birlikler ... vazifelerini ifa ettikleri yerel yönetimlerin bu ve zaifi hususunda haiz oldukları hukuk ve yetki haizdir” hükmü bu durumda nasıl uygulanacaktır? (Sayın, 1999, 45) Köylerin de içinde bulunduğu, belediye veya il özel idarelerin katılımıyla kurulan birliklerin, bu hüküm ve DMK’nun 1. maddesi karşısında, Devlet Memurları Yasasına tabi olduğunu düşünmek gerekecektir.

İçişleri Bakanlığınca yayınlanan Tıp Tüzüğü’nün 16. maddesinde, ayırım yapılmadan bütün birliklerin DMK’na tabi olduğuna ilişkin düzenlemeye yer verilmiştir. Ancak belirtilen hüküm yukarıda belirtilen 657 sayılı yasa hükmüyle çelişmektedir.

5.4.2. İhale Yasaları

Birliklerin İhale Yasaları kapsamında olup olmadığı tartışmalıdır. Mal alım ve satımlarına ilişkin hükümleri yürürlükten kalkan 2886 sayılı Yasanın 1. maddesinde “Genel Bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin... işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür.” hükmü yer almıştır.

“Birliğin alım, satım ve ihale işleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak yapılacaktır. Birlik tüzüğünde buna aykırı bir hüküm yer alması, birliği yasal yükümlülükten kurtaramayacaktır. Esasen böyle bir hüküm kapsayan tüzüğün idari vesayet mercii tarafından onaylanmaması gerekir”(Özhan ve Yeter, 1995; 37).

Birliklerin hali hazırda uygulanan 4734 sayılı Kamu İhale Yasasına tabi olup olmadıkları hususu İçişleri Bakanlığının 24.03.2003 tarih ve 45361 sayılı yazısı ile Gümüşhane Valiliğine bildirdiği görüş ile netlik kazanmış ve uygulama tüm birlikler açısından da böyle gelişmiştir. Söz konusu yazıda;

“Bilindiği gibi, 4734 sayılı Kamu İhale Yasasının kapsam maddesinde genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, özel idareler ve belediyeler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, birlikler ve tüzel kişiliklerin her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinin bu Kanuna göre yürütüleceği ifade edilmektedir. Yasanın kapsam maddesinden de anlaşılacağı üzere, köy idareleri Kamu İhale Kanunu kapsamına alınmamıştır. Dolayısıyla, il özel idareleri

ve belediyelerin ortak olmadığı ve münhasıran köylerden oluşan köylere hizmet götürme birliklerinin Kamu İhale Kanunu kapsamında olmadığı ve bu birliklerin harcamaya ilişkin iş ve işlemlerinin kendi birlik tüzükleri veya bu tüzüğe istinaden çıkaracakları yönetmeliklerle düzenlenebileceği değerlendirilmektedir” denilmektedir.

Buna göre birliklere il özel idareleri ve belediyelerin ortak olmadığı durumlarda İhale Yasası hükümleri uygulanmayacak, eğer böyle bir durum var ise her şart altında (Tüzükte İhale Yasasına tabi olunmadığı yazsa bile) yasa hükümleri uygulanacaktır.

Ayrıca birliklerin tüzüklerine İhale Yasası hükümlerini uygulayacaklarına ilişkin hüküm koymaları da yasal değildir; çünkü “Kamu Hukuku Statüsü”nden yararlanan bu kamu kurumlarının, kendilerini yasanın açıkça öngörmediği yükümlülükler altına sokması ve yetki ve sorumluluk üstlenmesi olanaklı değildir. 1580 sayılı Yasanın 135. maddesinin 12. bendi hükmü karşısında, daha parçacıl düzenlemelerle (Sayın, 1999: 46), diğer yasal düzenlemeleri de gözeterek, tüzüğe ihale işlerine ilişkin kurallar koyabilmeleri hatta tüzüğe koyulacak bir hükmü dayanak yaparak bu konuyu yönetmelikle düzenleyebilmeleri olanaklıdır.

5.4.3. Genel Muhasebe Yasası

26.5.1927 tarihli ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Yasasının (Genel Muhasebe Kanunu) kapsamını belirleyen birinci maddesine göre, Devletin bütün mallarının yönetim ve muhasebesi bu kanuna tabidir.

Devlet terimi, genel ve katma bütçeli idareleri, yerel yönetimleri ve iktisadi kamu kurumlarını ifade eder. Ancak yasanın birinci maddesinde yer alan Devlet terimi, dar anlamda, Genel Bütçeli Daireleri ifade etme için kullanılmıştır. Zira; Yasanın 115 ve 118. maddelerinde katma ve özel bütçeli daireler tanımlanmış ve bunların özel kanunlarındaki hükümleri saklı tutulmak üzere bu kanuna tabi olacakları belirtilmiştir.

Birlik Tip Tüzüğünde tüm birlikler için;

“**Madde 26** – Birlik, 2886 sayılı Devlet İhale Yasasının, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve Belediye Muhasebe Usulü Hakkındaki Tüzük ile bu Tüzüğün uygulanmasını gösteren yönetmeliklere tabidir.” hükmünün yer aldığı görülmektedir.

İhale Yasasına tabi olma hususuna benzer şekilde; köylerin katılımıyla kurulan birliklerin 1050 sayılı Yasaya tabi olmadıkları söylenebilir; ancak bu tür birliklerin tüzüklerine 1050 sayılı Yasa hükümlerini uygulayacaklarına ilişkin hüküm koymaları yasal değildir. Yalnızca köylerin katılımıyla kurulan birliklerin dışında kalan birliklerin 1050 sayılı Yasaya tabi olup olmadıkları tartışılmakta ise de yukarıda açıklanan nedenlerle, bu birliklerin de 1050 sayılı Yasaya tabi olmadığı; bu konuda, mevzuata yasa koyucunun istenci dışında bir boşluk oluştuğu; kanısını taşımaktayız.

5.4.4. Sayıştay Yasası

Yerel yönetim birliklerinin, Sayıştay denetimine tabi olup olmadıkları tartışma konusudur. Ne Sayıştay Yasasında ne de İçişleri Bakanlığınca hazırlanan Tip Tüzükte birliklerin Sayıştay Yasanına tabi olduklarının belirtilmediği, birlik hesaplarının da Sayıştayca incelenmediği bilinmektedir.

Gerek İçişleri Bakanlığı, gerekse Sayıştay tarafından, yerel yönetim birliklerinin Sayıştay denetimine tabi olup olmadığı hususu açıklığa kavuşturulmamıştır.

2003 yılı sonunda hazırlanan Yerel Yönetimler Yasa Tasarılarında Dış Denetimin Sayıştay tarafından yapılacağı hükme bağlanmıştır.

5.4.5. Kamulaştırma Yasası

2942 sayılı Kamulaştırma Yasası hükümlerine göre; belediye, köy, il özel idare gibi yerel yönetimlerle kamu kurumlarının kamulaştırmada yetkileri vardır.

O halde, mahalli idareler alanında görev yapmak üzere tüzel kişiliği haiz bir kamu kurumu olan birliklerin de kamulaştırma yapma hakları vardır.

Kamulaştırma Yasası kapsamı 1. maddede gösterilmiştir: Yasa, “Devlet ve kamu tüzel kişilerin” kamulaştırmadan söz etmektedir. Burada önemli olan kamu tüzel kişiliğidir. Bu nedenle kamulaştırma için gerekli olan kamu yararı kararı verecek olan kamu tüzel kişisi tanımlamasına birlikler uymaktadır. Belediyeler, köyler ve özel idareler kamulaştırma yasası kapsamında olduklarından; 1580 sayılı Yasanın 138. maddesine dayanılarak değil bizzat Kamulaştırma Kanuna göre birlikler kamulaştırma yapmaya yetkilidirler. Kamulaştırma yapılabilmesi için gereken “kamulaştırma kararının” birlik encümenince alınması gereklidir (Yarkin, 1976:218).

Her ne kadar Maliye Bakanlığı Baş Hukuk Müşavirliğinin 21.12.1998 tarih ve 44737 sayılı görüşünde “.....kendilerine kamulaştırma hak ve yetkisi tanınmamış tüzel kişiliğe sahip kuruluşların” kamulaştırma yapamayacağı belirtiliyorsa da birliklerin kamu tüzel kişiliğine sahip tüzel kişiliği olmaları dikkate alınarak kamulaştırma yapmalarının mümkün olduğu açıktır.

6. BİRLİKLERE İLİŞKİN UYGULAMA ÖRNEKLERİ VE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİN SORUNLARINA GENEL BAKIŞ

Yerel yönetimlerin optimum ölçeğe ulaşmasında yerel yönetimlerin birleşmesi ve birlik kurması gösterilen iki yoldur (Koçdemir, 1998: 406). Günümüz Türkiye'sinde yerel yönetimlerin birleşmeleri neredeyse mümkün değildir. Kalan tek yol yerel yönetimlerin birlik kurmalarıdır. Ancak bu yolun yerel yönetimlerimiz ve merkezi idare tarafından anlaşılmadığı görülmektedir. Bu yol da çabuk tüketilmiş görülebilir.

Bu bölümde birliklere ilişkin başarılı uygulama örneklerine yer verilecek ve birliklerin anayasası olan birlik tüzükleri temel alınarak birliklerin yaptıkları uygulamalara yer verilecektir.

6.1. Uygulama Örnekleri

Uygulama örneklerine üç farklı birliğin tüzükleri esas alınarak farklı yapıları olan birlikler seçilmiştir.

Bu birliklerden ilki 1946 yılında kurulmuş karma bir birlik olan Balıkesir İli Hayvan Islah Birliği, yerel yönetim birliği olarak farklı bir faaliyet sahasında (Hayvan Islahı) yıllarca başarılı çalışmalar yürütmüştür.

İkincisi 1970'li yıllarda kurulması için yoğun çaba sarf edilen, ancak 2002 yılında kurulması mümkün olan Türk Belediyeler Birliği'dir. Yıllarca kamuoyunda Türk Belediyeler Birliği olarak bilinen dernek statülü organizasyon sonunda Bakanlar Kurulunun da iznini alarak birlik halini almıştır. Yeni bir birlik olmasına karşın TBB, incelemeye değer görülmüştür.

Üçüncüsü Köylere Hizmet Götürme Birliklerine örnek olarak önemli hizmetler ifa ederek kooperatifleşme, süt toplama ve satma alanlarında köylere ve üreticilere büyük hizmet veren Gönen İlçesi Köylere ve Üreticilere Hizmet Götürme Birliği'dir. Önceleri belediye katılımlı kurulan birlik bu belediyelerin ayrılması sonrasında sadece köy birliği statüsüne kavuşmuştur.

Aşağıda birlikler incelenirken öncelikle "Birliklerin Anayasası" olan birlik tüzükleri temel alınmıştır. Birlik tüzüklerinin son hali incelemeye esas teşkil etmiştir. Birlik organlarına ilişkin hükümler, karşılaştırma yapılabilmesi için ayrıntılı olarak yeniden yer verilmiştir.

6.1.1. Balıkesir İli Hayvan Islah Birliği**6.1.1.1. Birliğin Kuruluşu ve Birlik Tüzüğü**

Balıkesir İli Hayvan Islah ve Yetiştirme Birliği, 1946 yılında 5442 sayılı İller İdaresi Kanun, 904 sayılı Islah-ı Hayvanat Kanunu, 1580 sayılı Belediye Kanunu, 442 sayılı Köy Kanunu ve 441 sayılı KHK hükümlerine göre kurulmuştur. Kuruluşundan 1951 yılına kadar, Susurluk İlçesi Demirkapı köyünde halen köy İlkokulu olarak kullanılan bina ve birliğe tahsis olunan mer'ada faaliyetlerini sürdürmüştür.

1951 yılında Demirkapı köyünde faaliyetlerini sürdüren birlik; damızlık hayvan mevcudunun artması ve bulunduğu yerde yeterli mer'a bulunmaması, ayrıca daha iyi çalışma şartlarına kavuşmak ve daha fazla boğa yetiştirilmesini sağlamak amacı ile Birlik Yönetim Kurulunun girişimleri sonucu, Tarım Bakanlığının Merkez İlçe, Kabakdere Köyünde adına tahsis edilen 2.300 dekarlık hazine arazisinde çalışmalarına devam etmiştir.

Balıkesir İli Hayvan Islah ve Yetiştirme Birliği'nin, birlik üyelerinin birlik tüzüğünde net olarak açıklanmadığı görülmüştür. Tüzüğün 6. maddesinde "İl genelinde kurulmuş ve kurulacak olan tüm belediye ve köyler birliğin doğal üyesidirler" denilmiştir. Bu şekliyle yerel yönetim birliği hüviyeti oluşabilmesi açısından birliğe üye yerel yönetimlerin tüzükte belirtilmesi ve isteğe bağlı üyelik durumunun kabulü gerekmektedir.

Üye belediye ve köyler bütçelerinden birlik tüzüğünün 30. maddesinde belirlenen oranlardaki katkı paylarını, birlik bütçesine aktarmaktadırlar.

6.1.1.2. Birliğin Amacı

Birlik tüzüğünün 4. maddesine göre; birlik amacı doğrultusunda aşağıdaki hizmetleri yapar.

"1) Birlik, ilin muhtelif bölgelerinde açacağı tesislerde büyütme ve yetiştirme suretiyle köy ve kasaba halkına yarar vasıfta damızlıklar sağlamaya çalışır.

2) Birlik, yetiştirici elinden mubayaa edeceği iyi vasıflı damızlıklarla kendi tesislerinde yetiştireceği damızlıkları ihtiyacı olan ortaklara bedelsiz ve emaneten verir. Elde ihtiyaçtan fazla damızlık bulunduğu taktirde yönetim kurulu kararı ile ortak olmayan yetiştiricilere tespit edilmiş bedel masrafları birlik bütçesinden yapılır. Birlik, ihtiyaç halinde münasip görülen yerlerde bütçe imkanlarına göre tesisler vücuda getirebilir.

3) Yem nebatları ziraatı üzerinde numune tarlaları ve yoncalıklar kurar.

4) Birlik resmi ve özel kuruluşlardan temin edeceği genç ve kaliteli boğaları sıfat için taahhütname karşılığı olarak köylere verir.

5) Birlik, yöredeki sığır neslinin ıslahı gayesi ile suni tohumlama çalışmaları olmayan köylere vasıflı boğa vermeye devam eder. Suni tohumlama hizmetlerinin il

dahilindeki çalışmalarına yardımcı olmak gayesi ile genel bütçenin yetersiz kaldığı yer ve şartlarda gerekli bütün yardımı sağlamaya çalışır.

6) Birlik, süt sağım kontrollerinin temini, sütçülük ve süt sanatları bilgisinin yayımı için kurslar ve neşriyatla ortaklara bilgiler vermeye çalışır.

7) İl dahilinde hayvancılıkla ilgili konularda kurulmuş ve kurulacak olan teşekküllere her türlü ilmi, idari, teknik yardımlaşmalarda bulunur.

8) Birlik hizmetlilerine her yıl bütçe kanunu ve Maliye Bakanlığınca çıkarılan bağlı tebliğler ile belirlenen cins ve değerinde giyim yardımı yapılır.

9) Birlik malı boğalardan olup, köydeki hizmetten sonra herhangi bir sebeple iade edilen boğaların bakımında başarı gösteren köy muhtarlıklarına bu boğaların satışı halinde elde edilecek bedelin 1/4 ni aynı köye yeniden boğa alınmasında yardım olarak köy muhtarlığına nakden ödenir.

10) Birlik bölgenin hayvan yetiştiricileri ve hayvancılıkla ilgili çalışmalar yapan meslek gruplarıyla devamlı işbirliği yapar.

11) Birlik zamanla oluşacak teknik hayvancılığa ait tüm gelişmelere imkanları ölçüsünde uyum sağlamaya çalışır.

12) Hayvansal ürünlerin değerlendirilmesi yönünde gerekli tedbirleri alır, pazarlamasına yardımcı olur."

Yukarıda görüldüğü üzere diğer hizmet birliklerine benzemeyen bir amaçla birliğin kurulduğu görülmüştür.

6.1.1.3. Birliğin Temel Organları

(1) Birlik Meclisi (Genel Kurul)

Birlik Meclisi, birliğin en yüksek denetim, yönetim ve karar organıdır. **Birlik Meclisinin Üyeleri**, Birlik Başkanı, Birlik Yönetim Kurulu Üyeleri ve aşağıda belirtilen ilçe temsilcileri ve diğer sayılan görevlilerdir. Bunlar:

a) İlçe Temsilcilerinin Seçimi: Merkez ilçede ilgili Vali Yardımcısı, ilçelerde Kaymakam Başkanlığında Belediye Başkanları, Merkez İlçede İl Tarım Müdürü, ilçelerde İlçe Tarım Müdürü ve Ziraat Odası Başkanı iki yılda bir Ocak ayında toplanarak hayvan yetiştiricisi köy muhtarları arasından bir asil üye ve diğer hayvan yetiştiricileri arasından bir asil, iki yedek üye olmak kaydı ile iki yıl süre ilçesini Birlik Meclisinde temsil etmek üzere iki asil ve iki yedek üye seçerler.

b) İlçe Kaymakamları, İl Daimi Encümen üyeleri, Tarım İl Müdürü, İl Özel İdare Müdürü, İlçe Kaymakamları tarafından tensip edilecek Tarım İlçe Müdürlüğünde görevli personel arasından seçilecek birer kişi ile ilçelerdeki bütün Belediye Başkanları Birlik Meclisinin tabii üyeleridirler.

Birlik Meclisi olağan ve olağanüstü olmak üzere iki şekilde toplanır. Birlik olağan genel meclisi her yıl bir defa Aralık ayı içinde Birlik Başkanının uygun göreceği günde toplanır. Olağanüstü Genel Meclis Toplantısı, Birlik Başkanının çağırısı veya Genel Kurul üyelerinin 1/5'inin yazılı talepleri ile yapılır. Ancak, olağanüstü toplantılarda

çağrı gündemi dışında herhangi bir konu görüşülemez. Olağan ve olağanüstü toplantılar 15 gün önceden üyelere yer, gün ve saat belirtilerek yazılı olarak bildirilir. Birlik meclisinin birinci toplantısı, üyeler mevcudunun yarısından bir fazlasının toplantıda bulunmasıyla yapılır. İlk toplantıda çoğunluk sağlanamazsa ikinci toplantı en geç 10 gün içinde yapılacak çağrı ile tekrarlanır ve bu toplantı için çoğunluk aranmaz. Birlik Meclisinde oylamalar açık usulle yapılır. Ancak, üyelerin 1/5'inin isteği üzerine gizli oylama da yapılabilir. Her üyenin bir oy hakkı vardır. Bir üye diğeri adına vekaleten dahi oy kullanamaz. Oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu taraf çoğunluk kabul edilir.

Birlik Meclisinin görevleri:

- 1) Bir yıl için görevli Meclis Başkanı vekilini seçmek,
- 2) Başkanlık divanında görev alacak iki katip üye seçmek,
- 3) Bir yıl görev yapacak Birlik Yönetim Kurulunun asil ve yedek üyelerini seçmek,
- 4) Birlik Yönetim Kurulunca hazırlanan bir önceki yılın faaliyet raporunu görüşerek karara bağlamak,
- 5) Birlik bütçesini inceleyip karara bağlamak,
- 6) Birlik personelinin kadro tekliflerini karara bağlamak,
- 7) Birlik adına borç taahhüdünde bulunmak,
- 8) Bir önceki yılın kesin hesabını inceleyip karara bağlamak,
- 9) Bu tüzükte yer alan amaca uygun faaliyetler ile ilgili her türlü kararlar almak,
- 10) Denetleme kurulu asil ve yedek üyelerini seçmek,
- 11) Bütçenin bölümleri arasında aktarma kararı almak,
- 12) Birliğin feshine karar vermektir.

(2) Birlik Yönetim Kurulu (Birlik Encümeni)

Birlik tüzüğünün 15. maddesine göre “Birlik Yönetim Kurulu, yürürlükteki kanun, tüzük ve birlik meclisinin kararları doğrultusunda görev yapan bir karar ve icra organıdır.”

Birlik Yönetim Kurulu Vali'nin Başkanlığında Birlik Meclisince seçilen 4 üye ile Tarım İl Müdürü (Birlik Müdürü) ve İl Özel İdare Müdüründen oluşmaktadır.

Birlik Yönetim Kurulu ayda en az bir kez toplanır. Gereği halinde Başkanın çağrısı ile birden fazla da toplanır. Toplantılara Birlik Başkanı veya Başkanın görevlendireceği kişi Başkanlık eder. Birlik Yönetim Kurulunda kararlar çoğunluk esasına göre alınır. Eşitlik halinde Başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış olur.

Birlik Yönetim Kurulunun görevleri şunlardır:

- 1) Birlik bütçesini tanzim edip, inceleyerek meclise sunmak,

2)Aylık cetvelleri tetkik ve tasdik etmek, ihale, alım-satım ile ilgili usule ilişkin işlemleri yapmak,

3)Kesin hesapla ilgili meclise görüş sunmak,

4)Bütçenin maddeler arası aktarmalarını yapmak,

5)Birlik tüzüğünün amacına uygun faaliyetleri hakkında kararlar almak,

6)Birliğe ait menkul malların satışa çıkarılmasıyla ilgili kararlar almak,

7)Birlik memurlarının ve 1475 sayılı yasaya tabi görevlilerin seçim, terfii, idareden tecziye ve mükafatlandırma ile asalet tasdiki ve emekliye sevkleri hakkında birlik başkanından gelecek teklifleri inceleyip karara bağlamak,

8)Birlik işlerinin yürütülmesi amacıyla memur ve işçi kadrolarının ihtiyaç oranında ihdas, iptal ve tebdili ile ilgili karar almak ve işlemleri meclisin onayına sunmak.

Tüzük gereğince Yönetim Kurulu toplantıları süreklilik arz eder. Bu nedenle seçilmiş üyelerden herhangi birisinin, Birlik Yönetim Kurulu mutlak toplantılarına üst üste 3 kez izinsiz veya özürsüz olarak katılmaması halinde üyeliğine Başkan onayı ile son verilir. Yerine yedek üyelerden sırası gelen asil olarak atanır.

(3) Birlik Başkanı

Birlik tüzüğünün 21. maddesinde birlik başkanına ilişkin olarak aşağıdaki düzenleme yapılmıştır.

“Madde 2 1- Birlik Başkanı Vali’dir. Birlik Başkanı, birliğin manevi şahsiyetini temsil eden kanuni muhatap olup, bu amaçla mahkeme ve dairelere karşı birliği kendisi temsil eder.”

Birlik başkanının görev ve yetkileri şunlardır.

1)Birlik hizmetlerinin yürütülmesinde yetkili ve sorumlu olup, Birliği resmi teşekküllere, mahkemelere ve müesseselere karşı temsil etmek,

2)Bütçe taslağının hazırlanmasını sağlamak,

3)Birlik ana tüzüğünün 19. maddesinin 7.ve 10. maddelerinde yer alan kadrolara atama yapmak,

4)Birlik meclisini toplantıya çağırarak,

5)Birlik ita amiri olarak, imza yetkisini kullanmak veya bu konuda yetkili personeli tayin etmek,

6)Birlikle ilgili ve birliğin alanına giren konularda yönetim kuruluna tavsiye ve önerilerde bulunmak,

7)Kanun ve ilgili tüzüklerce kendine verilen diğer görevleri yapmak,

8)Birlik personelinin 1. derece sicil amiri birlik müdürü, 2. derece sicil amiri Vali’dir.

6.1.1.4. Birliğin Örgüt Yapısı ve İşleyişi

Birliğin yönetim ve denetim organları şunlardır:

- a) Birlik Meclisi,
- b) Birlik Başkanı,
- c) Birlik Yönetim Kurulu,
- d) Birlik Denetleme Kurulu.

Birlik başkanı, yönetim kurulu ve meclisine ilişkin tüzükte bulunan düzenlemelere aşağıdaki bölümlerde ayrıntılı olarak değinilecektir. Bunların dışında birliğin örgüt yapısı içinde yer alan birimlere bakacak olursak:

Birlik tüzüğünün 23. maddesinde birlik müdürüne ilişkin düzenleme yer almaktadır. Buna göre birlik müdürü, bizzat birlik başkanı tarafından resmi veya özel kurumlarda çalışan kişiler arasından atanır. Birlik müdürünün görev ve yetkileri şunlardır.

- 1) Birlik karar organlarıyla, birlik başkanına karşı sorumlu olarak birliğin amacı doğrultusunda alınan tüm kararları uygulamak ve uygulatmak,
- 2) Birlik yönetim kurulunun toplantı gündemini hazırlamak,
- 3) Birlik bütçesini muhasiple birlikte hazırlamak,
- 4) Birlik gelirlerinin tahsil edilmesini sağlamak,
- 5) Birliğin teknik, sağlık ve idari işlemlerini ifa etmek,
- 6) Birlik memur ve işçilerinin yasalara uygun olarak atanmasını sağlamak,
- 7) Birlik muhasibince hazırlanacak kesin hesap cetvellerini inceleyip, birlik yönetim kuruluna sunmak,

8) Birliğin teknik ve sağlık hizmetlerini birlik müdürünün teklifi ile birlik başkanı tarafından kamu personeli arasından atanacak görevlilere yürüttürmek,

9) Birlik yönetim kurulu, birlik başkanı, kanun ve ana tüzük uyarınca verilen tüm kanuni görevleri yapmak ve yaptırmak,

Birlik tüzüğünün 24. maddesine göre birlikte veteriner hekim bulunması gereklidir. Birlik veteriner hekiminin görevleri şunlardır:

- 1) Hayvanların her türlü sağlık kontrollerini yapar ve tedavi eder.
- 2) Birliğe ait boğaların zaman zaman klinik muayenelerini yapar. Bu muayeneden sonra aşım kabiliyetlerini kaybetmiş, kötü huylu olanların, ağırlaşmış duruma gelen boğaların reforme edilip satılmaları için rapor düzenler.
- 3) Birlik müdürünün verdiği görevleri yerine getirir.

Birlik Denetleme Kurulu da, birlik meclisince seçilen 3 asil ve 3 yedek üyeden oluşur. Birlik denetleme kurulu 6 aylık dönemler halinde yılda en az iki defa toplanır. Birlik denetleme kurulu, birliğin hesap işlemlerini denetler, düzenleyecekleri raporu genel kurula sunar.

Birlik Muhasibi Tüzük hükümlerine göre görevini ifa eder. Birliğin hesap işleri birlik yönetim kuruluna karşı doğrudan sorumlu olmak üzere birlik muhasibince yürütülür.

Birlik tüzüğünün 57. maddesine göre; Tüzükte olmayan hususlar hakkında 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 442 sayılı Köy Kanunu ve 5442 sayılı İller İdaresi Kanunu hükümleri uygulanır. Ayrıca 58. maddeye göre de birlik alacakları için 6183 sayılı Kanun hükümleri uygulanır.

6.1.1.5. Birliğin Faaliyetleri

Birlik tüzüğünün 4. maddesinde birliğin amacı ve faaliyet alanı detaylı olarak belirtilmiş olmakla beraber, kısaca her türlü hayvancılığın ıslah edilmesi yönünde çalışmalar yapmak olarak özetlenebilir. Birlik bu ıslah çalışmaları yanında ilde hayvancılık konusunda faaliyet gösteren her türlü kurum, kuruluş ve meslek grupları ile işbirliği yapmak, ürün pazarlaması konusunda çalışma yapmak ve çalışmalara destek olmak, yetiştiricilerin eğitimlerini gerçekleştirmek konularında da bir çok çalışma yürütmüştür.

Özellikle büyükbaş hayvan ıslahına yönelik çalışmalar kapsamında açılan süt sığırcılığı işletmesinde yetişen damızlık erkek hayvanlar ve birlik bütçesinden satın alınan köylere verilerek kullanılmış ve il genelindeki büyükbaş hayvancılığın gelişimine önemli katkıları olmuştur. Birlik, 1985 yılında il genelinde başlatılan ve il tarım müdürlüğünce yürütülen sığır suni tohumlama çalışmalarına da önemli destekler vererek hayvancılığın ıslahı konusundaki katkılarını sürdürmüştür. Bu kapsamda 1992 yılı eylül ayında yönetim kurulunun almış olduğu kararlar doğrultusunda, il tarım müdürlüğü suni tohumlama çalışmalarından birlik bağış makbuzu karşılığı ücret alınmasına ve bu toplanan paraların suni tohumlama çalışmaları için teknik malzeme ve akaryakıt alımına başlanmıştır. Ülke genelinde suni tohumlama çalışmalarının paralı yürütülmesi konusunda bir ilke imza atan bu çalışma halen devam etmekte olup, sığır suni tohumlama çalışmalarına önemli destekleri olmuştur.

Balıkesir İli Hayvan Islah Birliğin 2002 yılı “faaliyet raporuna” göre yıllar itibarı ile birlik tarafından desteklenerek il tarım müdürlüğü tarafından yürütülen suni tohumlama çalışmalarında tohumlanan sığır miktarları çizelge 5.1.1.5.1’de gösterilmiştir.

Çizelge- 6.1. Hayvan Islah Birliğince Tohumlanan Hayvan Sayıları

YILLAR	TOHURLANAN HAYVAN	İLÇE
1993	48.315	14
1994	46.387	14
1995	45.418	14
1996	33.679	14
1997	25.357	14
1998	27.192	16
1999	23.124	16
2000	16.905	16
2001	6.595	10
2002	4.557	9

Yıllar itibarı ile tohumlanan hayvan miktarlarında bir azalma görülmesinin sebebi tohumlama yapan özel veteriner hekimlerin sayısının artışı ve özelleştirmeye önem verilmesinden kaynaklanmaktadır.

Yine birliğe ilişkin 2002 yılına ilişkin “faaliyet raporunda” birliğin kuruluşundan itibaren genel olarak yaptığı faaliyetler aşağıda gösterilmiştir.

Birlik;

“Büyükbaş hayvanların ıslahı yanında ülke ve il ekonomisi için önemli bir kaynak olan küçükbaş hayvancılığın ıslahı konusunda da önemli çalışmalar yapılmıştır. Bu kapsamda birlik bütçesinden satın alınan koç ve tekeler il genelinde yetiştiricilere dağıtılmıştır. Yukarıda belirtilen hayvan ıslah çalışmaları kapsamında 3.000 baş civarında erkek damızlık köylere dağıtılarak kullanılmaları sağlanmıştır.

1995 yılında birlik yönetim kurulu, il genelinde mevcut 150.000 baş kıl keçilerinin ıslahı amacı ile yeni bir projeye başlanması kararı almıştır. Bu kapsamda Balıkesir İli Merkez İlçe Kabakdere köyü yolunda birliğe daha önceden tahsis edilen arazi ve üzerinde mevcut binalardan yararlanılarak Saanen keçisi üretimi yapılmaya başlanmıştır.

İl Özel İdare Müdürlüğü 1996 yılı bütçesinden ayrılan ödenek ile Hollanda’dan baş erkek ve 52 baş dişi olmak üzere toplam 55 baş saf Saanen damızlık ithal edilmiştir.

Ülkemizde kıl keçi ıslahına yönelik en önemli çalışmalar 1965 yılından günümüze kadar Ege Üniversitesi Ziraat Fakültesi Zootečni Bölümü tarafından yürütülmüştür. Burada kıl keçilerinin başta Saanen ırkı olmak üzere diğer ırklar ile ıslahı başarılı bir şekilde yapılmıştır. Bu Fakültede üretilen saf Saanen veya melez erkek ve dişi damızlıklar Ege, Marmara ve Akdeniz bölgelerine yayılmıştır.

1997 yılında işletmede yetişen damızlık erkekler; Ege Üniversitesi Ziraat Fakültesi ile ortaklaşa yürütülen “Kıl Keçi Islah Projesi” kapsamında kıl keçi

yetiştiricilerine dağıtmaya başlanmıştır. Proje kapsamında yetiştiricilerin elinde mevcut süt ve dölverimi düşük kıl keçilerinin bu verim özelliklerinin artırılması planlanmaktadır.

2000 yılında Birlik Yönetim Kurulu, işletmede mevcut damızlık fazlası dişi Saanen keçilerinin yetiştiriciye dağıtılması kararı almıştır. Daha önce yürütülen proje “Saanen Keçisi Yaygınlaştırma ve Kıl Keçi Islah Projesi” adı altında uygulanmaya başlanmıştır. 2000 yılında damızlık fazlası 78 baş Saanen keçisi 15 yetiştiriciye dağıtılırken, diğer yetiştiricilere de erkek damızlık vermeye devam edilerek yetiştirici şartlarında hem saf yetiştiricilik yapılması, hem de melezleme çalışmalarının devamı sağlanmıştır. Bu proje kapsamında bu güne kadar 94 yetiştiriciye 210 baş erkek ve 83 baş dişi Saanen keçisi dağıtımı gerçekleştirilmiştir.

Birlik bu konuda çalışmalar yürüten araştırma kuruluşlarına da damızlık temini konusunda yardımcı olmaktadır. Bu kapsamda Çanakkale 18 Mart Üniversitesi Ziraat Fakültesine 4 baş erkek, Adana Çukurova Üniversitesi Ziraat Fakültesine 4 baş erkek, Bursa Uludağ Üniversitesi Ziraat Fakültesine 3 dişi ve 2 erkek, Bursa Uludağ Üniversitesi Veteriner Fakültesine 5 dişi ve 2 erkek olmak üzere toplam 8 dişi ve 12 erkek damızlık verilmiştir. Bu işletmelerde yetiştirecek damızlıklar çevre yetiştiricilere dağıtılarak ülke genelinde kıl keçi melezlemesi çalışmaları sürdürülmektedir.

2001 yılında Birlik Yönetim Kurulu 3 yeni projenin uygulanmasına karar vermiştir.

Keçilerde Suni Tohumlama Projesi Uludağ Üniversitesi Veteriner Fakültesi ile birlikte yürütülmekte olup, dondurulmuş sperma ile Birlik keçicilik işletmesinde, taze sperma ile ise 4 yetiştiricide uygulanmıştır. 2002 yılında bu işletmelerde tohumlanan 120 baş kıl keçiden 72 baş keçi gebe kalmış ve 56 baş keçi doğum yapmıştır. 2003 yılında proje kapsamında çalışmalara devam edilmiş, 45 baş Birlik işleminde ve 110 baş kıl keçi yetiştirici bazında tohumlanmıştır.

Keçi Peyniri Üretimi Projesi kapsamında Ege Üniversitesi Ziraat Fakültesi ile işbirliği yapılmakta olup, 2001 yılında başlanılan ve 2002 yılında detaylandırılacak çalışmalarda gerek sanayi tipi gerekse yetiştirici şartlarında değişik keçi peynirleri üretilerek ve tüketicinin beğenisine sunulması ile yaygınlaştırılması sağlanacaktır.

Keçilerde Süt Veriminde Etkili Genlerin ve Aktarımlarının Saptanması Projesi, Uludağ Üniversitesi Veteriner Fakültesi ile birlikte yürütülmektedir. Birlik işletmesi ve 2 kıl keçi yetiştiricisinin hayvanlarından alınacak süt numunelerinden sütü oluşturan genlerin tespiti ve yavrularına aktarımının karşılaştırılmalı olarak saptanmasına yönelik çalışmalar yapılmaktadır.”

Görüldüğü üzere birlik kendi faaliyet sahasında son derece başarılı faaliyetler yapmıştır.

6.1.1.6. Birlik Gelirleri ve Giderleri

Birliğin gelirleri birlik tüzüğü'nün 30. maddesine göre şunlardır.

“1)Birliğe üye köylerden yıllık bütçesi 50.000.000.-TL'ye kadar olanlardan 500.000.-TL, yıllık bütçesi 50.000.000.-TL'dan fazla olanlardan 1.000.000.-TL yıllık aidat alınır.

2)Belediyelerden bütçesi 50.000.000.000.-TL (ellimilyar)'a kadar olanlardan binde 1 ve daha yüksek olanlardan 50 milyara kadar olan kısmından binde 1 (bir), fazlası için binde 0,5 (yarım) pay alınır. Bu nispetler yıllık genel kurulda alınacak kararla değiştirilebilir.

3)İl Özel İdare bütçesinden 15.000.000.-TL. Bu miktar İl Özel İdare Bütçesi ile her yıl artırılabilir.

4)Hayvan satışlarından sağlanan gelirler,

5)Hayvan mahsullerinden sağlanan gelirler,

6)Hakiki ve Hükmi şahıslardan yapılan bağışlar,

7)Banka faizleri,

8)Devlet bütçesinden yapılan yardımlar,

9)Menkul satışlarından sağlanan gelirler,

10)Çeşitli gelirler”

Birlik giderleri birlik tüzüğü'nün 32. maddesine göre şunlardır:

“a)Birlik Meclisi üyelerinin, Birlik Meclis toplantılarına katılmaları sırasında 6245 sayılı Harcırah Kanunu uyarınca (4.derecedeki Devlet Memuruna) ödenmesi öngörülen ve yılı içindeki Devlet Bütçesinin Harcama cetvellerinde gösterilen miktarda ödenecek harcırah gideri,

b)Tüzük gereği ayda bir yapılması öngörülen Yönetim Kurulu toplantılarına katılacak olan üyelerin hakkı huzur ücreti, Birlik Genel Kurulunca tespit edilip ve ilçelerden gelen üyelere ayrıca geliş-gidiş vasıta ücreti ile birlikte ödeme yapılır.

c)Birlik hizmetlerinde görevli memur ve işçilerin aylık sosyal hakları ve kanunlarla veya toplu sözleşmeler karşılığı yapılacak yardımlar,

d)Birliğin çalışma alanı içinde ve ana tüzüğü'nün amacı doğrultusunda yapılacak bilmum harcamalar,

e)Köy iştirak paylarının tahsilatında fiilen görev alan İlçe Özel İdare Müdürlerine ve Merkez ilçede görevlendirilen Özel İdare personeline teşvik mahiyetinde ödenecek %5 tahsilat takip primleri. Ayrıca suni tohumlama hizmetlerinde görevli personele de Yönetim Kurulunca takdir edilecek hediye veya prim verilebilir.”

Birlik katılma paylarının tahsiline son yıllarda bazı sıkıntılar yaşandığı görülmüştür. 08.09.2003 tarihinde Mülkiye Müfettişi tarafından hazırlanan 68/95 sayılı Teftiş Layihasının 11. maddesinde birlik katılma paylarına ilişkin olarak şu saptamada bulunulduğu görülmüştür:

“Teftişe tabi dönemde Birlik üyelerinden alınması gereken yıllık katılma paylarının tahakkuk ettirildiği, ancak tahsil edilemediği incelenmiştir.

Birlik üyeleri tarafından, Tüzük gereği ödenmesi gereken katılım paylarının tahsil edilmesine ilişkin olarak; 19.11.2002 tarih ve 135 sayılı yazı ile tahakkuk etmiş ve ödenmesi gereken tutarlarının ilgililere bildirilmesine rağmen birlik üyelerinden

106.096.950.258. TL 'sından teftiş tarihine kadar ancak 26.967.022.000. TL. 'nin tahsil edilmesi örnektir.

Birlik Tüzüğü'nün 30. maddesinin hükmü ile Birlik alacaklarına ilişkin olarak Birlik Tüzüğü'nün 58. maddesinin; "Birlik alacaklarında 6183 sayılı Kanun hükümleri uygulanır" hükmüne uygun olarak işlem yapılması,

Ayrıca Birlik üyelerinin düzenli olarak katılım paylarını ödemeleri sağlanmalıdır."

Bu haliyle birlik tarafından tahakkuk ettirilen katılma paylarının bile düzenli ödenemediği bir birliğin ilgili yerel yönetimlerce sahiplenilmediği, zorunlu olarak üyeliğe birlik başkanı olan İl Valisi ile ters düşülmemesi anlamını taşıdığı düşünülebilir.

Bahse konu Teftiş Layihası esas alındığında bütçe ve kesin hesapların 1998-2002 yılları arasındaki durumu da şöyledir.

1998 Mali Yılı Bütçesinin 35.600.000.000 TL. gelir ve gider,

1999 Mali Yılı Bütçesinin 67.500.000.000 TL. gelir ve gider,

2000 Mali Yılı Bütçesinin 87.500.000.000. TL. gelir ve gider,

2001 Mali Yılı Bütçesinin 100.000.000.000. TL. gelir ve gider,

2002 Mali Yılı Bütçesinin 120.000.000.000. TL. gelir ve gider,

olarak Birlik Meclisi kararıyla kabul edildiği, bütçelerin Birlik Tüzüğü gereği İl Valisi tarafından onaylanmak suretiyle yürürlüğe konulduğu,

Kesin Hesapların ise;

1998 Mali Yılı için 35.325.078.228.TL. gelir ve 34.270.913.118.TL gider,

1999 Mali Yılı için 52.669.165.110.TL. gelir ve 46.823.182.553.TL gider,

2000 Mali Yılı için 87.198.005.072.TL gelir ve 76.635.967.700.TL gider,

2001 Mali Yılı için 69.991.972.590.TL. gelir ve 68.109.294.000.TL. gider,

2002 Mali Yılı için 115.540.566.186.TL. gelir ve 88.799.159.544.TL gider,

olarak gerçekleştiği görülmüştür.

6.1.2. Türkiye Belediyeler Birliği(Belediye Birliği)

6.1.2.1. Birliğin Kuruluşu ve Birlik Tüzüğü

Diğer bölümlerde ifade edildiği gibi 1970'li yıllar, yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin güncel hale geldiği, önemsendiği yıllardır. Bu yılların sonunda bölgesel ve çok amaçlı belediye birliklerinin kurulmasını, üst birlikler kurulması ve "Türkiye Belediyeler Birliği" kuruluşu çalışmaları izlemiştir. Bu çalışmalar öncelikle sekreteryası Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliğince yürütülen "Belediyeler Ortak Kurulunca" başlatılmıştır (Ünlü, 1993: 53). Belediye Birlikleri Ortak Kurulu çok sayıda toplantı yapmış, 1979 yılı içinde de Türkiye Belediyeler Birliğinin kurulmasına karar vermiştir.

Türkiye Belediyeler Birliği kurma çalışmaları bu yargı kararı ile kesilmiş, 12 Eylül 1980 kesintisi ile sürecin işleyişi sona ermiştir.

Artık 2000’li yılların başına kadar kamuoyunun Türk Belediyeler Birliği olarak tanıdığı kuruluşun, yerel yönetim birliği ile ilgisi yoktur; bu kuruluşun gerçek adı Türk Belediyeler Birliği Derneği’dir. 2002 yılında henüz yeni kurulmuş olan Türk Belediyeciler Birliğinin, geniş katılımlı bir belediyeler birliği olma yolunda ilerlediği görülmektedir.

Nihayet 2002 yılında birlik kurulmuş ve çabalar hayat kazanmıştır. Birliğin adı “Türkiye Belediyeler Birliği” dir, Birlik, 1580 sayılı Kanunun 133-148 ve 442 sayılı Köy Kanunun 47-48, 5442 sayılı Kanunun 56. maddelerine dayanılarak Bakanlar Kurulunun 24.07.2002 tarih ve 2002/4559 sayılı kararı ile kurulmuş olup, bu karar 21.08.2002 tarih ve 24855 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Birlik Tüzüğü İçişleri Bakanlığınca 24.12.2002 tarihinde onaylanmış ve Birlik kamu tüzel kişiliği kazanmıştır.

Birlik Merkezi Ankara’dır. Birliğin faaliyetleri, Birliğe üye belediyelerin yetki alanları ile sınırlı olup, çalışma süresi sınırsızdır. Birliğin Kurucuları arasında Adana, Diyarbakır, Konya ve Erzurum Büyükşehir Belediyeleri; Denizli, Kars, Ardahan, Kırşehir, Nevşehir Aksaray, Şırnak ve Muğla İl Belediyeleri; Gelibolu, Yalvaç, Aliaga, Kdz. Ereğli, Beyşehir, Büyükçekmece, Akşehir, Tarsus, Karataş, Karaisalı ve Erzin İlçe Belediyeleri; Doruk, Payas ve Bahçeşehir Kasaba belediyeleri bulunmaktadır.

6.1.2.2. Birliğin Amacı

Birlik tüzüğü’nün 5. maddesine göre; Birliğin amacı Türkiye’deki bütün belediyeleri Birlik çatısı altında toplamaktır. Öte yandan Belediyeleri, ileri batı ülkelerinin standartlarına kavuşturabilmek; bu doğrultuda mali, sosyal, hukuki ve siyasi etkinlikler kazandırabilmek için parlamento, hükümet, ulusal ve uluslararası düzeyde girişim ve faaliyetlerde bulunmaktır. Bununla birlikte Merkezîyetçilik anlayışından, yerinden yönetim anlayışına geçişi sağlayacak yasaların çıkartılması, tüm belediyelerin hükümet ve ilgili bakanlıklarla ilişkisinin sağlaması, belediye başkanları ve meclis üyelerinin özlük haklarıyla ilgili çalışmaların yürütülmesi öngörülmektedir. Ayrıca belediyelere kanunla verilen zorunlu ve ihtiyari görevlerin, bir veya bir kaçını birlikte tesisat ve idare ile yerine getirmek, birden çok ilde bulunan belediyeleri ilgilendiren çevre, doğal gaz kullanımı, kanalizasyon ve katı atık hizmetlerini ortaklaşa kurulacak tesisler yoluyla birlikte yapmak, yerel yönetimlerde çalışan personelin mesleki konularda eğitilmesi amacıyla her türlü faaliyeti yapmak birliğin amaçlarındandır.

6.1.2.3. Birliğin Temel Organları**(1) Birlik Meclisi**

Birlik Meclisi, her dönem başı seçimlerinde üye belediye başkanları ile belediye meclislerinin kendi üyeleri arasından seçecekleri 2 asıl ve 1 yedek üyeden oluşur. Belediye başkanlığını veya belediye meclis üyeliğini kaybedenler, Birlik Meclis Üyeliğini de kaybetmiş sayılırlar.

Üye Belediye Başkanları, İçişleri, Turizm, Bayındırlık ve İskan, Sanayi ve Ticaret, Çevre, Dışişleri, Adalet ve Kültür Bakanlıklarınca belirlenecek birer temsilci Birlik Meclisinin tabii üyesidir. Birlik Meclisine il Valileri 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 katılamazlar.

Birlik Meclisinin Görev ve Yetkileri şunlardır:

- 1) Birlik Başkanı, Birlik Meclis Başkan Vekili ve Encümen üyelerini seçmek,
- 2) Birlik Encümenine yardımcı olmak için 2 yıllığına 8 tane Başkan Yardımcısını seçmek,
- 3) Çalışma plan ve programlarını karara bağlamak,
- 4) Birliğin bütçe ve kesin hesaplarını görüşüp karara bağlamak, bütçenin program ve alt programları arasında aktarma yapmak, ek ve olağanüstü ödenek vermek.
- 5) Birlik Başkanı tarafından hazırlanıp sunulan bir önceki yıla ait çalışma raporlarını incelemek ve kabul etmek. Çalışma raporu, Meclis üye sayısının 2/3 (üçte iki) çoğunluğu ile; yeter görülmez ise Birlik Başkanı hakkında 1580 sayılı Belediye Kanununun 76.maddesine göre işlem yapılır.
- 6) Birliğe üye belediyelerin bir sonraki yıl bütçesine koyacakları katılma oranının gerektiğinde artırılmasına karar vermek.
- 7) Birlik adına alınan ve süresi bir 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 Başkanının, Birlik hizmet ve faaliyetleri ile ilgili konulardaki önerilerin görüşüp karara bağlamak. Bu miktar her yıl meclis tarafından belirlenir.
- 11) 10 yıldan fazla süreli ve yıllık 1 trilyon TL'den fazla bedelli kiralama, kiraya verme ve intifa sözleşmelerine izin vermek. (Bu miktar her yıl meclis tarafından belirlenir.)

12) Kuruluş amacında belirtilen görevlerle ilgili olarak yabancı, uluslar arası 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.

Birlik Meclisi her yıl Mayıs ve Eylül ayında tespit edilen yerde olağan olarak toplanır. Meclis Başkanının ve Meclis Üyelerinin üçte birinin yazılı isteği üzerine olağanüstü olarak toplantıya çağrılabilir. Gerekli çoğunluk sağlanamazsa Başkan tarafından toplantı üç gün sonraya ertelenir. Olağanüstü toplantıda gündemdeki konular dışında başka bir iş görüşülmez. Birlik Meclisi üye tam sayısının yarısından bir fazlasıyla toplanır, kararlar toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile alınır.

Birlik tüzüğünün 10. maddenin 3, 4, 7, 12 ve 14. bentlerinde sayılan Birlik Meclisi Kararları, İçişleri Bakanlığının onayı ile kesinleşir. Ayrıca Birlik Meclisinin alacağı tüm kararlar 15 gün içinde bilgi için yetki alanına göre İçişleri Bakanlığına ve üye belediyelere gönderilir.

Birlik Meclisi, bu Tüzüğün yürürlüğe girmesinden itibaren en çok iki ay içinde merkezinin bulunduğu ilin Valisi tarafından belirlenen yerde ve tarihte toplantıya çağrılır.

(2) Birlik Encümeni

Birlik tüzüğünün 13. maddesine göre;

Birlik Meclis üyeleri arasından 4 Belediye Başkanı Encümene seçilir. Birlik Başkanı Birlik Encümeninin başkanı ve tabii üyesidir. Birlik Encümen üyeleri iki yıllığa seçilir.

Birlik Encümeninin Görev ve Yetkileri Şunlardır:

- 1) Birlik Başkanı tarafından hazırlanan bütçenin ilk incelemesini yapmak.
- 2) Bütçe kesin hesabı hakkında görüş bildirmek.
- 3) Bütçenin harcama kalemleri arasında aktarma yapmak.
- 4) Birliğin yıllık çalışma ve yatırım programını hazırlamak ve Meclise sunmak.
- 5) Aylık cetvelleri incelemek, karara bağlamak.
- 6) İhale Şartnamelerini incelemek ve karara bağlamak.
- 7) Kiralama ve kiraya verme ile ilgili işlemleri yapmak.
- 8) Muhasebe hesaplarını denetlemek ve Birlik parasının bütçeye uygun olarak harcanıp harcanmadığını kontrol etmek.

9) Bu tüzükte sayılan görevler ve çeşitli kanunlarla Birlik Meclisine görev olarak verilen konuları, ilk toplantısında Meclisin onayına sunmak şartıyla karara bağlamak.

Birlik Encümeni, en az 30 günde bir kere üye tam sayısının yarısından bir fazlasının katılımıyla toplanır. Kararlar, toplantıda bulunanların yarısından bir fazlasının oylarıyla alınır. Oyların eşitliği halinde, Başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır.

(3) Birlik Başkanı

Birlik Başkanı; Birlik Meclisi tarafından, Birliğe üye belediye başkanları arasından gizli oyla 2 yıl süre için seçilir. Görev süresi tamamlanan Birlik Başkanı tekrar seçilebilir. Görev süresinde Başkanın görevinden ayrılması halinde Birlik Başkan seçimi tekrar yapılır.

Birlik Başkanının görev ve yetkileri şunlardır.

- 1)İdare ve yargı mercilerinde Birliği temsil etmek veya temsil ettirmek.
- 2)Bütçe tasarısını, çalışma plan ve programını, kesin hesap cetvellerini, yıl sonu faaliyet raporunu hazırlayıp ilgili makamlara sunmak ve bütçeyi uygulamak.
- 3)Meclis ve Encümen kararlarını uygulamak, sonuçları izlemek ve değerlendirmek
- 4)Birlik bütçesinin ita amirliğini yapmak. Gerektiğinde Birlik Genel Sekreterine ita amirliği yetkisini vermek.
- 5)Birlik gelirlerinin tahsilini sağlamak, Birliğin alacak, hak ve menfaatlerini izlemek ve korumak.
- 6)Birlik Meclisini toplantıya çağırarak.
- 7)Birliğin yıllık programını uygulamak.
- 8)Birlik Encümeninin de görüşünü alarak, Birlikle ilgili konularda Birlik Meclisine teklifte bulunmak.
- 9)Birlik adına şartsız bağışları kabul etmek.
- 10)Birliğin taşınır ve taşınmaz mallarını yönetmek.
- 11)Birlik Başkanı izin, hastalık veya görevle; görev yerinden ayrılması hallerinde, kendisine bu süre içinde vekalet etmek üzere Encümen üyelerinden birisini Başkan Vekili olarak görevlendirir.

6.1.2.4. Birliğin Örgüt Yapısı ve İşleyişi

Birlik personelinin atanması birlik tüzüğü'nün 17. maddesinde; "Birlik personeli, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 23.06.1987 tarihli 19496 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan İl Özel İdareleri ve Belediyelerin Kurdukları Birlikler ile Bunlara Bağlı Döner Sermayeli Müessese ve İşletmelerde ilk defa Memuriyete Atanacaklara Ait Sınav Yönetmeliği ve 29 Ağustos 2002 tarihli 24861 sayılı Resmi Gazetede yayınlan Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında

Uygulanacak Sınav Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelikte belirtilen esaslara göre Birlik Başkanınca atanır ve Birlik Meclisinin (1580 sayılı Kanun, 96.maddeye göre hukukilik denetimi yapar) onayına sunulur. Birlik çalışmaları; kadrolar ihdas edilene kadar ve sonrasında gerek duyulan görevlerde geçici işçi kadrosuyla görülür” şeklinde düzenlenmiştir.

Birlik Genel Sekreterinin Atanması ve Görevleri, birlik tüzüğü'nün 18. maddesinde; “Genel Sekreter, Birlik Başkanının teklifi üzerine Birlik Encümenince atanır. Encümen kararı ilk Birlik Meclisinde Meclisin bilgisine sunulur. Birlik Genel Sekreteri, Birliğe ait hizmetlerin başkan adına onun direktifi ve sorumluluğu altında yürütülmesini sağlar. Birlik Başkanı hangi işleri Genel Sekreterine devrettiğini bir yönerge ile bildirir. Birlik Genel Sekreteri, Birlik personelinin birinci sicil ve disiplin amiridir. Birlik Genel Sekreteri Encümen toplantılarına katılır ancak oy kullanamaz” şeklinde düzenlenmiştir. Birlik Başkanı, Birlik Bütçesinin ita amiridir. Birlik Başkanı, kapsamını belirtmek şartıyla bu yetkisini Birlik Genel Sekreterine devredebilir.

Birlik adına yapılan her türlü sözleşme ve taahhütlerden Birlik tüzel kişiliği sorumludur. Birliğin mal varlığı ile sınırlı olan bu sorumluluk hiçbir şekilde üye belediyelerin tüzel kişiliğini bağlamaz. Bu tüzüğün uygulanmasına ilişkin esaslar yönetmelikle düzenlenir. Yönetmelikler Birlik Meclisinin kabulü, İçişleri Bakanının onayı ile yürürlüğe girer.

Birliğin kuruluşundan sonra Birliğe katılmak isteyen belediyelerin, Meclislerince alınacak katılma kararının Birlik Meclisinde kabulü ve İçişleri Bakanlığının onayıyla üye olurlar.

Birliğe üye belediyelerden herhangi birisi, bu tüzük ile tespit ve tayin edilen yükümlülüklerini yerine getirmediği takdirde, Birlik Meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının onayıyla üyelikten çıkarılır. İşlemler, Birlik Encümenince yürütülür. Bu takdirde, ayrılan üyelerin Birlikteki hak ve alacakları ayrılış tarihinden itibaren 5 (beş) yıl süre ile bloke edilir ve Birlik Encümenince yürütülür.

Birlikten ayrılmak isteyen belediye, Meclisince alınacak birlikten ayrılma kararını, Birlik Encümeni görüşür ve konuyu Birlik Meclisine götürür.

6.1.2.5. Birliğin Faaliyetleri

Birlik her ne kadar 2002 yılında kurulmuş ise de Birlik Tüzüğü fiili olarak İçişleri Bakanlığınca 2003 yılı 11. ayı içinde kabul edilen son halini almıştır. Bu nedenle birlik 2004 yılı başında aktif olarak faaliyetlerine başlamıştır.

6.1.3. Gönen İlçesi Köylere ve Üreticilere Hizmet Götürme Birliği**6.1.3.1. Birliğin Kuruluşu ve Birlik Tüzüğü**

Gönen İlçesi Köylere ve Üreticilere Hizmet Götürme Birliği 07.12.1982 tarihinde Gönen Belediyesi, Gönen-Sarıköy Belediyesi ve Köylerinin iştirakiyle toplam 90 üyenin (Köy ve Belediyenin) katılımıyla 1580 sayılı Kanunun 133-148 ve 442 sayılı Köy Kanunun 47-48, 5442 sayılı Kanunun 56. maddelerine istinaden kurulması kararlaştırılmıştır. Birliğin statüsü Balıkesir Valiliğinin 17.11.1982 tarih ve 8-51319-53/2436 sayılı onayları ile kabul edilerek kuruluşu tamamlanmıştır. 1983 yılı itibari ile Birlik Bütçesi Gelir ve Gideri ayrı ayrı olarak 10.000.000.-TL tespit edilmiştir.

İlk adı Gönen İlçesi Mahalli İdareler Hizmet Birliği, Birlik Meclisinin 15.12.1998 tarihinde yapmış olduğu olağan meclis toplantısında kabul edilen tüzük değişikliği ile Birliğin üyesi olan Gönen Belediyesi ve Gönen-Sarıköy Belediyesi Birlikten çıkarılmıştır. Bu haliyle birlik köy birliği haline dönüştürülmüştür.

Ayrıca Birliğin ilk adı Mahalli İdareler Hizmet Birliği iken bu Tüzük değişikliği ile Gönen İlçesi Köylere ve Üreticilere Hizmet Götürme Birliği olarak değiştirilmiştir. Gönen İlçesi Köylere ve Üreticilere Hizmet Götürme Birliği Meclisinin 05.03.2002, 03.12.2002 ve 02.12.2003 tarihlerinde yapmış olduğu toplantılarında üç kez Birlik tüzüğünde değişiklik yapılmıştır.

Mevcut tüzük ile birliğin faaliyetleri, Birliğe üye Gönen İlçesi Mülki İdare Biriminin yetki alanları ile sınırlı olup, çalışma süresi sınırsızdır. Birliğin üyeleri Gönen İlçesine bağlı bütün köylere aittir.

6.1.3.2. Birliğin Amacı

Birlik tüzüğünün 5. maddesine göre; Birliğin amaçları;

“Gönen İlçesinin Eğitim, Spor, Sağlık, Güvenlik, Tarım, Orman, Çevre, Sanayi, Ticaret, alt yapı, Bayındırlık, Köy Hizmetleri, Turizm, Kültür, İlmi Araştırma, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma alanlarında ve yönetim kurulunca belirlenecek diğer konularda gelişmesini, kalkınmasını, Ulusal ve uluslararası düzeyde tanınmasını sağlamak için yatırımlar yapmak, yaptırmak, bu konulara yönelik olarak İl, İlçe, Kasaba ve Köylerdeki Kamu Kurum ve kuruluşları ile Yerel Yönetimlere ve çalışanlarına her nevi katkı ve yardımda bulunmak, mevcut çalışmalarını desteklemek bu faaliyet ve çalışmaların gerektirdiği her nevi harcamaları yapmaktır;

Birlik bu amacı gerçekleştirmek için aşağıdaki faaliyetlerde bulunur; Birlik, üye köylere Kanunlarla verilen hizmetlerin yerine getirilmesinde yardımcı olur veya gerektiğinde hizmetleri bizzat yapar. Bir veya birden fazla köy ve köy halkının yararına olabilecek (Sosyal, Kültürel, Zirai, Ticari, Turistik) hizmetleri Devletin İl Özel

İdaresinin mali ve teknik yardımı ile gönüllü halk katılımlarına dayalı olarak dengeli ve koordineli olarak gerçekleştirir. İlçe halkının Sosyal, Kültürel, Ekonomik, Sınai ve bunun gibi kalkınmasını hedefleyecek her türlü tesis, organizasyon vb. faaliyetleri, her türlü yardım vermeyi Birlik imkanları ile yapmak; İlçe’de bu maddenin birinci fıkrasında belirtilen konulara yönelik olarak müsabaka, yarışma, festival, fuar, konser, panel, kongre, sempozyum, seminer vb. etkinlikleri düzenlemek; Kamu veya Özel Kurum ve Kuruluşlarınca veya gerçek kişilerce düzenlenen aynı konulara ilişkin etkinliklere katılmak, katkıda bulunmak, yemek vermek, kokteyl veya gece düzenlemek; Mahalli örf ve adetlerin gerektirdiği faaliyetler ile diğer sosyal ve kültürel faaliyetlerin giderlerine katılması; İlçemiz geneli itibari ile kişi ve kişiler mesleki eğitim ve beceri kazandırılması amacı ile çırak, kalfa ve usta düzeyinde genel ve mesleki eğitimlerine katkıda bulunulması, bu tür eğitimleri veren kuruluşlara gerekli maddi yardımda bulunulması, başarılı olanların bu konuda emeği geçenlerin ödüllendirilmesi; İlçemizde öğrencilerin barındığı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına ait yurt ve pansiyonların desteklenmesi ve her nevi ihtiyaçlarının giderilmesi, Üniversiteye hazırlık kursları ile meslek kursları açmak veya açılan kursların desteklenmesi, fakir ve kimsesiz çocuklara burs verilmesi, başarılı öğrencilerin ödüllendirilmesi; İlçemizde spor tesislerinin kurulması, kurulu bulunan spor tesisleri ile amatör spor kulüplerine ve sporculara her nevi desteğin verilmesi, başarılı takım ve sporculara yönetici ve antrenörlere spora katkıda bulunan kişi veya kişilere ödül ve hediye verilmesi, bu kişiler için kokteyl ve gece düzenlenmesi; Bu maddenin birinci fıkrasında belirtilen konulardan biri veya birkaçı ile ilgili olarak yurt içinde veya yurt dışında düzenlenecek müsabaka, konser, yarışma, festival, fuar, sergi, panayır, panel, kongre, sempozyum, konferans, seminer vb. etkinliklere iştirak edilmesi, yurtiçinde ve yurtdışında tespit ve incelemelerde bulunması bu katılımın gerektirdiği giderlerin karşılanması, katılan Birlik Başkanı ile üyeleri ile Valilikçe veya ilgili Kamu Kurum yetkilisince İl’den katılması uygun görülen kişi veya kişilerin yol ve konaklama giderlerinin karşılanması, bu etkinliklerin düzenlendiği veya yapıldığı yerdeki kişilere verilmek üzere, İlçemizin el sanatları veya yöresel özelliklerini simgeleyen hediyeler verilmesi veya gönderilmesi; İlimize veya İlçemize teşrif eden Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu Üyeleri, Kamu ve Kuruluşları üst düzey görevlileri ve kişileri, İl Protokolüne dahil kişiler, yabancı ülke temsilcileri veya yabancı konukları, İl ve İlçe düzeyinde, ulusal düzeyde veya uluslar arası düzeyde başarı kazanmış kişiler, İlçenin tanıtımına, gelişmesine ve kalkınmasına katkıda bulunan veya katkısı olacağı anlaşılan kişilerin eş ve efradının konaklama ve ağırlanmaları ile kendilerine hediye, ödül, çiçek vb. şeylerin verilmesi; İlçemizde ulusal, Resmi ve dini bayramlar, belirli gün ve haftalar, anma günleri, kurtuluş günleri, Milli mücadeleyi ait günler, festival, fuar, sergi, kurs, temel atma veya tesisin hizmete açılması vb. amaçlarla

kamu veya özel kurum ve kuruluşlarca veya gerçek kişilerce yapılan tören ve etkinliklere katılma, katkıda bulunma, kutlama mesajı ve çiçek gönderme, Kaymakamlığın tören, temsil, ağırlama, konaklama, iase vb. konulardaki giderleri ile derneğin amaçları ile ilgili konularda gerek dernek gerekse kamu ve özel kurum ve kuruluşlar yada gerçek kişi veya kişilerce düzenlenecek etkinliklere ilişkin giderlerin karşılanması veya giderlere katkıda bulunulması; Kaymakamlık hizmetlerinin modernize edilip geliştirilmesine yönelik her türlü araştırma ve incelemeleri yapmak veya yaptırmak, Kaymakamlığın ihtiyaç duyduğu her nevi araç gereç ve makine benzer malzeme ve eşyanın satın alınmasına, bakım ve onarımının sağlamak ve gerekli harcamaları yapmak; İlçedeki Hükümet Konağı ve Kaymakam Konutunun bakım ve onarımları ile çevre düzenlemelerini yapmak; Hükümet Konağı ile Kaymakam konutunun ihtiyaç duyduğu araç gereç, malzeme ve eşyaları almak ve bakımlarını yapmak, Makam araçlarının bakım ve onarımları ile diğer ihtiyaçlarının gerektirdiği giderleri karşılamak; İlçedeki Kamu Kurum ve Kuruluşlarının istekleri doğrultusunda ihtiyaç duydukları araç gereç, mühimmat, malzeme ve eşyaların alınması, mevcutlarının bakım onarım ve tamirinin yapılması; Tarihi, Kültürel, doğal değerlerin korunması, onarılması ve bakımı yaşıatılması ile ilgili hizmetlere katılmak, bu konudaki faaliyetlere her türlü katkıyı sağlamak; Bu madde belirtilen amaçları ve faaliyetlerini gerçekleştirmek üzere sürekli geçici veya mevsimlik işçi istihdam etmek, Birlik hizmetlerinde çalışacak personelin ücretini ayni ve nakdi olarak ödemek; Bu maddede belirtilen amaçları ve faaliyet alanları ile ilgili olarak gazete, dergi vb. yayınlar çıkarmak, kurumlarca bu yönden yapılan faaliyetleri ve yayınları desteklemek; Bu maddenin birinci fıkrasında belirtilen amaçlardan en az birisi ile ilgili olarak faaliyetlerde bulunan veya çalışmalar yapan vakıflar ve kamu yararına çalışan dernekler ile amatör spor kulüplerine her nevi yardımda bulunulması; Encümen tarafından uygun görülecek diğer hizmet faaliyetlerde bulunmak” olarak açıklanmıştır.

Birliğin amaçları diğer birlik tüzüklerine göre farklılık göstermektedir. Mevcut birlik tüzüğüne göre birliğin yapamayacağı hiçbir şey yoktur. Yani amaç sınırsızdır. Bu da birliğin faaliyetlerini daha rahat yapmasına yardımcı olmaktadır.

6.1.3.3.Birliğin Temel Organları

(1) Birlik Meclisi

Birlik tüzüğüne göre birlik meclisine ilişkin düzenlemeler şöyledir.

Birlik Meclisi, Üye Köy muhtarları ve tabii üyelerden teşekkül eder. İhtiyar heyetince, kendi üyeleri arasından ayrıca bir yedek üye seçilir. Birlik Meclisinin üyelerinin görev süresi 2 yıldır. Seçilmiş üyelerin herhangi bir nedenle ayrılması veya

asıl üyenin zorunlu sebeplerle Birlik Meclisine katılmaması hallerinde bu durumun Birlik Meclisi Başkanınca belgelendirilmesi üzerine seçilmiş yedek üye Birlik Meclisine katılır. Meclisi üyelikleriyle köy ihtiyar meclisi üyeliğini kaybedenler Birlik Meclisi üyeliğini de kaybetmiş sayılırlar.

Özel İdare Müdürü ve İlçe Tarım Müdürü Birliğin tabii üyesidirler. Bunların dışındaki tabii üyeler Kaymakam tarafından seçilirler.

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 katılamazlar.

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, bütçe program ve alt program 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 üçte iki çoğunluğu ile yeter görülmez ise Birlik Başkanı hakkında 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesine göre işlem yapılır. Birlik Başkanlığı, Vali ve 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 idarelerin bir sonraki yıl bütçesine koyacakları katılma payı oranının gerektiğinde artırılmasına karar vermek,

7) Birlik adına alınan ve süresi bir yılı aşan ikraz ve istikrazları bağlamak,

8) Taşınmaz malların alım, satım veya trampasına karar vermek,

9) Şarta bağlı yardımların amacına uygun bir şekilde kullanılmasını izlemek ve bu hususta gereken kararları almak,

10) Birlik Başkanının Birlik Hizmet ve faaliyetleri ile ilgili konulardaki önerilerini görüşüp karara bağlamak,

11) On yıldan fazla süreli veya yıllık 10.000.000 TL'den fazla bedelli kiralama, kiraya verme veya intifa sözleşmelerine 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 üç toplantıya mazereti olmaksızın katılmayan meclis üyelerinin istifa etmiş sayılmalarına karar vermek,

17)Başkan tarafından mecliste görüşülmesi istenen diğer konular hakkında karar almak.

Birlik Meclisi Başkanı İlçe kaymakamıdır. Ayrıca Birlik Başkanına yardımcı olmak üzere 2 yıl için başkan vekili seçilir.

Birlik Meclisi biri Nisan diğeri Aralık aylarının ilk haftasında olmak üzere yılda iki kez olağan olarak toplanır. Gerekğinde Birlik Merkezinin bulunduğu İl Valisinin veya Birlik Başkanın yazılı çağrısı veya Birlik meclisi üye tam sayısının 1/3'nün yazılı isteği üzerine olağanüstü toplanabilir. Ancak bu toplantıda çağrıyı gerektirenin dışında başka bir konu görüşülemez. Olağan ve olağanüstü toplantılar en az on gün önceden bir yazı ile üye mahalli idarelere bildirilir. Yazıda toplantı yeri , günü ve saati ile gündemin yer alması zorunludur. Toplantı gerek görüldüğünde Mahalli yayın organları, aracılığı ile de üyelere ve kamu oyuna duyurulabilir. Birlik Meclisi, Üye Mahalli İdareler temsilcilerinin çoğunluğu ile toplanır ve kararı mevcudun çoğunluğu ile verir. Oyların eşitliği halinde Başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır. Birinci çağrıda çoğunluk sağlanmadığı takdirde, toplantı en az üç, en çok on gün içinde yapılacak çağrı üzerine çoğunluk aranmaksızın yapılır.

(2) Birlik Encümeni

Birlik tüzüğünün 12. maddesine göre; Birlik Encümeni, Birlik Başkanı, Birlik Sekreteri ve Birlik Sayman Birlik Meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl süre için seçeceği dört üye olmak üzere yedi üyeden oluşur. Birlik Başkanı, Encümenin tabii başkanıdır. Başkanın bulunmadığı hallerde görev Başkan vekili tarafından yürütülür.Birlik Genel Sekreteri ve Birlik Saymanı Birlik tabii üyeleridir. Birlik Encümeni ilk toplantısında üyeleri arasından gizli oyla bir sekreter üye seçer.

Birlik Encümeninin Görev ve Yetkileri şunlardır:

- 1)Birlik Başkanı tarafından hazırlanan bütçenin ilk incelemesini yapmak.
- 2)Birliğin yıllık çalışma programını, Birlik planını, İl ve İlçe'nin plan ve programlarına uygun olarak hazırlamak ve Meclisin görüşüne sunmak,
- 3)Birliğin bir önceki yıla ait çalışma raporları ile gelir-gider hesaplarını Meclis'e sunmak.
- 4)Birliğin yıllık programını uygulamak.
- 5)Birlik görevli ve hizmetlilerini atamak,
- 6)Birlikte sözleşmeli, geçici, yevmiyeli v.b. kişilerin sayısını, bunlara ödenecek ücretleri belirlemek,

7) Birlik parasının bütçeye uygun olarak harcanmasını sağlamak ve avans verilmesine karar vermek,

8) Birliğin alım-satım, kiraya verme, kiralama v.b. işlerini düzenlemek ve karara bağlamak,

9) Birlik üyelerine yapılacak yardım ve hizmetlere karar vermek,

10) Birlik personelinin, Birlik Başkanı ve Birlik Yönetim Kurulu üyelerinin Birliğe ait işlerin yürütülmesinde görevlendirilecek kişilerin aylık ücretlerini, huzur hakkı ücretlerini, günlük harcırahlarını, yol yatak ve yemek ücretlerini belirlemek,

11) Üyeler ve üye olmayanlar tarafından yapılan itiraz ve şikayetleri inceleyip karara bağlamak,

12) Birlik Encümenine intikal eden diğer işleri görüşüp karara bağlamak, belirli konularda Başkana yetki vermek,

13) Bütçenin faaliyet-proje dahilindeki harcama kalemleri arasında aktarma yapmak,

14) Aylık cetvelleri incelemek ve karara bağlamak,

15) Muhasebe hesaplarını denetlemek ve Birlik parasının bütçeye uygun olarak harcanıp harcanmadığını kontrol etmek,

16) 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 bağlamaktır.

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

(3) Birlik Başkanı

Birlik Başkanı İlçe Kaymakamıdır. Birlik Başkanının Görev ve Yetkileri şunlardır.

1) İdare ve Yargı mercilerinde Birliği temsil etmek veya temsil ettirmek,

2) Bütçe tasarısını, çalışma plan ve programını, kesin hesap cetvellerini, yıl sonu faaliyet raporunu hazırlayıp ilgili makamlara sunmak ve bütçeyi uygulamak,

3) Meclis ve Encümenin kararlarını uygulamak, sonuçlarını izlemek ve değerlendirmek,

4) Birlik bütçesinin ita amirliğini yapmak ve gerektiğinde Birlik Genel Sekreterliğine ita amirliği yetkisini vermek,

5) Birlik gelirinin tahsilini sağlamak, birliğin alacak hak ve menfaatlerini izlemek ve korumak.

6) Birlik Meclisini toplantıya çağırarak,

- 7)Birliğin yıllık programını uygulamak,
- 8)Birlik Encümeninin de görüşünü alarak birlikle ilgili konularda birlik meclisine teklifte bulunmak,
- 9)Birlik adına şartsız bağışları kabul etmek,
- 10)Birliğin taşınır ve taşınmaz varlığını yönetmek.
- 11)Yükümlülüğünü yerine getirmeyen Mahalli İdareyi üyelikten çıkarılması için Birlik Encümeninin görüşünü alarak Birlik Meclisine öneride bulunmak.

6.1.3.4. Birliğin Örgüt Yapısı ve İşleyişi

Birlik personelinin atanması birlik tüzüğü'nün 16. maddesinde; "Birlik Personeli 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 23 Haziran 1987 tarihli ve 19496 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanan "İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları Birlikler ile bunlara bağlı Döner Sermayeli Müessese ve İşletmelerde ilk Defa Memuriyete Atanacaklara Ait Sınav Yönetmeliğinde belirtilen esaslara göre birlik başkanınca atanır ve Birlik Meclisinin onayına sunulur. Ayrıca birlik, saha, sıgırtmaç, korucu vb. köy mevzuatına tabi geçici personeli hizmetin gereğine göre görevlendirebilir" şeklinde düzenlenmiştir.

Birlik Genel Sekreterinin Atanması ve Görevleri birlik tüzüğü'nün 17. maddesinde; "Birlik Genel Sekreteri, Birliğe ait hizmetlerin Başkan adına onun direktifi ve sorumluluğu altında yürütülmesini sağlar. Birlik Başkanı hangi işleri Birlik Sekreterine devrettiğini bir yönerge ile bildirir. Birlik Genel Sekreteri Birlik Personelinin birinci sicil ve disiplin amiridir." şeklinde düzenlenmiştir.

6.1.3.5. Birlik Gelirleri ve Giderleri

Birliğin gelirleri birlik tüzüğü'nün 18. maddesine göre şunlardır.

- 1)Birliğe üye mahalli idare (Köy Muhtarlıkları) bütçelerinin bir önceki yıl bütçe kesin hesapları esas alınarak öz gelirleri toplamının %2 si oranında katılma payı. (Katılma paylarını artırma ve eksiltmeye Encümen yetkilidir.)
- 2)Birlikçe yapılacak hizmetlere karşılık, Birlik Encümenince tespit edilecek gelirler.
- 3)Genel, katma ve özel bütçelerden yapılacak yardımlar,
- 4)Kira ve ücret gelirleri,
- 5)Her türlü yardım ve bağışlar.
- 6)Çiftçilerce üretilen ürünlerin pazarlamasından elde edilecek gelirler,
- 7)Düzenlenecek sosyal, kültürel, sportif faaliyetlerden elde edilecek gelirler,

8)Birliğe ait araç ve gereçlerin, Birlik Meclisince saptanacak tarife ve kurallara uygun olarak ve Yönetim Kurulu kararı ile özel ve tüzel kişilere kullandırılmasından elde edilecek kira ve ücret gelirleri,

9)Çeşitli gelirler.

2003 yılı içinde yapılan Mülkiye Müfettişi teftişi sonucunda;Birliğin fiili olarak gelirlerinin; süt payları (litre başına %2), katılma payları, araç ve makine parkı kiralama gelirleri, yem satış gelirleri, kira ve ücret gelirleri, nakdi bağışlar, İl Özel İdaresi yardımları ile faiz gelirlerinden oluştuğu görülmüştür.

Gönen İlçesi Köylere ve Üreticilere Hizmet Götürme Birliği tarafından 1999 yılından başlamak üzere teftişe tabii yıllarda yem satışının yapıldığı, yapılan inceleme sonucunda alınan ve satılan yem miktarları ile Birliğe ait depoda bulunan yem miktarlarının birbirini tuttuğu, bu dönem içinde yem alım-satımı ve satış primi ile birlikte toplam 300.222.921.467.-TL.sı net kar elde edildiği görülmüştür.

Ayrıca Gönen İlçesi Köylere ve Üreticilere Hizmet Götürme Birliğine ait Binbaşı Yusuf Ziya Solmazer Öğrenci Yurdu Binasının geçici kullanım hakkının, Birlik Meclisinin 20.09.1993 tarih ve 1 sayılı Meclis kararı ile Balıkesir Üniversitesi Rektörlüğüne Meslek Yüksek Okulu yapılıncaya kadar kullanımına verilebilmesi için Birlik Yönetim Kuruluna yetki verildiği, 02.08.1994 tarih ve 1994-10-2 sayılı Birlik Yönetim Kurulu Kararınca Balıkesir Üniversitesi Rektörlüğü ile yapılan protokol ile Öğrenci Yurdunun intifa hakkının Gönen Meslek Yüksek Okuluna devredildiği, Öğrenci Yurdunun faaliyetini 1998 yılında sonuçlandığı, banka mevcudu olan 54.493.971.-TL nin Hizmet Birliği hesaplarına aktarıldığı görülmüştür.

Birlik tüzüğünün 19. maddesine göre birlik giderleri şunlardır;

a)Kanunlar ve Tüzükle Birliğe verilen görev ve hizmetleri karşılamak için yapılan harcamalar,

b)Birlik İdaresinin yönetim ve personel giderleri,(Muhasebe - sekreterlik vs. ücreti)

c)Birlik Meclisi ve Birlik Encümeni üyeleri ile Başkan, Başkan vekili, Muhasip ve Sekreterinin yolluk, Encümen oturum ücreti ve diğer giderleri,

ç)Özel Kanun, Birlik Meclis Kararı, İlan ve sözleşmelere dayanan harcamalar (Avukatlık-Mimar ücreti) ve borçlar,

d)Birlik hizmetinde kullanılan makine ve araçlar ile Kaymakamlık Makam otosunun akaryakıt,yedek parça, onarım vs. giderleri,

e)Birlik Başkanı ve Kaymakam makam odası ile Birlik Başkanının uygun göreceği birimin tören ağırlama giderlerinin karşılanması,

f)Birlik Başkanı, Kaymakam makam odası ile Kaymakam evi için döşeme, demirbaş - mefruşat alımı, ve diğer harcamalar.

- g) Birlik hizmeti için kullanılan kırtasiye ve büro malzemeleri alım gideri,
- ğ) Yılı içerisinde hazırlanan bütçede karşılığı gösterilen diğer giderler,
- h) Çeşitli ve umulmadık giderler.

Birlik tüzüğü'nün birlik bütçesine ilişkin hükümleri incelendiğinde; 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 hizmetlerinin 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 toplamaları, Birlik Encümenine verilen yetkiler, Birlik üyelerinden toplanacak katılma paylarının taksit süreleri ve tahsil tarihleri, Birliğin göreceği hizmetler karşılığı alınacak ücretlere ait tarifeler ile ilgili diğer hususlar maddeler halinde açıklanır. Kararnameye, Kanun ve diğer mevzuat hükümlerine aykırı madde konulamaz. Birlik Meclisi, birlik bütçesini Aralık ayı olağan toplantısında görüşerek Bütçe kararnamesine madde madde, gelir ve gider bütçesini ise bölüm bölüm inceler ve gerekiyorsa değiştirerek kabul eder. Bütçe İl Valisinin onayı ile kesinleşir.

Birlik Meclisince kabul edilen bütçe tasdike yetkili makama gönderilir. Tasdike yetkili makam bütçeyi, kendisine teslim tarihinden itibaren bir hafta içinde inceleyerek aynen veya değiştirerek tasdik eder.

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 edilmeyeceğini karara bağlayabilir.

Birlik Bütçesi, tasdike yetkili makama verilme tarihinden itibaren 15 gün içerisinde onaylanmadığı takdirde kesinleşir.

Birlik Başkanı, Birlik bütçesinin ita amiridir. Birlik Başkanı yazılı olarak ve kapsamını belirtmek şartıyla bu yetkisini Birlik Genel Sekreterine devredebilir.

Birlik malları Devlet malı gibidir, Hacz edilemez.

Birlik Saymanının 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 kurulların onayına sunmak,
- 7) Kanun ve diğer mevzuatla belediye saymanlarına verilen diğer görevleri yapmak.

Birlik, İhale Kanununa tabii olmayıp, 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa tabidir. Birliğin giderleri, Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliğinde belirtilen esaslara göre yapılır. Birlik adına yapılan her türlü sözleşme ve taahhütlerden Birlik Tüzel Kişiliği sorumludur. Birliğin malvarlığı ile sınırlı olan bu sorumluluk hiç bir şekilde üye mahalli idare tüzel kişiliğine bağlanamaz. Birliğin kuruluşundan sonra Birliğe katılmak isteyen mahalli idare birimleri, karar organlarınca alınacak katılma kararlarının Birlik Meclisince kabulü ve Başkanın onayı ile üye olurlar.

Üye Mahalli İdare birimlerinden herhangi birisi bu Tüzük ile tespit ve tayin edilen yükümlülüklerini yerine getirmediği takdirde, Birlik Meclisinin onayı ile birlikten çıkarılırlar. Bu taktirde ayrılan üyenin Birlikteki hak ve alacakları ayrılış tarihinden itibaren iki yıl süre ile bloke edilir ve Birlik Meclisi kararına göre işlem yapılır.

Birliğe ait en son yapılan Mülkiye Müfettişi teftişi sonucunda düzenlenen 20.07.2003 tarih ve 68/70 sayılı Teftiş Layihasında birlik bütçesinin 1998-2002 yılları arasındaki durumu çizelge 5.1.3.5.1'de gösterilmiştir.

Çizelge- 6.2. Gönen Köylere ve Üreticilerine Hizmet Götürme Birliği 1998-2002 yılları bütçe tablosu

YILLAR	BÜTÇE GELİR TAHMİNİ	GERÇEKLEŞEN GELİR	GERÇEKLEŞME ORANI	BÜTÇE GİDER TAHMİNİ	GERÇEKLEŞEN GİDER	GERÇEKLEŞME ORANI
1998	11.100.000.000	10.904.132.287.-	%98	11.100.000.000	9.947.971.000	%89
1999	165.000.000.000	403.486.226.620	%244	165.000.000.000	404.259.267.468	%245
2000	1.370.000.000.000	1.048.419.616.966	%76	1.370.000.000.000	1.038.110.772.044	%75
2001	1.800.000.000.000	1.449.922.932.045	%80	1.800.000.000.000	1.357.181.232.196	%75
2002	1.900.000.000.000	2.343.394.725.867	%123	1.900.000.000.000	2.461.798.524.000	%129

6.2. Birliklere İlişkin Genel Sorunlar

Kentsel ve kırsal alanda görev üstlenmiş olan yerel yönetim birlikleri, günümüzde bu görevini etkin bir biçimde yürütmekten uzak düşmüşlerdir. Birlikler parasal kaynak yetersizliği, araç-gereç ve personel noksanlığı başta olmak üzere, çeşitli nedenlerden dolayı pek başarılı olmamışlar, az sayıda rastlanan başarılı örnekleri ise genellikle kurucuların kişisel çabaları, coşkuları ve istekleri dolayısıyla verimli hizmetler verebilmişlerdir (Altıntaş, 2000: 49).

Birliklere ilişkin olarak uygulamada ortaya çıkan sorunlar aşağıda bazı başlıklar altında değerlendirilecektir.

6.2.1 .Yasal Düzenleme İle İlgili Sorunlar

Birlikler konusunda zorlayıcı ve belirleyici bir yasanın bulunmaması, konuyu kişisel bilgi, beceri ve inisiyatiflerle yürütülen bir konu durumunda bırakmaktadır. Halbuki, tüm il ve ilçelerde kurulması, yasal bir zorunluluk durumuna getirilmesi, devlet tarafından teşvik edilerek desteklenmesi durumunda birliklerin, daha güçlü daha etkili birer yerel kalkınma aracı olacakları şüphesizdir. Böyle bir ortam birliğin yönetiminde görev alan kişilere de ayrı bir güvence verebilecektir.

Bugün, birlik başarısı, yerel koşullar aynı olmak üzere ilgili kaymakamın girişkenliğine bağlıdır. Kaymakamlar arasında anlayış farklılıkları, köy birliklerini bazen silinmeye kadar götürebilmektedir.

Mevcut mevzuata göre yerel yönetimler birliklere katılıp katılmamakta serbest bırakılmışlardır. Zorlayıcı bir yasal düzenleme yoktur. Oysa yerel yönetimlerin birliklere katılmalarında hizmetin türü, coğrafi koşullar ve yerel gereksinimler etken olmalıdır. Yapılacak yasal düzenlemelerde konuya çözüm getirilmelidir. Yerel yöneticinin katılmama kararı karşısında uygulayacağı yasal bir yaptırım yoktur. Bu boşluk, birliklerin etkinliğini azaltmakta bazen açıkça hakkaniyete uymamaktadır.

Hukuki düzenlemeler başlığı altında şu husus da belirtilmelidir ki bütün birlik tüzüklerinde yer almasına rağmen, tüzüğün uygulamasına ilişkin yönetmelik çıkarılmaması karşılaşılan temel sorunlardandır. (Arslan, 2003, 216)

6.2.2. Birlik Başkanlarının Öne Çıkması

Yerel yönetimlerimizin genel rahatsızlığı olan “gereğinden fazla etkili olma ” geleneği, tabi ki yerel yönetimlerin bir araya gelmesinden oluşan yerel yönetim birliklerini de etkilemiştir. Birlik başkanlarının şahsi başarı ve becerisi birliğin başarısını, geleceğini etkilemektedir. Seçimli başkanlar açısından durum belediye başkanlarının durumu ile son derece benzerdir.

Ülkemizde bulunan birliklerin bir çoğunun vali veya kaymakamların başkanlık ettiği köy birlikleri olduğu düşünüldüğünde, vali veya görevlendireceği vali yardımcısının (merkez ilçelerde kurulu köy birlikleri için) veya kaymakamın birliklere bakış açısı, beceri, yerelleşme ve yerel demokrasiye inancı, kaynak bulma becerisi, ticari faaliyet yapma kabiliyeti son derece önem kazanmaktadır.

İlçe Özel İdarelerinin kurulamaması, İl Özel İdarelerinin ilçelerde Kaymakamları dışlayan yapısı, Köylere götürülecek hizmetlerle doğrudan ilgili olan Kaymakamların parasal imkana sahip olmamaları nedeniyle köylerden gelen talepleri ilgili birimlere havale etmek dışında fonksiyonları olmaması ve bunun doğurduğu olumsuzluklar, Kaymakamları yeni arayışlara itmiş ve bu arayışların doğal bir sonucu olarak özellikle 1980 sonrasında Köylere Hizmet Götürme Birlikleri yaygınlaşmıştır.

İlçelerde Kaymakamlar başkanlığında kurulan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri, ilgili köylerin istek ve arzularından çok Kaymakamların isteği ve köyleri yönlendirmesiyle kurulmuştur. İlçelerdeki bu uygulamalar illerde de örnek alınmış ve merkez köylerini kapsayacak şekilde, Valiler veya genelde Vali Yardımcıları başkanlığında benzer nitelikte birlikler kurulmuştur (Arslan, 2003:215)

Özellikle atamalı başkanlarda ortaya çıkan ve aslında seçimli başkanlar açısından da kabul edilebilecek birliğin başkanla özdeş olma görüntüsü yerel yönetim birliklerinin hak ettiği yeri bulamamasına neden olmuş ve maalesef birliklerin kaderini etkilemiştir. Atamalı başkanların merkezi idarenin atama ilkelerine bağlı olarak değişimleri sonucunda birliğin ve eski başkanın icraatlarının yeni gelen birlik başkanı tarafından kabul edilip benimsenmemesi aslında Türk Kamu Yönetiminin genel bir rahatsızlığının yansımasıdır.

Bunların yanında başkanı mülki idare amiri olan birlik kaynaklarının, mülki idare amirleri tarafından çarçur edildiğine dair kanaat gerek merkezi yönetim ve gerekse yerel yönetim kuruluşları arasında kendine yer bulmuştur. Bunda halkın yerel yönetim birliklerine bakışı, mülki idare amirlerinin birlikleri kullanma usulleri, mülki idare amirlerini yıpratılabilmek için yapılan haksız eleştiriler rol oynamıştır.

6.2.3. Mali Sorunlar

Yerel Yönetim birlikleri için yasal bir takım önermeler getirildiği takdirde, onların gerekli parasal kaynaklarla donatılması gerekir. Bunun için Anayasa'nın 127'inci maddesine uygun yasal düzenleme ile görevlerine uygun parasal kaynak sağlanmalıdır. Yasal düzenleme diyoruz çünkü 127'inci madde mahalli idare birimlerini kapsamakta, kurulacak birlikler için bir yasal düzenleme gerekecektir. Ya görevle orantılı parasal kaynak bulunacak ya da parasal kaynağa bakılarak kendilerine görevler yüklenecektir.

Yerel yönetim birliklerinin gelirleri, ilgili il özel idaresi, belediye ve köylerin bütçelerinden ayrılacak ödeneklerle sağlanır. İlgili her yerel yönetimin bütçesinin belli bir yüzdesini birliğe ayırması öngörülmüştür. Birliğin başarılı olup olmaması ilgili il özel idaresi, köylerin ve/veya belediyenin katkıda bulunabilecek güce sahip olması ile yakından ilgilidir. Bu katkı yeterince sağlandıktan sonra, hizmet ya da mal üretilmekte ve bunların satılması ile birlik bir gelir kaynağına o da yalnızca amortisman ve bakım giderlerini karşılayabilecek ölçüde kavuşmaktadır. Bu koşulun gerçekleşmesi ayrıca mal ve hizmete olan istemle yakından ilgilidir. Birliğin bu aşamaya gelinceye kadar varlığını sürdürebilmesi gerçekten zor görülmektedir.

Yerel yönetim katkılarının sürekliliğini sağlamak ve katkıyı elde etmek çok güç olmaktadır. Çoğu yerel yönetim bu konuda isteksiz davranmaktadır.

Birliklerin her zaman etkili mali kaynaklara sahip olamamaları onların, amaçladığı hizmetleri vatandaşa götürmekte yetersiz kalmalarına neden olmakta, bu da halkın birliğe karşı olan güven ve desteğinin önemli ölçüde zedelenmesine neden olmaktadır.

Kaldı ki birlik gelirleri ve giderlerinin tespitinde belirli bir standart bulunmamaktadır. Birlik tüzüklerinde yazılı gelir ve gider kalemleri dışında her yerel yönetim birliği yeni gelir kaynaklarının bulunması için geçici çözümler arayışı içinde bulunmaktadırlar.

6.2.4. Personele İlişkin Sorunlar

Geliştirilmiş birlik tüzüklerinden anlaşılacağı üzere birliklerin karar organları ücretsiz çalışan kimselerden oluşmaktadır. Birlik adına bu konuda yok denecek kadar az bir harcama yapılmaktadır. Bu konuda uygulamada bir aksaklığa rastlanmaktadır. Teknik eleman bulma güçlüğü birliklerin altından kalkamayacağı türdendir. Yerel yönetim birliklerinin gerçekleştirmeyi amaçladıkları hizmetlerin tümü teknik elemene gereksinme gösteren hizmetlerdir. Bir yasal zorlama söz konusu olmayacağına göre teknik personelin tümünü bütçelerine yıkım olacak şekilde sağlamak zorunda kalmaktadırlar.

Ayrıca birliklerin personel istihdamında belli bir standardın olmaması, işlemlerin genelde kamu personeli eliyle yürütülmesi ve bu kişilere yaptıkları hizmet karşılığında ilave ödemeler yapılması uygulamada sorunlarla karşılaşılmasına yol açılmaktadır (Geray, 1974: 173-174).

6.2.5. Siyasal Sorunlar

Bugünkü yerel yönetimlerimizin yeterince demokratik değildir. Bir yerel yönetim sistemine demokratik nitelik kazandıran öğeler açısından değerlendirildiğinde halk katılımı yollarının açık olmaması, katılım sürecine işlerlik kazandırılmaması, karar alma organlarınca uygulanabilir nitelikte kararlar alınamaması gibi nedenlerle yerel yönetimlerimizin açısından yerel demokrasiden bahsetmek mümkün değildir (Todaie, 1991: 179-180)

Ülkemizde, birliklerin istenilen etkinliği sağlayamamasında demokrasi anlayışımızın tam gelişmemesi ve yerel halkın yeterince bilinçlendirilememiş olmasının etkili olduğu düşüncesindeyiz (Altıntaş, 2000: 49).

Bunların yanında yerel yönetim birliklerinin içinde bulundukları ortam ve konum kendilerini ister istemez siyasal çatışma içine sokmaktadır. Herhangi bir partiye birlik karar ve danışma organları üyelerinin bağlılık ve sempatisi, uygulamada bazı

güçlükler ortaya çıkarmıştır. Belediye ile birliğin ilişkisinde siyasal tutum önemli rol oynamaktadır. Aynı sorun köylere hizmet götürme birliklerinde öncelik sırasının saptanmasında da vardır (Geray, 1974: 174). Birliklerin yerel gereksinmelere göre çalışması konusunda titiz davranan Birlik başkanlarının direnmeleri bazen olumlu sonuç verebilmektedir.

6.2.6. Birliklerin Kurumsallaşamaması

Birliklerin kurumsallaşamaması birliklere ilişkin önemli sorunlardandır. Ülkemizde kurulduğu halde işlevlerini yitirmiş, üye yerel yönetimler tarafından bile üye olunduğu bilinmeyen bir çok birlik vardır. Birlikler kurulduğu tarihten itibaren yerel yönetim birimleri gibi kurumsallaşamamışlardır. Yine ülkemizde adı birlik olup 5 yıl üst üste encümeni ve meclisi toplanmamış, bütçesi olmadan harcamaların yapılmadığı, yerel yönetim ve birlik kavramlarıyla uzaktan veya yakından ilgisi olmayan birliklerin olduğu bilinmektedir. Yerel yönetim birliklerimizin oluşmuş gelenekleri, kurumsallaşmaları birliklere yansımamıştır. Yerel yönetimlerimiz tarafından sahiplenilmemiş birliklerin kurumsallaşması mümkün değildir.

Özellikle mülki idare amirlerinin başkanlık ettiği birliklerde vali veya kaymakamın görev yerinin değişmesi, bu birliklerin süreklilik kazanmalarına engel olmuştur. (Geray, 1999:35).Daha çok yerel mülki amirin böylesi bir örgütü sürdürmek isteyip istememesi çalışmaları olumlu olumsuz yönde etkilemektedir.

Kamuoyunda öne çıkan başarılı birlik örnekleri, başarı süreçlerinin devam ettirilememesi sonucunda sönen alev gibi eski günlerinden uzaklaşmışlar ve daha da sıkıntılı duruma düşmüşlerdir.

6.2.7. Diğer Sorunlar

Yukarıda belirtilen sorunlar dışında ayrıca belirtebileceğimiz sorunlar aşağıda sıralanmıştır.

1)Birlik Meclisi ve Birlik Encümeni oluşumlarının belli bir standardının olmaması, Birlik tüzüklerinde farklı düzenlemeler yapılması ve uygulanması, "doğal üye, tabii üye" adı altında ilgili, ilgisiz birçok daire amirinin veya memurların üye yapılması, bunların oy haklarının bulunması, birlik başkanlarının iş ve işlemleri kendi mahiyetindeki personelle yürütme eğilimi içerisinde olmaları (Yılmaz, 2003, 216)

2)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 kararlar Birlik

Başkanına devredilmesi ve katılımcı bir birlik anlayışından ciddi oranda sapmalar olması. (Yılmaz, 2003, 216)

3) Birliklerin çeşitli alanlarda ticari faaliyette bulunmaları, buna ilişkin usul ve esasların herhangi bir metinle düzenlenmemiş olması.

4) 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.

5) Birliklerin kaynak bulmak veya toplum kalkınması adına yaptıkları ticari işletmelerin zaman zaman Kamu İktisadi Teşebbüsleri gibi hantallaşan ve içinden çıkılmaz duruma düşmeleri (Bunun en açık örneği DPT tarafından olarak toplumsal kalkınma modeli olarak gösterilen Malkara İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği olup, bu birlik başarılı dönemin sonunda hantallaşmış, verimsiz bir yapıya kavuşmuştur).

6) Yerel yönetimlerin personelinin çalıştırılma usulleri ve eğitimleri ile ilgili olarak Türkiye’de bir kuruluş olmadığı gibi, bu konuda açılmış, bir okul da yoktur (Tortop, 1991: 286). Bu yerel yönetimlerimiz gibi birliklerimiz açısından da önemli bir sorundur.

7) Birliklerin kamu oyunda yeterince bilinmemesi, hangi fonksiyonları icra ettiğinin bilinmemesi de bir sorundur. Ayrıca birliklere ilişkin olarak birliklerin yerel yönetim başkanları tarafından “merkezi idarenin denetimi dışına çıkabilmek ve rahatça harcama yapabilmek” için kurulduğuna (Yıldız, 1998: 67-68) dair oluşan yanlış kanaatlerin de bir kısmı doğru olsa da birliklerin amacına uygun çalışabileceğine ilişkin yeni ve yaygın kanaatin oluşturulamamış olmasında etkili olduğu söylenebilir.

Özetle birliklerin yapısal, örgütsel ve işlevsel nitelikleri incelendiği zaman hizmet alanı, görev, yetki, denetim, personel, mali ve teknik imkansızlıklar, öteki yerel yönetim birimleriyle ve merkezi yönetimle ilişkiler açısından birçok sorunları bulunduğu görülmektedir (Altıntaş, 2000; 49) .

7. SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye’de yerel yönetim birliklerinin, bugünkü çeşitli olumsuz etkenlerin neden olduğu görünüşleri, gelecekte üstlenmeleri gereken görevleri yerine getiremeyecekleri konusunda kesin bir veri olarak ele alınmamalıdır.

Birliklerin içinde bulundukları çıkmazların başında hukuki altyapılarının eksikliği, birlikler konusunda zorlayıcı ve belirleyici bir yasanın bulunmaması, birlikler konusunu kişisel bilgi, beceri ve inisiyatiflerle yürütülen bir konu durumunda haline getirmiştir. Birlik başkanlarının şahsi başarı ve becerisi de birliğin başarı ve geleceğini doğrudan etkilemektedir. Özellikle atamalı başkanlarda ortaya çıkan ve aslında seçimli başkanlar açısından da kabul edilebilecek birliğin başkanla özdeş olma görüntüsü yerel yönetim birliklerinin hak ettiği yeri bulamamasına neden olmuştur. Ayrıca birliklerin her zaman etkili mali kaynaklara sahip olamamaları onların, amaçladığı hizmetleri vatandaşlara götürmekte yetersiz kalmalarına neden olmakta, bu da halkın birliklere karşı olan güven ve desteğinin önemli ölçüde zedelenmesine neden olmaktadır. Bununla beraber yerel yönetim birliklerinin gerçekleştirmeyi amaçladıkları hizmetlerin tümü teknik elemana gereksinme gösteren hizmetlerdir. Birlikler bu personelin istihdamında da çeşitli sorunlar yaşamaktadırlar. Ayrıca yerel yönetim birliklerinin içinde bulundukları ortam ve konum kendilerini de ister istemez siyasal çatışma içine sokabilmektedir. Yine birliklerin kurumsallaşamaması birliklere ilişkin önemli sorunlardandır. Ülkemizde kurulduğu halde işlevlerini yitirmiş, üye yerel yönetimler tarafından bile üye olunduğu bilinmeyen bir çok birlik vardır. Birlikler kurulduğu tarihten itibaren yerel yönetim birimleri gibi kurumsallaşamamışlardır. Özetle birliklerin yapısal, örgütsel ve işlevsel nitelikleri incelendiği zaman hizmet alanı, görev, yetki, denetim, personel, mali ve teknik imkansızlıklar, öteki yerel yönetim birimleriyle ve merkezi yönetimle ilişkiler açısından birçok sorunları bulunduğu görülmektedir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle birliklerin gerçek amaçlarına hizmet edebilmeleri için bazı tedbirlerin alınması elzemdir. Burada birliklere ilişkin bazı önerilere yer verilmiştir.

-Anayasanın 127. maddesinin öngördüğü kanuni düzenlemenin yapılarak genelde yerel yönetim birlikleri ile ilgili hukuki altyapının oluşturulması kesin çözüm yoludur. Birliklerin yasal dayanakları, genellikle dağınık, yoruma fazlasıyla açık, günümüz koşullarına pek uymayan, etkinliği az olan metinlerdir. Bu olumsuzlukların giderilebilmesi için her şeyden önce birliklerin özel bir yasa ile düzenlenmesi gerekir. Yeni yerel yönetim yasa tasarıları içinde yer alan birliklere ilişkin hükümler yerine, birlikleri ilgilendiren ayrı bir yasa tasarısı hazırlanmalıdır. Hatta bu yasa tasarısı birliklerin görev, yetki, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idarenin karşılıklı bağ ve

ilişkilerine ilişkin hükümler içermelidir. Ancak yapılacak düzenlemeler kesinlikle yerel yönetim birliklerinin esnek yapısını bozacak şekilde olmamalıdır.

-Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi çalışmalarında köy belediye, il özel idaresi ve birliklerin karşılıklı ilişkileri hiyerarşik bir yapı içerisinde ele alınmalıdır.

-Birliklerin kurulmasında Bakanlar Kurulunca izin verilmesi uygulaması kaldırılmalı ve bu yetki eskiden olduğu gibi İçişleri Bakanlığı ve Valilere verilmelidir. Ayrıca merkezi yönetim, birlikler üzerinde “yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacı ile” idari vesayet yetkisine sahip olmalı ancak bu yetki sınırlandırılmalıdır.

-Yerel yönetim birlikleri ile ilgili olarak yapılması gereken ve tüzük değişikliğini gerektiren hususlar tespit edilmeli ve İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak genelgelerle uygulamada karşılaşılan sorunlara ivedi çözümler bulunmalıdır. Ayrıca birlik tüzüklerine göre çıkarılması gereken yönetmeliklere ilişkin örnek yönetmelikler İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne mutlaka çıkarılmalıdır.

-Yerel yönetim birliklerinin ihale, bütçe ve muhasebe işlerine ilişkin uymaları gereken usul esaslar belirlenmelidir.

-Ülkemizde, planlı kalkınma için coğrafi ve yönetsel açıdan ilçe baz alınmıştır. Buna paralel olarak, birliklerin de özel ve zorunlu durumlar dışında sırası ile tüm ilçeyi, tüm ili, bölgeyi ve ülke genelini de kapsayacak şekilde kurulması öngörülmelidir. Önceki bölümlerde de belirtildiği üzere birlik üyeliğinde asıl olan, isteğe bağlı üyeliktir. Ancak bazı durumlarda, yerel yönetimlerin olumsuz da karar alabilecekleri göz önünde bulundurularak, bu gibi durumlarda, mülki idare amirlerinin önerisi üzerine il yönetim kurulları kararı zorunlu üyelikte getirilmelidir. Yeni Belediye Yasa tasarısında benzer hükümler genişletilmelidir.

-Zorunluluk olmadıkça, toplum kalkınması ve genel hizmet amaçlı alanların dışındaki birlikler, az amaçlı ve süreli olmalıdır. Birliklerin kendi aralarında belli konularda üst birlik kurabilmelerine imkan sağlanmalıdır.

-Birliklerin gelirleri sağlam kaynaklara dayandırılmalı, bazı yerel vergilerin toplanması veya bazı alanlarda vergi salınması yetkisi birliklere verilmelidir. Devlet, il, belediye ve köy bütçelerinden ve çeşitli fonlardan belirli oranlarda pay verilmelidir. Kısaca Birliklere Anayasanın 127 nci maddesinde belirtildiği şekilde, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanmalı, kendi öz gelirleri olmasına ağırlık verilmelidir. Ayrıca kredi ve yardım verilmesi nesnel ölçütlere bağlamalı, bunun aracılığı ile birlikler arasında hizmet ve mali denge sağlanmasına önem verilmelidir. Yardımlar ve krediler, belirli merkezi bir sistem ve program içinde denge sağlayıcı karşılıksız yardım, şartlı mali yardım ve proje kredileri biçiminde düzenlenmeli ve uygulanmalıdır.

-Hizmetlerin gerekli ve zorunlu kıldığı durumlarda, birliklerin İller Bankası gibi bazı kamu kuruluşlarından alacakları krediler ve yapacakları borçlanmalar için, herhangi bir şekilde kefil gösterilmesi gibi zorunluluklar kaldırılmalıdır.

-Harcamalarında devletin ve yerel yönetimlerin kısıtlayıcı hükümler içeren mevzuatına tabi tutulmamalı, kolay, hızlı, esnek ve güven verici bir uygulama sağlanmalıdır.

-Ayrıca yerel yönetim birliklerinin optimum ölçekten uzak olan köylerin ve küçük belediyelerin bir araya gelerek optimum ölçeği gerçekleştirmesi bakımından çıkış yolu olarak teşviki için elden gelen yapılmalıdır.

-Özellikle toplum kalkınması amaçlı birliklerin kurulması devlet tarafından teşvik edilmeli ve bu tür birlikler diğerlerinden daha çok desteklenmelidir.

-Birliklerin kurulmasında ve güçlendirilmesinde öteden beri özverili çalışmalar yapmış olan ve etkili rolleri bulunan vali, kaymakam gibi yöneticilerin birliklerin kurulması konusunda teşvik edilmesi, kamu kuruluşları tarafından da desteklenmeleri, güvenli ve kararlı bir şekilde çalışmaları sağlanmalıdır.

-Birlikler, yerel yönetimlere verilmiş ve üye yerel yönetimlerin tek başlarına başaramayacakları veya birlikte daha etkin ve ucuza mal olacak yerel nitelikli ve halkın günlük yaşamı ile yakından ilgili olan görevleri üstlenmelidir.

-Birliklerin hizmet alanları ve görevleri; merkezi yönetimce üstlenilmiş görevler dışında, üye yerel yönetimlerin tek başlarına başaramayacakları veya birlikte daha etkin ve ucuza mal olacak, yerel nitelikte ve halkın günlük yaşamı ile yakından ilgili olmalıdır.

-Yerel yönetim birliklerinin de kendisini oluşturan birimler gibi düzenli, etkili ve yapıcı (eğitici yönde) bir şekilde denetlenmesi sağlanmalıdır. Bu denetim, vali, kaymakam gibi mülki idare amirlerince doğrudan yapılabileceği ve yaptırılabilceği gibi, “iç denetim” yöntemiyle birlik içinde de yaptırılmalıdır. Denetimlerin amacı, birliklerin, aksayan yönleri giderilmesi olmalıdır. Sayıştay denetimi(Köy birlikleri hariç olabilir) mutlaka sağlanmalı, öz denetim sistemi güçlendirilmelidir.

-Birliklerde, merkezi yönetime veya yerel yönetimlere bağlı olarak çalışan uzman ve teknik personelin geçici veya sürekli olarak, ikinci görev şeklinde hizmet sunabilmeleri izin verecek düzenlemeler olmalıdır. Ayrıca birliklerde görevli personelden, genel müdür ve saymanların atanmaları, nitelikleri ve diğer esaslar ayrıntılı olarak belirlenmelidir.

-Birliklerde görevli personelin eğitimi için çalışmalar yapılmalıdır. Yerel yönetimler gibi çok sayıda personeli kapsayan, vatandaşa götürdüğü çeşitli hizmetlerle yaşam koşullarını kolaylaştırmayı ve iyileştirmeyi amaçlayan, ancak buna karşılık hiç veya az denebilecek düzeyde eğitilmiş insanlardan oluşan bir ortamda eğitim sorunu, çok daha çarpıcı bir gerçek ve zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle

birliklerde görevli personelin eğitimi için çalışmalar yapılmalıdır. Yerel yönetimlerde ve bu yönetimlerce kurulan birliklerde görevli personele hizmet içi eğitim verecek olan “Yerel Yönetimler Eğitim Merkezi” en kısa sürede kurulmalıdır.

-Yerel yönetim birliklerine ilişkin hukuki altyapının yeterli olmaması nedeniyle; birliklere ilişkin iş ve işlemlerin birlik başkanı olan mülki idare amirlerinin tutum ve davranışlarına, hukuki bilgi ve yaklaşımlarına, cesaretlerine, tecrübelerine, gelecekle ilgili beklentilerine bağlı olarak değişiklikler göstermesi, olaya hizmetleri aksatacak derecede çok dar kapsamlı yaklaşımların yanı sıra adeta özel bir şirket veya işletmeymiş gibi olabildiğince geniş yaklaşımların da bulunması, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kişisel tercihlerin değil, kuralların hakim olması gerçeğine aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak köy, kent, bölge ve ülke ölçeğinde kurulacak yerel yönetim birlikleri ile yerel demokrasinin güçlenmesi, yerel yönetimler arası işbirliği gibi sayısız bir çok husus ülkenin kazanımı olarak karşımıza çıkacaktır. Kanımca en azından yerel yönetim birimleri gibi kurumsallaşmış, kamu tüzel kişiliğine sahip yerel yönetim birliği kavramı, kendinden beklenenin ötesinde yerelleşmenin kalesi olacaktır.

KAYNAKLAR

- AKTAN, T., 1970. Türkiye’de Mahalli İdareler ve Planlı Kalkınma, Eroğlu Matbaası, Ankara, 99s.
- ALTINTAŞ, İ., 2000. “Yerel Yönetim Birliklerinin Mevcut Durumu ve Geleceğe Dönük Çözüm Önerileri”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, (Cilt 5, Sayı 4), ss.46-49.
- ARIKAN, İ., 1998. Türkiye’de Mahalli İdare Birliklerinin Mali Açısından İncelenmesi (Bir Uygulama Örneği Olarak Emirdağ İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği), Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Ana Bilim Dalı ,Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Afyon, 90s.
- ARIKAN, M., 1972. “Birlikler”, İller ve Belediyeler Dergisi, (Yıl 28, Sayı 315), ss.3-7.
- AYBAÇ, M, 1996. “Ahilik ve Yerel Yönetimler”, Şehir ve Yerel Yönetimler, İlke Yayınları, İstanbul, 254s.
- AYBAR, S., 1954. “Mahalli İdarelerde Birlikler”, Türk İdare Dergisi, (Mart-Haziran Sayı 227-228), ss.25-34.
- AYDEMİR, S. R., 2003. “Bir Yerel Yönetim Birimi Olarak İl Özel İdareleri”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, (Cilt 8, Sayı 11), ss35-40
- AYDIN, A.,S., 1977. “Belediye Kanunu’na Göre Kurulan Birlik Memurları ve Emekli Sandığı”, İller ve Belediyeler Dergisi, (Yıl 33, Sayı 386), ss.451-454.
- _____, 1977. “Birlik Tüzükleri Nizamnamesi”, İller ve Belediyeler Dergisi, (Yıl 33, Sayı 386), ss.461-466.
- _____, 1987. “Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Birlik Kurmaları”, İller ve Belediyeler Dergisi, (Yıl 43, Sayı 495), ss.1-5.
- _____, 1978. “Mahalli İdarelerin Gidebilecekleri Kuruluşlar ve Bunlarda Çalışanlara Yapılacak Ödemeler”, İller ve Belediyeler Dergisi, (Yıl 3, Sayı 393-394), ss.291-301.
- AYTAÇ, F., 1990. Açıklamalı Köy Kanunu (Köy İdaresi Hakkında Bilgiler), Feryal Matbaası ,Ankara, 292s.
- _____, 1991. “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, İller ve Belediyeler Dergisi, (Yıl 47, Sayı 548), ss.324-329.

- _____, 1990, “Belediye Kanununun Oluşumu Uygulanması ve Değişiklikler” (Türk Belediyeciliğinde 60. yıl Sempozyumu), IULA-EMME yayını, Ankara , s.92
- BAŞARIR, A., 1967. “Kalkınma Amaçlarına Uygun Bir Mahalli İdare Sisteminin Nitelikleri”, Türk İdare Dergisi, (Eylül-Ekim Sayı 308), ss.87-98.
- BAŞBAKANLIK, 2003. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-1; Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Başbakanlık Yayınları, Ankara, 170s.
- _____, 2003. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-2; Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Başbakanlık Yayınları, Ankara, 144s.
- _____, 2003. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-3; Mahalli İdareler Kanun Tasarıları, Ankara, 221s.
- ÇAĞATAY, N., Tarihsiz. Ahlakla Sanatın Bütünleştiği Türk Kurumu Ahilik Nedir? TESK Yayını NO 40, Ankara
- COŞKUN, S., 1976. İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetmel) Vesayet, Ankara, 215s.
- ÇEVİKBAŞ, R., 2001. “Türkiye’de Yerel Yönetim Birlikleri ve Sulama Birliği Örneği”, Çağdaş Yerel Yönetimler, (Cilt 10, Sayı 3), ss.86-113.
- ÇOKER, Z., 2003. Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara, 376s.
- DİLEK, M., 1998. “Yerel Yönetim Birlikleri, Mütahhithlik Hizmetleri Yapabilirler mi?”, Çağdaş Yerel Yönetimler, (Cilt 7, Sayı 2), ss.94-98.
- DOERİNG,D., 1996. “Yeni Politik Kavramlar Olarak Küreselleşme ve Yerelleşme”, Liberal Düşünce Dergisi, Yaz 1996, ss.48-55.
- DÖNMEZ, M., 1995, “Yerel Yönetim Birlikleri”, Belediye Dergisi, Cilt 2 Sayı 5, s. 18.
- ERKEN, V., 1998. Bir Sivil Örgütlenme Modeli Ahilik, Seba Yay., Ankara, 152s.
- ERYILMAZ, B, 1992, Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme, İşaret Yayınları, İstanbul s.66
- _____, 2001. Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul, 335s.

_____, 1997, Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması, Birleşik Yayıncılık, İstanbul , s.47.

_____, “Osmanlı Yerel Yönetiminde İstanbul Şehremaneti.”, Şehir ve Yerel Yönetimler, İlke yayınları, s.339

FARSAKOĞLU, M., 1995. Yerel Yönetim Birlikleri, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı ,Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 76s.

GERAY, C., 1999. “Kırsal Kalkınma Yöneltileri, İlçe Yerel Yönetimi ve İlçe Köy Birlikleri Önerisi”, Çağdaş Yerel Yönetimler, (Cilt 8, Sayı 2), ss.11-42.

_____, 1969. “İlçe Çapındaki Toplum Kalkınması Çalışmaları Mahalli İdare Birlikleri ve Birkaç Örnek Olay”, Amme İdaresi Dergisi, (Cilt 2, Sayı 2), ss.16-31.

_____, 1974. Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar (Sorunlar, Yaklaşımlar, Örgütlenmeler), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 408s.

GİRİTLİ, İ., 1983. Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli, Filiz Kitabevi, İstanbul, 344s.

GÖKYILDIRIM, A, Y., 1995. Yerel Yönetim Katılımı Şirketlerde Karşılaşılan Yönetim ve Organizasyon Sorunları (Uygulama: İstanbul Büyükşehir Belediyesi), Yıldız Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 57s.

GÜNDOĞAN, N., 1996. “ Türkiye’de Yerel Yönetimlere Genel Bir Bakış” , Şehir ve Yerel Yönetimler, İlke yayınları, İstanbul 1996, s.127

GÖNÜL, M., 1977. Yerel Yönetim Birlikleri, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 236s.

GÖZÜBÜYÜK, A.,Ş., AKILLIOĞLU, T., 1992, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, 5. Baskı, Ankara, s.443

GÜLDİKEN, N., 1993. “Bir Örgüt Modeli Olarak Yerel Yönetim Kavramı ve Boyutları”, C.Ü. Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 15, ss.105-112.

GÜLER, M., 1968. “Mahalli İdareler Arası Birlikler”, İller Bankası Dergisi, (Yıl 1-4 Sayı 9-41) ss15-18..

- GÜVENÇ, C., 1996. “Amme Alacaklarının Tahsilinde Gecikme Zamları”, Çağdaş Yerel Yönetimler, (Cilt 5, Sayı 1), ss.43-52.
- HEPER, M., 1985. “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yerinden Yönetim Sorunu ve Bazı Öneriler”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (Vakur Versan’a Armağan Özel Sayısı), (Yıl 6, Sayı 1-3), ss.171-181.
- KARAMAN TOPRAK, Z., 1998. Yerel Yönetimler, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, 308s.
- _____, 1994, “Kamu Hizmetlerinde Verimliliğin Sağlanmasında Alternatif Kurum Olarak Vakıflar”, Türk İdare Dergisi, Sayı 403, Haziran, s.47,
- KAZICI, Z., 1996. “Osmanlı Şehir İdaresinde İhtisab Müessesesi”, Şehir ve Yerel Yönetimler, İlke yayınları, İstanbul, s.304
- KELEŞ, R., 2000. Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul, 481s.
- _____, 1995. “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler, (Cilt 4, Sayı 1), ss.3-14.
- KELEŞ, R., YAVUZ, F., 1989. Yerel Yönetimler 2. baskı, Turhan Kitabevi, Ankara , s.47)
- KILIÇOĞLU, A. Y., GÜNGÖR H., 2002. “Yerel Yönetim Birliklerin Tabi Olduğu Bütçe ve Muhasebe Sistemi”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, (Cilt 7, Sayı 5), ss.19-22
- KIZILCIK, R., 2003, “21. Yüzyılda Yönetim ve Kamu Yönetimi Yeni Eğilimler ve Yeni Teknikler”, Türk İdare Dergisi, Sayı 438, Mart 2003, 191s.
- KOÇDEMİR, K., 1998. “Belediyelerimiz ve Başkanları Cumhuriyetin 75. Yılında Optimum İdari Ölçek ve Mahalli İdare Birlikleri”, Türk İdare Dergisi, (Yıl 70, Sayı 421), ss.403-419.
- MALKARA KAYMAKAMLIĞI, 1998. Cumhuriyetin 75. Yılında Malkara, Malkara Kaymakamlığı Yayınları, İstanbul, 339s
- MERİÇ, O., 1977. “Mahalli İdareler Birliklerinin Gümrük Resmi Muafiyeti”, İller ve Belediyeler Dergisi, (Yıl 33, Sayı 383-384), ss.340-344.

- MERİÇ, O., 1992. “Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, ÇYY, Cilt 1, Sayı 2, s.57
- MİGM, 1998. Cumhuriyetin 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü Yayın No:25, Ankara, 184s.
- MİGM, 1998. Yerel Yönetimlerde Halk Katılımı, Yerel Yönetimlerin Ekonomik Katılımları Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü Yayın No:22, Ankara, 160s.
- MİGM, 1997. Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü Yayın No:20, Ankara, 125s.
- NADAROĞLU, H., 1982. Mahalli İdareler, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Ekonomi Fakültesi Yayınları, Sermet Matbaası, Kırklareli, 409s.
- _____, 1994. Mahalli İdareler (Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması), Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 271s.
- OKSAL, M., 1998. “Mahalli İdare Birlikleri”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, (Cilt 3, Sayı 2), ss.43-60.
- ORTAYLI, İ., 1996. Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetimler, Şehir ve Yerel Yönetimler, (Ed. Vecdi AKYÜZ, Seyfettin ÜNLÜ) İlke yayınları, İstanbul, 452s.
- _____, 1981, Tanzimattan Cumhuriyet’e Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yayını, İstanbul, 62s.
- ÖNER, Ş., 2002, “ Globalleşme Sürecinde Yerellik; Demokratik ve Katılımcı Yerel Yönetimin Kurumsallaştırılması” Türkiye’de Yerel Yönetimler (Ek. PARLAK B, ÖZGÜL H. Alfa Yayınları, İstanbul, ss.126-128.
- _____, 2000, Belediye Yönetim Kararlarında Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkinliği, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 32s.
- ÖRNEK, A., 1994. Kamu Yönetimi, Meram Yayıncılık, İstanbul, 304s.
- ÖRS, İ., 1997. Yerel Yönetim Birlikleri, TODAİE Kamu Yönetimi Lisansüstü Uzmanlık Programı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 124s.
- ÖZCAN, A., 1996. Yerel Yönetim Birlikleri, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir, 136s.

- ÖZER, A., 1961. “İl Özel İdarelerinin ve Fransa’daki Son Gelişmeler”, Türk İdare Dergisi , (Sayı 383), ss.77-95.
- ÖZHAN, H., YETER, E., 1996. Mahalli İdare Birlikleri, TBD Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi, Ankara, 176s.
- ÖZTÜRK, F., 1996. Yerel Yönetimler Sorunları-Çözüm Önerileri, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara, 259s.
- ÖZTÜRK, A., 1995. “Çağdaş Yerel Yönetim Anlayışında Temel İlkeler”, Çukurova Üniversitesi İİBF. Dergisi (Ümit Rüstem Algan’a Armağan), (Cilt 5, Sayı 1), ss.95-106.
- ÖZTÜRK, N.K., 2002, “Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim” Türk İdare Dergisi, Sayı 437, Aralık 2002, s27-29.
- PARLAK, H., 1994. Yerel Yönetim Birlikleri ve Uygulama Örnekleri, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı,Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 190s.
- PİTİRLİ, A., 1989. “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, Türk İdare Dergisi, Sayı 383, ss.59-72.
- PİRLER, O – TORTOP, N- BAŞSOY, A, Belediyeler ve İdari Vesayet, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Ankara 1995, s.31.
- POLATOĞLU, A., 1985, “İl Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu ve Yeni Bir Yönetim Modeli”, AİD, (Cilt18, Sayı4), s.28.
- SARAN, M, U, 1997, Vakıfların Tarihi Gelişimi ve Türk Hukuk Sisteminde Vakıf Statüsü, TİD, s.414, Mart, s.126
- SAYIN, D., 1999. “Yerel Yönetim Birliklerinin Bazı Yasalara Tabi Olup Olmadığına İlişkin Bir Tartışma”, Yerel Gündem, (Sayı 7), ss.37-45.
- SIMON, H.A., SMİTHBURG, D.W.,THOMPSON,V.A.,1973. Kamu Yönetimi, (Çev: MIHÇIOĞLU, C.) Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, s.375

- ŞAHİN, V., 2003. Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü Çerçevesinde Kasaba Belediyeleri, Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş, s91.
- ŞAT, N., 2000. Türkiye’de Yerel Hizmetlerin Sunulmasında Belediye Birliklerinin Yeri, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı ,Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya, 89s.
- TEKELİ İ., ORTAYLI İ., 1978. Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi, TBD yayını No: 2, Ankara, s.55)
- TEKELİ İ., 1992. Belediyecilik yazıları, IULA yayını, İstanbul, s.10
- TBB, 2004. İsveç ve Türkiye’de Yerel ve Yönetimler ve Avrupa Birliği-Bildiri Özetleri, Ankara, 192s.
- TBD, 1998. Avrupa’da Yerel Yönetim Birlikleri (Uluslararası Konferans), Konrad Adenauer Vakfı, Ankara, 140s.
- TODAİE, 1997. “Yerel-Yerinden Yönetim Grubu Bildiriler”, 21.Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, Ankara, 37s.
- _____, 1991. Kamu Yönetimi Araştırması (Genel Rapor), TODAİE yayınları, Ankara, 240s.
- TOKMAÇIOĞLU, F., 1948. “Köy Birlikleri ve Faydaları”, Türk İdare Dergisi, (Ocak-Şubat Sayı 190), ss.112-122.
- TOPRAK, KARAMAN, Z., 1994, “Kamu Hizmetlerinde Verimliliğin Sağlanmasında Alternatif Kurum olarak Vakıflar”, Türk İdare Dergisi, (Sayı 403), s.47.
- TOPRAK, Z., 1988. “Büyük kent Belediyesi Yönetim Sistemi Londra Kenti Uygulaması ve İzmir için bir Yaklaşım, TİD, s.378,
- _____, 2001, Yerel Yönetimler, Dev Yayını, 5. Baskı, İzmir, s14.
- TORTOP, N., 1993. “Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi”, Çağdaş Yerel Yönetimler, (Cilt 2, Sayı 2), ss.3-10.
- _____, 1986. Mahalli İdareler, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 349s.
- _____, 1991, “Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı”, AİD, Cilt 24, Sayı 4, s3-4.

- TOBB, 2001. Türkiye’de Yönetim Yeniden Yapılanması, TOBB yayınları, Ankara 47s.
- TÜSİAD, 1995. Yerel Yönetimler Sorunlar Çözümler, Yayın No: Tüsiad-T/95-9/184, İstanbul, 147s.
- UÇKUN, C., G., 1998. Türkiye’de Belediyecilik ve Kocaeli Belediyeler Birliği Üzerinde Bir Araştırma, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Kocaeli, 490s.
- ULU, Ö., 1999. İlçe Yerel Yönetimleri , Emre Ofset, İstanbul, 184s.
- ULUSOY, A., AKDEMİR, T., 2001. Mahalli İdareler (Teori Uygulama Maliye), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 272s.
- ÜNLÜ, H., 1993. Yerel Yönetimler Arası İşbirliği, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Kent Basımevi, İstanbul, 93s.
- YALÇINDAĞ, S. 1988, “Belediyelerimiz ve Başkanları”, TİD yayınları, Ankara, s421.
_____, 1967. “Toplum Kalkınması Birimi Olarak İlçenin Finansman İhtiyacı”, Türk İdare Dergisi, (Eylül-Ekim Sayı 308), ss.46-70.
- YARKIN, Ş., 1976. “Mahalli İdare Birliklerine Kamulaştırma”, İller ve Belediyeler Dergisi, (Yıl 32, Sayı 367), ss.214-218.
- YETER, E., 1989. “Mahalli İdareler Birlikleri”, İller ve Belediyeler Dergisi, (Yıl 45, Sayı 522), ss.143-146.
- YILDIRIM, U., 1996. Türkiye’de Siyasi İktidarların Yerel Yönetimler Üzerindeki Mali ve İdari Politikaları, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Ana Bilim Dalı ,Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 84s.
- YILDIZ, N., 1998. “Belediye Birlik, İşletme ve Şirketlerinin Kuruluş ve Denetimi Üzerine Bir Araştırma”, Çağdaş Yerel Yönetimler, (Cilt 7, Sayı 4), ss.56-68.
- YÜKSEL, A., 1996. “Yerel Yönetimler Birlikleri ve Vilayetler Hizmet Birliği”, Çağdaş Yerel Yönetimler, (Cilt 5, Sayı 1), ss.39-42.
- ZAİM, O., 1967. “Birlikler (Special Districts)”, Türk İdare Dergisi, (Mart-Nisan Sayı 305), ss.181-196.

ZENGİN, E., 1993. Yerel Yönetim Birlikleri, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Kent ve Çevre Bilimleri) Ana Bilim Dalı ,Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 317s.

ZENGİN, E., 1995. “Köylere Hizmet Götürme Birlikleri ve Toplum Kalkınması”, İdarecinin Sesi, (Yıl 9 Sayı 53), ss.48-51.



ÖZGEÇMİŞ

1969 yılında Bitlis'in Tatvan İlçesinde doğdu. İlk, orta ve lise öğrenimini Tatvan'da tamamladı. 1989 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi bölümü lisans öğrenimini tamamladı.

1990 yılında Kaymakam adayı olarak memurluğa başladı.1991-1993 tarihinde muhtelif sürelerde Çanakkale-Yenice ve Giresun-Yağlıdere İlçelerinde Kaymakam vekilliği yaptı .

1994 yılından 2002 yılına kadar, Kayseri-Özvatan, Adıyaman-Sincik ve Kahramanmaraş-Göksun Kaymakamlığı yapmış olup, 2002 yılında İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulunda Mülkiye Müfettişi olarak göreve başladı. Halen bu görevi yürütmektedir.

Toros evli olup, iki çocuk babasıdır.