

5355 Sayılı Yasaya Göre Türkiye’de Birlikler: Hizmet Sunumunda Adem-i Merkeziyetçi ve Katılımcı Yaklaşım

Hande Tek TURAN¹

Özet

Ülkemizde kamu yönetimi alanında 2003 yılından itibaren yapılan çalışmalarda, yerel yönetimler ile ilgili çok sayıda reform ve düzenleme yapılmıştır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve son olarak da 2012’de kabul edilen 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması hakkındaki kanun bu reformlar arasında önemli yer tutmaktadır. Ayrıca, alan yönetimine geçişi destekleyerek, yerel/bölgesel düzeyde hizmet sunumu ile katılımcılık ve adem-i merkeziyetçi yaklaşım gibi ilişkili kavramları da yeniden tanımlamaktadırlar. Yine 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları içerisinde İlçe Kurulmasına ilişkin kanun ile 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılmasına ilişkin kanun da söz konusu reform çabalarını tamamlayıcı niteliktedir.

Yukarıda bahsettiğimiz yasalarla, yerel yönetimler, nüfus ölçeğinin büyütülmesine, hizmetlerin etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesine, ayrıca dağınık yerleşmelerin toparlanması sayesinde kaynak israfının önlenmesine katkı sağlayacaklardır. Örneğin, 5747 sayılı yasa ile, metropoliten alanlarda ilçe belediyelerinin ölçeğini ve kapasitelerini aşan hizmetlerin büyükşehirler tarafından verilmesi kabul edilmektedir. Tek tek belediyelerin ve/veya diğer yerel yönetim birimlerinin yapamayacağı hizmetleri büyükşehir belediyeleri dışında mahalli idare birlikleri eliyle yapmayı öngören 5355 sayılı yasa da, yerel hizmetlerin sunumunda birliklerin teşvik edilmesiyle yeni bir döneme girildiğini göstermektedir.

Son on yıldaki hukuki düzenlemelerle yerelleşme, yerel demokrasi ve katılımın geliştirilmesi, yerel ölçekte işbirliği ve sorumluluk alma kapasitesinin artırılması öngörülmektedir. 5355 sayılı yasa da yerel yönetim birimleri arası işbirliğini tek hizmet temelli teşvik etmekte ve hukuken de güçlendirmektedir. Hizmet alanlarında güç birliği yapan yerel yönetim birliklerine özgü ilk doğrudan yasal düzenleme olan 5355 sayılı kanun çerçevesinde, bu birimlerin analizi, çalışmamızın başlıca amacını oluşturmaktadır. Ayrıca yasanın getirdiği düzenlemeler birliklere hizmet sunumunda daha katılımcı, daha şeffaf, daha işlevsel ve yerel potansiyeli harekete geçiren fırsatlar sağlamakta mıdır, sorusuna da çalışmamızda cevap aranacaktır.

Anahtar kelimeler: *Birlikler, Reform, Kamu Yönetimi, Adem-i Merkeziyetçilik*

¹ Yard.Doç.Dr., Yeditepe Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü, Türkiye, hande.tek@yeditepe.edu.tr

Unions in Turkey According to the Law n°5355: Improved Decentralized and Participatory Approach in Service Delivery

Abstract

Within the studies conducted in Turkey since 2003 regarding the field of public administration, numerous reforms and regulations concerning the local governments have been made. The Act on *Special Provincial Administration* (No 5302), the Act on *Metropolitan Municipality* (No 5216), the Act on *Municipality* (No 5393), the Act on *Local Government Unions* (No 5355) –enacted in mid 2000s and the Act on *New Metropolitan Municipality* (No 6360) –enacted in 2012, have an important place among these reforms and are the illustrations of arrangements in the field of local governments. Also, by supporting the transition to the territorial administration, these acts re-describe related concepts such as the participation at local / regional level and decentralized approach while providing provincial services. Once more, the Act on *Establishing Districts within the Boundaries of Metropolitan Municipalities and amending various laws* (No 5747) and the Act on the *Abolition of the General Directorate of Rural Services* (No 5286) are also complementary tools of these reform efforts.

By the laws mentioned above, the local governments would also contribute to the expansion of the population scale, running services in an effective, efficient and economical way and the prevention of waste of resources due to the recovery of dispersed settlement. For example, with the Act No 5747, if the services exceed the capacity and the scale of the districts within the metropolitan areas, they could be assigned to jurisdiction of metropolitan municipality. The Act No 5355 also foresees if the municipalities or other local authorities cannot provide services individually, they could be provided through the Unions of local authorities, aside from the metropolitan municipalities. Thus, the encouragement of the Unions in rendering of local services shows a new period has started.

With the legislation in the last decade regarding decentralization, the development of local democracy and participation, the increase of the capacity of cooperation and taking responsibility at the local level are envisaged. The Act No 5355 also encourages the cooperation between local government units based on one single service and also strengthen legally. Within the Act No 5355 which is the first direct legislation specific to the Local Governments Unions that have joint tasks in the service areas, the analysis of these Unions constitute the main purpose of our study. In addition, this paper aims to evaluate whether the legislative regulations handed by the Act provide opportunities that stimulates local potential by enabling more participative, transparent and functional services.

Key words: *Unions, Reform, Public Administration, Decentralization*

GİRİŞ

Türkiye’de kamu yönetimi alanında son yıllarda, özellikle 2003 yılından itibaren yapılan çalışmalarda yerel yönetimler reformları ve bağlı konular önemli yer tutmaktadır.

5302 sayılı *İl Özel İdaresi Kanunu*, 5216 sayılı *Büyükşehir Belediyesi Kanunu*, 5393 sayılı *Belediye Kanunu*, 5355 sayılı *Mahalli İdare Birlikleri Kanunu* ve 2012’de kabul edilen 6360 sayılı *On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması* hakkındaki kanunu ile, 5747 sayılı *Büyükşehir Belediyesi Sınırları içerisinde İlçe Kurulmasına* ilişkin kanun ile 5286 sayılı *Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılmasına* ilişkin kanun bu reformlar kapsamında yer almaktadır.

Söz konusu yasalar, vesayet, ölçek, katılımcılık, mali kaynak gibi birçok açıdan yenilik ve değişiklik getirmiştir. Çoğu çalışmada yukarıda belirttiğimiz yasalar tek tek ya da birlikte incelenmiş ve değerlendirilmiştir. Hizmet alanlarında güç birliği yapan yerel yönetim birliklerine özgü ilk doğrudan yasal düzenleme olan ve Haziran 2006 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 5355 sayılı kanun çerçevesinde, mahalli idare birliklerinin analizi, çalışmamızın başlıca amacını oluşturmaktadır.

Bir yandan kamu yönetimi teorisi ve pratiğinde, özellikle de Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim temelinde ortaya çıkan yeniliklerin ve değişimlerin Türk Kamu Yönetimi sistemine etkileri, diğer yandan da sistemdeki sorunlar ile daha hızlı, kaliteli, verimli ve etkin hizmet sunma kaygıları, gerçekleştirilmeye çalışılan kamu yönetimi reform çabalarının temelini oluşturmaktadır.

Genel olarak günümüz beklentilerini ve gelişmelerini karşılayamayan Türk kamu yönetiminin başlıca sorunlarını güçlü merkezi ve hantal yapı, kırtasiyecilik, yönetimde dışa kapalılık ve gizlilik, demokratik katılımcı uygulamalarda eksiklikler şeklinde özetleyebiliriz. Diğer yandan, dünyada meydana gelen küresel değişimlerin kamu yönetimi uygulamalarına yansımalarının devletin yeniden inşası, siyaset-yönetim dengesinin yeniden kurulması, şeffaf ve dürüst yönetimin geliştirilmesi ve yerelleşme yönündeki eğilimleri hızlandırdığı görülmektedir. (PALABIYIK, 2004)

Sonuç olarak, genelde kamu yönetimi reformu özelde de yerel yönetimlere ilişkin yeni yasalar, idari yapı ve hizmet sunumunda ademi merkezileşmeyi ve katılımcı yaklaşımı hedeflemekte, aynı zamanda yeni kamu yönetiminin etkisiyle de özel sektör yönetimine özgü anlayış ve teknikleri de adapte etmeyi amaçlamaktadır. Bu çerçevede,

çalışmamızda yerel yönetimler reformları kapsamında yer alan 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun getirdiği düzenlemeler değerlendirilecektir.

I. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu Neden Önemli?

1.1. İdari Yapıda Birliklerin Yeri

Türkiye'de Anayasanın temel düzenlemeleri çerçevesinde, idari yapı, merkezi idare ve mahalli idare biçiminde iki ana eksen den oluşmaktadır. Bu iki ana eksen den mahalli idareler, mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu anayasal kurumlar olup, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak hareket ederler.

Ülkemizde üç tür mahalli idare bulunmaktadır. Bunlar; il özel idaresi, belediye ve köydür. Türlerine göre mahalli idare sayıları, aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

Tablo 1: Türlerine Göre Mahalli İdarelerin Sayısı

Türü	İl Özel İdaresi*	Belediye	Köy	Toplam
2013	81	2.950	34.283	37.314
2014**	51	1.396	18.216	19.663

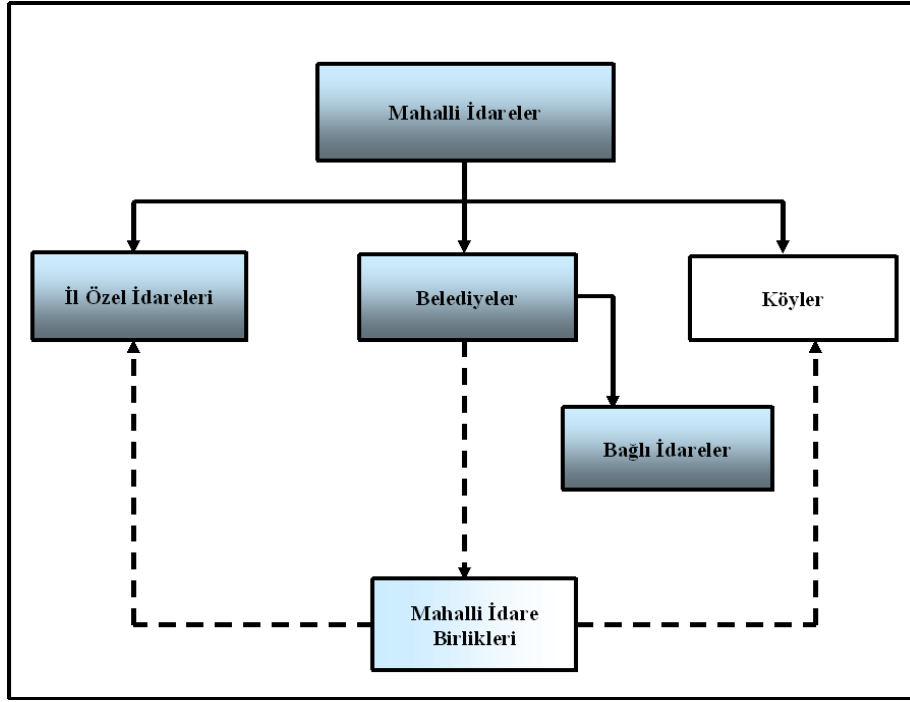
* Gökçeada ve Bozcaada mahalli idareleri hariç

** 6360 sayılı Kanunla oluşan yeni duruma göre hazırlanmıştır

Tabloya göre, Türkiye'de 51 il özel idaresi, 1.396 belediye, 18.216 köy bulunmaktadır. 6360 sayılı Kanun ile 1.554 belediyenin tüzel kişiliği kaldırılarak belediye sayısında % 53 azalmaya gidilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu açısından da yerel yönetimler aşağıdaki şekilde belirtilmiştir:

Şekil 1: 5018 sayılı Kanun Açısından Mahalli İdareler



Yukarıda belirtilen yerel yönetim birimleri, ilgili yasalarında kendilerine verilmiş görevlerini, hukuken tanımlanmış gelir kaynaklarını kullanarak yerine getirmeye çalışmaktadırlar. Çoğu yerel yönetim birimleri, yerel hizmetleri demokratiklik, etkililik, optimal ölçek, etkinlik ve katılımcı anlayış çerçevesinde sunmada çeşitli hukuki, sosyal, kurumsal, ekonomik ve yönetsel nedenlerden dolayı zorluklarla karşılaşmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimler, dünyadaki benzer örneklerinde olduğu gibi, kendi aralarında birlikler kurarak ilgili hizmet alanlarında güç birliği yapmaktadırlar. (KARA & PALABIYIK, 2007) Birlikler konusunda en çok öne çıkan örnek ise, içme suyu temini ile birlik temelli bölgesel katı atık bertaraf tesisleri kurulması ve işletilmesidir. Bu kapsamda, büyükşehir belediyeleri kendi düzenli katı atık bertaraf tesislerini kurarlarken (ya da yenilerken), birçok tek amaçlı katı atık bertaraf birliği de faaliyete geçmiş (BİKA², AKAB³, ÇAKAB⁴ gibi) veya geçme aşamasındadır.

Yerel yönetim birlikleri konusunda yapılan çalışmalar *-sınırlı olmakla birlikte*, Türkiye'deki yerel yönetim birliklerinin sayısının 1960'lı yıllardan itibaren artmaya başladığını göstermektedir. (SAYIN, 2004) (GERAY, 1999) 1990'lı yıllarda birlik sayısında özellikle de köylere hizmet götürme birliklerinin sayısında hızlı bir artış gözlemlenmiştir. Yerel yönetim birliklerine ilişkin kronolojik bir inceleme yapılırsa

² Bitlis Katı Atık Birliği <http://www.bi-ka.org>

³ Amasya Katı Atık Birliği <http://www.akab.org.tr>

⁴ Çanakkale Katı Atık Birliği <http://www.cakab.org>

özellikle 60'lar, 90'lar ve 2005'den sonraki sürecin oldukça önemli olduğu görülmektedir. Zira, yerel yönetim birliklerine özgü yasal düzenleme son döneme kadar olmamıştır. Belediye birlikleri veya tüm yerel yönetim birlikleri 2005 yılından önce belediye kanunundaki birkaç maddeye dayanılarak kuruluyor ve faaliyetlerini sürdürüyordu. Sözkonusu ilk doğrudan *-müstakil* yasal düzenleme, ancak kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları çerçevesinde yerel yönetimler reformu kapsamında hazırlanan 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile gerçekleştirilebilmiştir. Bu kanunla birlikte belediye birliklerinin yanında, özel idare birlikleri, köy birlikleri, hizmet birlikleri, alt yapı birlikleri, turizm birlikleri gibi birçok alanda faaliyet gösteren birlikler düzenlenmiştir. Kanun, Türkiye'de kurulan çok sayıda birliğin bir bütünlük içinde ele alınması ihtiyacından kaynaklanmıştır.

Yine 5355 sayılı yasa ile, ilk defa zorunlu birlik kurulması mevzuata girmiştir. Özellikle çevrenin ve ekolojik dengenin korunması amacıyla, su, atık hizmetleri ve çevre korumaya ilişkin konularda zorunlu birlikler kurulmaktadır. Ayrıca, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun (Değişik 13.05.2006-5491/Madde 8) **11. Madde'sine** bakıldığında, Büyükşehir Belediyeleri ve Belediyeler, **evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmekle** yükümlüdürler. Belediyelerde nüfusu, 100.000'den fazla olanlarda 3 yıl, 100.000 ilâ 50.000 arasında olanlarda 5 yıl, 50.000 ilâ 10.000 arasında olanlarda 7 yıl, 10.000 ilâ 2.000 arasında olanlarda 10 yıl içerisinde atık tesislerini işletmeye almak zorundadır. (Çevre ve Orman Bakanlığı, Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü, 2006)

1.2. Birlikler

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununda Mahalli İdare Birliği; "**Birden fazla mahallî idarenin yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi**" olarak tanımlanmıştır.

Mahalli idareler (il özel idaresi, belediye ve köy), kendilerine verilmiş görevlerden birini ya da birkaçını yürütmek üzere, kendi aralarında (sadece köylerden, belediyelerden veya il özel idarelerinden oluşan) birlik kurabilecekleri gibi diğer mahalli idarelerle de ortaklaşa (belediye/köy, belediye/özel idare, köy/özel idare, belediye/köy/özel idareden oluşan) birlik kurabilirler. Mahallî idarelerin bütün

görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kurulamaz.

Yerel halkın yerel ve ortak nitelikli ihtiyaçları çok çeşitlidir; sosyo-ekonomik yapıdaki gelişmelere bağlı olarak da bu ihtiyaçların yerel yönetimler tarafından karşılanmasında nitelik talepleri de artmaktadır. Yerel yönetimlerin yürüttüğü kamu hizmetlerinin bir bölümü büyük yatırım, diğerleri ise bilgi ve uzmanlık gerektirmektedir. Özellikle küçük ölçekli belediyeler için bazı yatırımların sadece belli bir alana / yöreye ilişkin olması durumunda, bu yatırımlar aşırı maliyetlere yol açmakta ve gerekli randımanı / etkinliği gösterememektedir. Bunun sonucunda da, yerel yönetim hizmetlerinde verimliliği arttırmak, oluşacak maliyetleri düşürmek, yatırımları etkin kullanabilmek için yerel yönetimler arasında işbirliği kaçınılmaz olmaktadır.

Sonuçta, birlikler, yerel yönetimlerin hizmet uygulamalarında ortaya çıkan pratik bir teşkilatlanma ve çözüm üretme mekanizmasıdır. Özellikle de bütçe imkânları yetersiz olan yerel yönetim birimlerinin bir araya gelmesi ile iş ve hizmet üretme mekanizmasının harekete geçirilmesi bu uygulamanın ortaya çıkış noktasıdır. (CAN & YILDIZ, 2004) Kısacası, yerel yönetim birimleri arasındaki işbirliği ve güç ortaklığının kurumlaşmış hali yerel yönetim birlikleri şeklinde adlandırılmaktadır.

II. Türkiye’de Birliklerin Mevcut Durumu: Sorunlar, Çözümler

2.1. Yasanın getirdiği yeni düzenlemeler

Çalışmanın ilk bölümlerinde de belirtildiği üzere, yerel yönetim birliklerine özgü ilk doğrudan yasal düzenleme olan 5355 sayılı yasa, birtakım yeni düzenlemeler getirmiştir. Söz konusu yasa, mahalli idarelerin yapmakla mükellef oldukları ancak finansal, teknik, fiziki sıkıntılar vb. tek başlarına gerçekleştiremeyecekleri yatırım ve/veya faaliyetler için oldukça önemli ve işlevsel bir yer tutmaktadır. Yasa ile yerel ve ulusal ölçekte farklı görüş ve tutumdaki tarafların **amaç birlikteliği** ile bir araya gelip daha etkin ve verimli sonuçlar elde edilmesi sağlanmış ve özellikle yerel düzeyde karar alma ve uygulama kabiliyeti artmıştır. Bu durum özellikle yerinden yönetimin önünü açmış ve yerel yönetimleri güçlendirmiştir. Daha adem-i merkeziyetçi, daha katılımcı olmaya yönelik bu yeni düzenlemelerden bazıları şu şekilde özetlenebilir:

Yasa ile, Birlik kurulması konusunda Bakanlar Kurulu'ndan izin alınması gerektiği hükmü⁵ korunmakla birlikte, kurulmuş birliğe katılma ve birlikten ayrılma konusunda Bakanlar Kurulu'nun izni gerekmediği, ilgili birlik meclisinin vereceği kararın bu konuda yeterli olacağı belirtilerek birliğe katılma ve birlikten ayrılma işlemlerinin kolaylaştırıldığı görülmektedir.

İkinci düzenleme, bazı önemli projelerin yürütülmesi açısından, kurulan birliğe katılımın zorunlu hale getirilmesini içermektedir. MİBK'nda mahalli idareler genel olarak birlik kurma ve birliğe katılma konusunda serbest bırakılmış, ancak su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulu'nun, ilgili mahalli idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebileceği belirtilmiştir. Bu fıkrada belirtilen birliklerden ayrılmanın da Bakanlar Kurulu'nun iznine tabi olacağı belirtilerek kaynak israfının önüne geçilmesi hedeflenmiştir. (md.4)

Bundan böyle, genel amaçlı ve amacı açıkça belirtilmeyen birlik kurulamayacak; kanunun 4.maddesinde, yerel yönetimlerin bütün görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kuramayacakları belirtilmektedir.

Kanunun 6.maddesine⁶ göre, birliklerin hak ve yetkilerinin arttırıldığı görülmektedir.

Yeni yasada, birlik meclisleri için olağanüstü toplantı imkânı öngörülmektedir. 11.maddede, Birlik başkanının, üye mahallî idare meclislerinden birinin talebi, birlik meclisi üyelerinin üçte birinin gerekçeli teklifi veya acil durumlarda kendisinin lüzum görmesi üzerine birlik meclisini olağanüstü toplantıya çağırabileceği belirtilmektedir. (KARA & PALABIYIK, 2007)

Birliklerde idari işlerin aksamadan sürmesi hedeflenmiştir. 12.maddede, Birlik meclisinin feshi durumunda, yeni meclis oluşuncaya kadar birlik meclisi ve birlik encümenine ait görevler, ulusal düzeyde kurulan birlikler için İçişleri Bakanlığı'nca, diğer birlikler için birlik merkezinin bulunduğu yer mülkî idare amirince kamu görevlileri arasından biri başkan olmak üzere görevlendirilecek beş kişilik bir heyet tarafından yürütüleceği belirtilmiştir. (KARA & PALABIYIK, 2007) Böylece meclisin feshi durumunda temsil esasına göre oluşturulan encümen yerine farklı bir çözüm önerilmek

⁵ Kanunda ilk olarak, 1982 Anayasasında da yer alan yerel yönetim birliği kurulması konusunda Bakanlar Kurulu'nun izninin alınması hükmünün korunduğu görülmektedir. (md.4)

⁶ Yerel yönetim birliklerinin, tüzüklerinde birliğe devredilmesi öngörülen yerel ortak nitelikli hizmetlere ilişkin olarak üye yerel yönetimlerin hak ve yetkilerine sahip oldukları belirtilmektedir. (md.6)

suretiyle, birliklerde idari işleyişin aksamadan sürmesi amaçlanmıştır. (CAN, Türk İdare Sistemi İçerisinde Yerel Yönetimler ve Yeni Mahalli İdare Kanunlarının Getirdiği Sistem, 2006)

Yeni yasada, birliklerin örgütsel yapısında düzenlemeler yapılmıştır. 7.madde, Mahalli idare birliklerinin organlarını, belediyelerin örgütsel yapısına benzer şekilde birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanı olarak düzenlemiştir. 17.madde ise, norm kadroya uygun olarak birlik teşkilâtının birlik müdürü, yazı işleri, malî işler birimleriyle birliğin faaliyet alanına göre kurulacak teknik işler biriminden oluşacağını belirtmektedir.

Yasa ile, köylere hizmet götürme birlikleri ayrı bir madde ile (md.18) düzenlenmektedir.

Yasanın getirdiği en önemli düzenlemelerden biri de, birliklere maddi açıdan yaptırım gücü verilmesidir. MİBK'nun yürürlüğe girmesinden önce, birliğe karşı mali yükümlülüklerini yerine getirmeyen mahalli idarelere ilişkin bir yaptırım bulunmazken, bu kanunda birliğe karşı malî yükümlülüklerini yerine getirmeyen üye yerel yönetimlerin ödemeleri gerekli miktarın, birliğin başvurusu üzerine bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılan paydan, bu payların dağıtımını yapan kuruluş tarafından kesilerek alacaklı birliğe ödeneceği belirtilerek (md.21), birliklerin faaliyetinin önündeki en önemli mali engel bu şekilde ortadan kaldırılmıştır. (KARA & PALABIYIK, 2007)

Yukarıda belirtilen olumlu düzenlemelerin yanında, özellikle uygulamada birtakım sorunlarla da karşılaşmaktadır. Bunlardan bazıları, sahada gerçekleştirilen mülakatlar neticesinde şu şekilde örneklendirilebilir. Mesela, yasa ile belirli bir amaç için kurulmuş yerel birliklere üye mahalli idareler, **birliğin asli yönetici ve faydalanıcı unsurları** durumundadırlar. Bu bağlamda söz konusu üye mahalli idareler, kurulan birliğin amacına ulaşması yönünde yasal olarak belirli sorumluluklar ile yüklenmiştir. Ancak, yasanın, üye mahalli idarelerin söz konusu sorumluluklarından kaçma yönündeki eğilimlerini, tam olarak engelleme kabiliyetinin olmadığı da görülmektedir. Bir başka örnek, amaç birlikteliği yapmış olan yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin, siyasi kimliklerinden arınmış olma durumuyla ilgilidir. Birden fazla mahalli idareyi ilgilendiren ve ortak sorun teşkil eden bir sorunun çözümü ve yürütülmesi yönünde kurulmuş birliklerdeki bu amacın, teorik olarak siyaset üstü olması gerekirken, pratikte ülkenin genel siyasi durumuna bağlı olarak, bu birliklerdeki siyasi görüş ayrılıkları ve

farklılıkları önemli sorunlar teşkil edebilmekte, Birlik iş ve işlemlerinin yürütümünde ve karar alma mekanizmasında tıkanıklıklar oluşturabilmektedir. Özellikle yukarıda da belirtilen yasada üye mahalli idarelerin sorumluluktan kaçma durumu, karar alma mekanizmasına katılmaması veya bu mekanizmayı bloke edecek yollara başvurulması sıkça görülen durumlardandır. Birliklerde gözlemlenen ve karşılaşılan diğer sıkıntılara örnek olarak, aşağıda, geliştirilmesi ve düzenlenmesi gereken noktalar belirtilebilir:

- Siyasi farklılıklardan dolayı karar alma mekanizmasına dahil olmama,
- Aynı nedenden dolayı alınan kararların uygulanması noktasında bu kararlara uymama / kararları yok sayma,
- Üyelerin, birliğe karşı olan özellikle finansal yükümlülüklerini yerine getirmeme ve buna bağlı olarak birlik tahsilatlarının gerçekleştirilememesi,
- Yasanın birlik gelirlerini ve tahsilatını amme alacakları ve icra-iflas kanununa bağlayarak pratikte uygulanamaz hale getirmesi (*Örnek: Birlik başkanlığını yürüten belediye başkanının, belediyesinin birliğe karşı olan borçlarından dolayı kendini icraya vermemesi/verememesi gibi*)
- Büyük yatırımlarda birliğin kendisinin borçlanamaması ancak üyelerin müteselsilen borçlanması ile finansman temin edebilmesi yatırımların uygulanabilirliğinin önünde büyük bir problemdir. Yine aynı şekilde Yüksek Planlama Kurulu kararlarında birliklerin değil en büyük üyenin veya üyelerinin tümünün taahhüt altına alınması oldukça sıkıntılı bir bürokratik engeldir.
- Kamu hizmeti gören birliklerin, vergi usul kanununda belirtilen çoğu muafiyetten (KDV vs.) yararlanamaması, hem birlik hem de hizmet gören taraflar için ekstra mali yük oluşturmaktadır.

Yukarıda sözü edilen sorunlara getirilebilecek çözüm ve öneriler kapsamında, Birliklerin aslında yarı sivil toplum yapıları olduğu söylenebilir. Birlikler, yapıları itibari ile birden fazla ve farklı tarafın bir araya toplandığı yapılar olarak esasen sivil toplum kuruluşlarının farklı bir çeşidi olarak görülebilir. Ortak fayda çerçevesinde merkezi uygulama ve yönlendirmelerin aksine, tabandan gelen ihtiyaç ve beklentileri karşılama ve bunları dillendirme kabiliyetleri göz önüne alındığında sivil toplum kuruluşları ile önemli benzerlikler ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla uygulamada karşılaşılan bu problemler, aslında yerel paydaşlar arasında bir uzlaşma kültürünün gelişmesine ve sorunların ele alınması ve çözümünde diyalogu ve ortak paydayı esas alan uygulamalar

ortaya koyma noktasında oldukça önemlidir. Bu yönüyle birlikler; ortak amaç için farklı siyasi görüşlerin bir araya geldiği, birbirine tahammül ettiği ve gerçek anlamda faydalı ve doğru olanın ortaya konduğu yapılar olarak ortaya çıkmaktadır.

Birliklerin daha işlevsel / fonksiyonel hale getirilmesi konusunda ise; temel eleştiri ve öneri, 5355 sayılı yasanın; birliklerin karar alma organları tarafından alınan kararların özellikle Birlik faaliyetleri için hayati önem taşıyan finansal kararların uygulanmasını yeterince garanti altına alınmadığı yönündedir. Özellikle yerel birliklerde görülen bu sıkıntı (Ulusal birliklerde Bakanlar Kurulu kararı ile mahalli idarelerin genel bütçe vergi tahsilatı paylarından kesilerek hesaplarına aktarılmakta iken, yerel birlikler için bu söz konusu değil) birliklerin uzun ve orta vadeli planlar geliştirememelerine sebep olmakta, çoğu zaman rutin faaliyetlerini icra etmesini bile sağlayamamaktadır.

Sonuç olarak, 5355 sayılı MİBK ile Anayasa'nın 127'nci maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hükmün yerine getirilmiş olması ve yerel yönetim birliklerinin nihayet müstakil bir kanunla düzenlenmiş olması çok olumlu bir gelişmedir. Yalnız, söz konusu kanunda yerel yönetim birliklerinin örgütsel yapısı belediyelerin örgütsel yapısına paralel olarak düzenlenmiş ve bu kanunda hüküm bulunmayan konularda 5393 sayılı Belediye Kanununa belediyelerin örgütsel yapısı ile ilgili hükümlerinden yararlanılacağı belirtilmiştir. (md.22) (KARA & PALABIYIK, 2007) Birlik kanununda eksik kalınan noktalarda, 5393 sayılı Belediye Yasasının uygulanması hantal bir bürokratik yapı oluşturmaktadır. 5355 sayılı yasanın, çok farklı alanlarda hizmet veren birliklerin bu çeşitliliğine cevap verecek şekilde, dinamik bir yapıya kavuşturulmasının, karar alma ve uygulama mekanizmalarının daha esnek ve işler getirilmesinin, birliklerin daha işlevsel olabilmeleri için faydalı olacağı belirtilmektedir.

2.2.6360 Sayılı Kanunun⁷ Etkisi: Mahalli İdare Birliklerinin Kaldırılması

6360 sayılı Kanun kapsamında Büyükşehir Belediyesi kurulan illerde⁸, il özel idarelerinin, belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliklerinin ilk mahalli idare seçimlerine kadar ortadan kalkması nedeniyle, bu mahalli idarelerin bir araya gelerek

⁷ On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

⁸ Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.

oluşturdukları mahalli idare birliklerinin de tüzel kişilikleri ilk mahalli idare seçimlerinde ortadan kalkmıştır. (İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, 2013)

2014 yılı itibariyle, Türkiye’de toplam 784 mahalli idare birliği bulunmaktadır. 6360 sayılı kanunla oluşan yeni durumda 2013’te toplam sayıları 1411 olan mahalli idare birlikleri, 784’e düşmüştür. (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2014)

Tablo 2: Mahalli İdare Birlikleri ve Belediye Bağlı İdareleri Sayısı

Türü	Belediye Bağlı İdareleri	Mahalli İdare Birlikleri
2013	19	1.411
2014*	33	784

* 6360 sayılı Kanunla oluşan yeni duruma göre hazırlanmıştır.

Türlerine göre birlik sayıları da aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 3: Türleri İtibariyle Mahalli İdare Birliklerinin Sayıları

Türü	2013	2014*
Ülke Düzeyinde Birlikler	2	2
Belediye Hizmet Birliği	68	57
Özel İdare-Belediye Hizmet Birliği	14	12
Kalkınma Birliği	13	11
Çevre Altyapı Hizmet Birliği	135	99
Turizm Birliği	71	53
İçme suyu Birliği	177	92
Köylere Hizmet Götürme Birliği	911	443
Diğer	20	15
TOPLAM	1.411	784

* 6360 sayılı Kanunla oluşan yeni duruma göre hazırlanmıştır.

Bu tabloya göre, Türkiye’de; 443’ü köylere hizmet götürme birliği (KHGB), 92’si içme suyu birliği, 57’si belediye hizmet birliği, 53’ü turizm birliği, 99’u çevre altyapı hizmet birliği, 12’si özel idare-belediye hizmet birliği, 2’si ülke düzeyinde birlik, 11’i kalkınma birliği ve 15’i diğer birlikler olmak üzere toplam 784 birlik vardır.

08/03/2011 tarihli ve 6172 sayılı Sulama Birlikleri Kanunu ile sulama birlikleri, mahalli idare birlikleri kapsamında çıkarılmıştır.

6360 sayılı Kanun kapsamına giren büyükşehirlerdeki köylere hizmet götürme birlikleri de tasfiye olmuştur.

6360 sayılı Kanundan sonra üyesiz veya amaçsız kalan mahalli idare birlikleri 30 Mart 2014 mahalli idareler genel seçiminden önce tüzel kişiliklerini sonlandırmışlardır.

Aslında belirtmek gerekirse, 6360 sayılı Kanunda mahalli idare birlikleri ile ilgili iki farklı düzenleme yapılmıştır. İlki, önceki paragraflarda da bahsedilen, 6360 sayılı Kanun ile tüzel kişiliği kaldırılan belediye, il özel idaresi ve köylerden oluşan veya söz konusu kanun ile amaçları ortadan kalkan mahalli idare birliklerinin önemli bir kısmının Mart 2014’te gerçekleşen mahalli seçimlerden önce tasfiye edilmesidir. İkinci düzenleme ise, üyelerinin tamamının il özel idarelerinden olduğu birliklerin başkanının birlik merkezinin bulunduğu ilin valisi olma koşulunun değiştirilerek onun yerine üye illerin valileri arasından seçilme esasının getirilmesidir. Bu yolla illerin birlik başkanlığı düzeyinde temsiliyeti bakımından bir eşitlik getirilmek istenmiştir. (İZCİ & TURAN, 2013)

III. Sonuç Ve Değerlendirme

Mahalli İdare Birliklerine ilişkin, özelde Belediye birliklerine ilişkin, ilk yasal düzenleme 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu’dur. 2004 yılına kadar yürürlükte kalan kanunun yedinci faslı birlikleri düzenlemekte idi. Kanunun yürürlükte bulunduğu dönem içinde, özellikle 1970’li yıllardan sonra, birlikler konusunda önemli çalışmalar yapıldığı görülmektedir. Bu dönemde birçok belediye kurulmuş ve gerek sosyal belediyecilik, gerekse yerel demokrasinin gelişmesi sürecinde önemli çalışmalar yapılmıştır. Ancak, söz konusu dönemde birlikler gerekli kurumsallaşmayı sağlayamamıştır.

Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde hazırlanan 5302 sayılı İl Özel İdaresi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunları, kamu yönetimi sisteminin başlıca ögesi yerel yönetimler alanında önemli değişiklikler öngörmektedir. Genel çerçevede değerlendirildiğinde, yerel ortak hizmet görmede yerel yönetimler genel görevli hale getirilmiş, yönetsel anlamda güçlendirilmiştir. (ZENGİN, 1999) Mahalli İdare Birlikleri için de, kurumsallaşma açısından yeni bir dönemin başladığı söylenebilir

Çalışmada bahsedilen farklı birlikler, - zorunlu birlikler, turizm altyapı hizmet birlikleri, köylere hizmet götürme birlikleri, ülke düzeyinde kurulan birlikler gibi, özellikle de belediye birlikleri, Türkiye’de yerel yönetim sisteminin önemli unsurlarındadır. Birden fazla yerel yönetimin *-belediye, köy ya da il özel idarenin*, bir araya gelerek oluşturduğu bu birliklerin, yalnızca üyelerine değil, aynı zamanda sistem içerisinde yer alan diğer aktörlere ve yerel halka da önemli katkı yaptıkları söylenebilir.

Birlikler, daha büyük ölçekli alanda, hizmet kapasitesinin artırılmasına yönelik olarak gönüllü bir beraberlik ve rızaya dayanan bir yapılanma olarak tanımlanırsa, aslında ***yarı sivil toplum yapılarının*** olduğu da ifade edilebilir. Bir bakıma, birlikler, ortak bir amaç için bir araya gelmiş yerel yönetimlerin – ***özellikle belediyelerin***, teoride ***siyasi olarak arınmış*** halleridir. Dolayısıyla bu durum aslında onları daha işlevsel / fonksiyonel kılmaktadır. Çalışmada, önceki bölümlerde de belirtildiği üzere 5355 sayılı Kanun ile genel amaçlı ve amacı net bir şekilde ifade edilmeyen birliklerin kurulmasına izin vermeme yönündeki düzenleme (md.4) bu anlamda oldukça olumlu olarak değerlendirilebilir.

Yerel yönetimlerin, daha sıkça belediye yönetimlerinin, belirli bir kamu hizmetinin görülebilmesi yerel yönetim birlikleri yoluyla güç birliği yapması, ***yerel potansiyeli daha aktif bir şekilde harekete geçirme***, katılımıcılığı artırma anlamında dikkate alınması gereken önemli stratejilerdendir. 5355 sayılı yasa da özü itibari ile, birden fazla mahalli idareyi ilgilendiren ve uygulanması güç ortak sorunların çözümünde, genel itibari ile faydalı olmakta ve aynı zamanda toplumdaki taraflar arasında uzlaşma ve diyalog kanallarını açtığı için de, toplumsal karar alma, şeffaflık ve birlikte yönetime önemli katkılar sunmaktadır. Sonuç olarak, yerel yönetim birliklerinin kendilerine ait yasal düzenlemeye kavuşmuş olmaları önemlidir.

Kaynakça:

- CAN, H. (2006). *Türk İdare Sistemi İçerisinde Yerel Yönetimler ve Yeni Mahalli İdare Kanunlarının Getirdiği Sistem*. http://www.yerelnet.org.tr/mevzuat/makale_01.php adresinden alınmıştır
- CAN, H., & YILDIZ, N. (2004). *Belediye Başkanları ve Belediye Meclis Üyelerine Temel Bilgiler*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.
- Çevre ve Orman Bakanlığı, Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü. (2006, Haziran). Genelge - Katı Atık Bertaraf Tesisleri İş Termin Planı. Ankara.
- GERAY, C. (1999). Kırsal Kalkınma Yöneltileri, İlçe Yerel Yönetimi ve "İlçe Köy Birlikleri" Önerisi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 11-42.
- İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı. (2013). *Mahalli İdare Birlikleri Genel İş ve Yürütümü Genel İş ve Yürütümü*. Ankara.
- İZCİ, F., & TURAN, M. (2013). Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi Ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 117-152.
- KARA, M., & PALABIYIK, H. (2007). 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve Köy Birlikleri - Toplum Kalkınması İlişkisi. In H. ÖZGÜR, & M. KÖSECİK, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2: Uygulama* (pp. 25-47). Ankara: Nobel Yayınları.
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. (2014). *2013 YILI MAHALLİ İDARELER GENEL FAALİYET RAPORU*. Ankara: İçişleri Bakanlığı.
- ÖZHAN, H., & YETER, E. (1995). *Mahalli İdare Birlikleri*. Ankara: TBD Yayını.
- PALABIYIK, H. (2004). Kamu Yönetimi: Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Gereği. *Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Yönetim Bilimleri Dergisi*, 37-50.
- SAYIN, D. (2004). <http://www.yerelnet.org.tr/yerelyonetimler/birlikler.php>.
- ZENGİN, E. (1999). *Yerel Yönetim Birlikleri*. Konya: Mimoza Yayınları.
- <http://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/mahalli-idare-birlikleri>

- <http://www.migm.gov.tr/IstatistikiBilgiler.aspx?DetayId=6>
