

## YEREL HİZMETLERİN SUNUMUNDA ALTERNATİF BİR KURUM: YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ VE HUKUKİ DAYANAKLARI<sup>1</sup>

### An Alternative Institution in Providing Local Services: Local Government Unions and Legal Basis

Burak Koçak<sup>2</sup>

**ÖZ:** Bu çalışmanın amacı, yerel yönetim birimleri arasında ihmal edilmiş bir kurum olan yerel yönetim birliklerini, bu birliklere neden ihtiyaç duyulduğunu ve bu birliklerin yasal dayanaklarını incelemektir. Yerel hizmetlerin öneminin artması ile birlikte ulusal ve uluslararası alanda işbirlikleri de çeşitlenmiştir. Bunun başlıca sebebi işbirliğine giren örgütlerin çalışmalarında verimliliği artırma ve hizmet kalitesini yükseltme düşüncesidir. Halka en yakın hizmet birimi olan yerel yönetimler, kentler arası rekabet ortamından da etkilenerek, hizmet sunumunda alternatif bir yöntem olarak yerel yönetim birliklerini de kullanmaktadır. Kentin gelişebilmesi ve diğer kentlerle rekabet edebilmesi için gerekli kaynaklar merkezi yönetim tarafından sağlanmıyor ya da sağlanamıyor ise, yerel yönetimin bu kaynakları kendi imkânlarıyla ya da ülke dışından sağlaması gerekmektedir. Ortak veya benzer ihtiyaçlar ortaya çıktığında ise en doğru çözümlerden biri, bu ihtiyaçları karşılaması gereken yerel yönetimlerin bir araya gelerek birlik oluşturmalarıdır. Hem ulusal düzeyde, hem de uluslararası düzeyde yerel yönetim birliklerinin kurulmasına ve işbirliklerine zemin hazırlayan birçok hukuki dayanak bulunmaktadır. Bu çalışmada da yerel yönetim birliklerinin tanımı yapılarak, gereksinimleri, işbirlikleri ve hukuki dayanakları incelenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetimler, Birlikler, Kent, İşbirliği, Rekabet.

**ABSTRACT:** The aim of this study is to examine the local government unions, which are neglected among local government units, why they are needed and their legal basis. National and international cooperation has diversified with the increasing importance of local services. The main reason for this is the idea of increasing the productivity and quality of service in the work of the local governments. Local administrations, which are the closest service units to the public, are also affected by the competition between cities and use local government associations as an alternative method of service delivery. If the necessary resources are not or cannot be provided by the central government in order to develop and compete with other cities, the local government must provide these resources by its own means or from outside the country. When common or similar needs arise, one of the most accurate solutions is to come together and form of local governments union that need to meet these needs. There are many legal bases that provide the basis for the establishment and cooperation of local government associations both at national and international area. In this study, the definition of local government unions and their needs, cooperations and legal bases were examined.

**Key Words:** Local Governments, Unions, City, Cooperation, Competition.

<sup>1</sup> Bu makale "Koçak, Burak (2014), Belediyeler ve Uluslararası İşbirliği: Türk Dünyası Belediyeler Birliği Örneği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bolu" künyeli tezden üretilmiştir.

<sup>2</sup> Arş. Gör. Dr., Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, İ.İ.B.F, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, [burak.kocak@erdogan.edu.tr](mailto:burak.kocak@erdogan.edu.tr), ORCID: 0000-0003-0430-4397.

## GİRİŞ

İnsanların topluluklar halinde yaşamaya başlaması ve bununla birlikte yerleşim yerlerinin kurulması insanlık tarihinin başlangıcından kısa bir süre sonra denk gelmektedir. Yerleşim yerlerinin kurulmasından sonra bu bölgelerin gelişimi insanların ihtiyaçlarıyla doğru orantılı olarak biçimlenmiştir. Sanayi devriminden sonra artan üretim ile birlikte üretim merkezleri olan kentlere göçler başlamıştır. Kalabalık gruplar şeklinde bu üretim merkezlerine göç eden insanlar bir süre sonra kentlerde hayatlarını kolaylaştıracak bazı kurumlara ihtiyaç duymuşlardır. Yerel ihtiyaçlar karşılayacak kurumlar olarak yerel yönetimler bu ihtiyacın bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Yerel yönetimlere bulunduğu bölge bazında verimli ve etkin hizmet verebilmesi için gerekli kaynağın sağlanması gerekmektedir. Ayrıca kentler arası rekabet ortamından etkilenen yerel yönetimlerin diğerleriyle yarışabilmeleri için daha fazla idari ve mali özgürlüğe ihtiyacı vardır. Kentin gelişebilmesi ve geliştirilebilmesi için gerekli kaynaklar merkezi yönetim tarafından sağlanmıyor ya da sağlanmıyor ise, yerel yönetimlerin bu kaynakları kendi imkânlarıyla ya da ülke dışından sağlanması gerekmektedir.<sup>3</sup>

Hizmette kalite beklentisinin artması ile birlikte kentler artık küresel kent olma adına yarışmaya başlamışlardır. Diğer kentlerin önüne geçebilmek için bölgelerin birbirleriyle girdikleri bu rekabet sonucunda hangi kentin başarılı olacağı bir bakıma kuracakları işbirliklerine bağlıdır. Bu süreçte kent kimliği ve bu kimliğin uluslararasılaştırılması yani farklılıklarının ortaya çıkarılması da önem kazanacaktır. Bunun sonucunda da bölgesel ve uluslararası örgütlere ihtiyaç artmış ve siyaset ulus devletlerin üstünde bir alana taşınmıştır. Bu noktada iş birlikleri kaçınılmazdır. Fakat bu işbirliklerinin sağlanması için ulusal ve uluslararası düzeyde hukuki dayanaklar bulunmak zorundadır. Fakat literatüre bakıldığında bu yerel yönetim birliklerini hukuki dayanakları ile ele alarak inceleyen bir çalışma bulunmamaktadır. Bu noktadan yola çıkılarak hazırlanan çalışmada yerel yönetimler arası işbirliğini tanımlamak ve gereksinimlerini araştırmak, yerel yönetimlerin tarihçesini sunmak, yerel yönetimlerin uluslararası işbirliğine gitme nedenlerini irdelemek amaçlanmaktadır.

<sup>3</sup> Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı temel alınmıştır.

## 1. YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ

Yerel yönetim birlikleri, en genel anlamıyla, hizmette etkinliği ve verimliliği arttırmak, ortak hak ve çıkarları korumak amacıyla karar organı üye yerel yönetimlerden gelen temsilcilerden oluşan bir kuruluş olarak tanımlanabilir. Yerel yönetim birlikleri 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda yer alan tanıma göre ise; “birden fazla mahalli idarenin yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi” olarak belirtilmiştir (Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, md.3).

Yerel yönetim birlikleri, yerel yönetimlerin kendilerine verilen zorunlu yada ihtiyari görevlerin bir bazılarını ortaklaşa yürütmek ve çeşitli işbirlikleri yapmak amacıyla belediyeler arasında veya diğer yerel yönetim birlikleri ile kurdukları ortak kuruluşlardır. Bu birlikler yerel yönetimlerin ihtiyaçlarını zamanında ve daha kaliteli hizmetlerle karşılamaları için destek vermektedirler (Köseoğlu, 2010). Yerel Yönetim Birlikleri sayesinde yapılan yerel yönetim birlikleri arası işbirlikleri de, ulusal ve uluslararası alanda belediyelerin bazı konularda süreli veya süreye bağlı kalmadan birlikte çalışmalarını şeklinde ifade edilebilir (TBB, 2012).

Çeşitli işbirlikleri yapmak üzere amaçları ve işlevlerine göre kendi ülkelerinin hukuk sistemleri çerçevesinde kurulan bu birlikler, kimi ülkelerde kamu kuruluşu biçiminde, kimi ülkelerde dernek statüsünde, kimi ülkelerde ise hizmet kuruluşu (vakıf, işletme, şirket vb.) biçiminde örgütlenmektedirler. Belediye birlikleri bazı ülkelerde zorunluluk olduğu için kurulurken, bazı ülkelerde isteğe bağlı olarak dernek statüsünde oluşturulur (Ünlü, 1993).

Yerel yönetim birliklerini İller Arası Birlikler, Belediyeler Arası Birlikler, Köyler Arası Birlikler, İl - Belediye ve Köyler Arası Birlikler, Metropolen Alan Birlikleri gibi coğrafi özelliklere göre; Ekonomik İşletme Amaçlı Birlikler, Halka Hizmet Amaçlı Birlikler gibi konularına göre; yerel yönetimlerin bir araya gelerek oluşturdukları Elektrik Birlikleri, İçme Suyu Birlikleri, Sulama Birlikleri gibi altyapı hizmetlerini çözmek üzere kurdukları birlikler gibi birkaç ana başlık altında gruplandırılarak inceleyebiliriz.

Yerel yönetimler arası işbirliğinin başlaması için ilk atılan adımlardan bir tanesi “kardeş şehir” ilişkileridir. Kardeş şehir, iki yerel yönetim biriminin sorunlarını ortaklaşa çözmek ve iki halk arasında dostluk ilişkilerini geliştirmek için bir araya gelerek kurdukları ilişkidir. Kardeş şehir, 1950'li yıllarda uluslararası terminolojide “sistercity” olarak anılırken, Fransa ve İngiltere’de “town twinning” olarak adlandırılmaktadır. Kardeş şehir ilişkisine bağlı olarak veya bağımsız olarak, daha somut alanlarda çeşitli işbirliklerine

başlamak için imzalanan “işbirliği protokolü”, uluslararası terminolojide “cooperation protocol” olarak bilinen ve kardeş şehir ilişkisine göre daha özellikli işbirliklerinin konu alınmasını tanımlar. İşbirliği protokolü ile belli amacı olan projelerde, yararları tanımlanmış ve yerel halka sonuçlarını kısa zamanda gösterilebilecek çalışmalar ortaya çıkarılmış olur. Mutabakat zaptı veya iyi niyet mektubu ise uluslararası alanda “Memorandum of Understanding” veya “Letter of Goodwill” olarak da bilinen, yerel yönetimler arası ilişkilerin başlaması için ön anlaşma niteliği taşıyan, fakat çok da zaruri olmayan anlaşmalardır (TBB, 2012: 12).

### 1.1. Yerel Yönetim Birliklerinin Tarihçesi

Dünyanın birçok ülkesinde yerel yönetimler arası işbirliği oldukça yaygındır. Danimarka’da 1883 yılında yerel yönetimlerin ortak çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla “Kentsel İlçeler Birliği” kurulmuştur. Fin kentleri 1912 yılında “Fin Kentler Birliği”ni, Fin Belediyeleri de 1921 yılında “Fin Belediyeler Birliği”ni kurmuşlardır. “Hollanda Belediyeler Birliği” ise 1912 yılında kurulmuştur. Bu anlamda en önemli gelişmelerden biri de 1913 yılında IULA – Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği’nin kurulmasıdır.

Türkiye’de Cumhuriyet öncesi dönemde, özellikle İstanbul’da belediyeçilik ve belediyeler arası işbirliği denemeleri olduysa da günümüzdeki anlamda yönetim birliklerinden söz etmek mümkün değildir. 1924 yılı 442 Sayılı Köy Kanunu’nda birden fazla köy arasında yapılacak ortak işlerle alakalı hükümler olmasına rağmen, yerel yönetim birlikleri için en açık hükümler 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda yer almıştır. Bu kanunun izin vermesi ile 1930 – 1964 yılları arasında vali ve kaymakamların önderliğinde köylerin elektrik, yol, su gibi ihtiyaçlarını karşılamak üzere birlikler kurulmuştur. 1964’te Köy İşleri Bakanlığı’nın kurulması ile birlikte köylerin altyapı hizmetlerinin karşılanması için Köylere Hizmet Götürme Birlikleri oluşturulmuştur (Bozlağan ve Demirkaya, 2008). Türkiye’de belediyeler arası işbirliğini amaçlayan ilk girişim ise 1945 yılında bilim adamları ve belediyeçiler tarafından “dernek” statüsünde kurulan Türk Belediyeçilik Derneğidir (Ünlü, 1993). 1978 yılı Ocak ayında kurulan ve 1979 yılı Kasım ayına kadar görev yapan Yerel Yönetimler Bakanlığı da çok amaçlı ve kapsamlı belediye birliklerinin kurulmasını istemiş ve bölgesel düzeyde çeşitli görevler üstlenen belediye birlikleri kurulmuştur (Bozlağan ve Demirkaya, 2008).

Türkiye’de yerel yönetim birliklerine ilişkin ilk anayasal düzenleme, 1961 Anayasası’nın 116/4 maddesi;

“Mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri,

yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir, bu idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır” şeklindedir (1961 Anayasası, md. 116). Ayrıca, 1982 Anayasası’nın 127/5 maddesi ise; “Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında Bakanlar Kurulu’nun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” şeklinde ifade edilmiştir (1982 Anayasası, md.127).

Avrupa’da en önemli gelişmelerden biri Avrupa Konseyince 1957 yılında kurulan “Avrupa Konseyi - Bölgesel ve Yerel Yönetimler Konferansı” olmuştur. ABD’de ise 1967 yılında kurulan “Bölge Meclisleri Ulusal Birliği (National Association of Regional Council)” en önemli gelişmelerdendir. ABD’de 650’nin üzerinde bölgede yerel yönetimlerin sorunlarının bölgesel çözümü için “Bölgesel Meclisler” kurulmuştur. Bunların ana amacı kendi bölgelerindeki yerel yönetimler arası bilgi alışverişini, işbirliğini ve koordinasyonu sağlamaktır (Zengin, 1999: 96).

Yerel yönetimlerin kendi aralarında işbirliğine giderek birlik oluşturmaları bir çok ülkenin anayasal ve diğer yasal düzenlemelerinde ve uluslararası belgelerde yer almaktadır. IULA tarafından 1985 yılında düzenlenen Dünya Yerel Yönetimler Kongresinde kabul edilen “Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi”nde yerel yönetimlerin, yetkilerini kullanırken, ortak çıkarlarının savunulması ve geliştirilmesi ve üyelerine belli hizmetler sağlaması için birlikler kurma yetkisine sahip kılınması ve yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemeler konusunu da, yerel yönetim birliklerine danışmalıdır konusu yer almaktadır.

Bir diğer uluslararası gelişme olan “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”nda yerel yönetimlerin birlik kurma ve birliklere üye olma hakkı 10. maddede düzenlemiştir. Özerklik Şartı’nı Türkiye 21 Kasım 1988’de imzalamış ve 8 Mayıs 1991’de 3723 sayılı yasa ile onaylamıştır.

Yerel yönetim birlikleri günümüzde yeni yeni yaygınlaşıyor gibi görünse de yerel yönetimler arasındaki dayanışma ilk kez 1886 yılında Le Mains (Fransa) ile Paderborn (Almanya) arasında kurulan ortak kültürel işbirliğine dayanmakta olup (TBB, 2012: 52), 2. Dünya Savaşı’ndan sonra bugünkü anlamını kazanmıştır. Kültürel birlikteliklerin yanında yerel yönetimler savaşı önlemeye yönelik (Mayors for Peace / Barış için Belediye Başkanları) veya çatışmayı azaltmaya yönelik (Municipal Alliance for Peace in the Middle East / Ortadoğu’da Barış için Belediye İttifakı) gibi oluşumlar içerisinde

bulunmuşlardır (Daoudov, 2012: 67).

Dünya Savaşı'ndan sonra yerel yönetimler arasındaki bu tarz dayanışmalara Avrupa Belediyeler Konseyi (CEM) ve Birleşmiş Kentler Organizasyonu (UTO) da destek vermiştir. Bu dönemde Alman-İngiliz ve Alman-Fransız kentleri arasında kurulan ilişkilerle halkların savaş sonrası yeniden yakınlaşması ve barış duygularının geliştirilmesi hedeflenmiştir. Bu doğrultuda iki farklı ülkenin 2 adaş kenti, Dunkirk (New York) ve Dunkirk (Fransa) arasında kardeş şehir ilişkisi kurulmuş, böylece savaşta zarar gören şehirlerin kalkınmasına kardeş şehircilik yolu ile destek verilmiştir. 1956 yılında ise ABD'de uluslararası ilişkileri geliştirmek amacıyla "People to People International" derneği kurulmuştur (TBB, 2012: 52).

Yerel yönetimler arası dayanışma ve örgütlenme, yani birlik olma girişimleri 1970'lerde hızlanmıştır. Gerek merkez-yerel çatışması gerekse büyüyen kent sorunları karşısında belediyelerin köklü çözüm aramaları birliklerin ortaya çıkmasına vesile olmuştur (Zengin, 1999).

### **1.2. Yerel Yönetimler Arası İşbirliği Gereksinimi**

Her örgüt ve kuruluş gibi birliklerin doğmasına sebep olan veya birliklere üye olunmasını gerektiren bir takım gerekçeler vardır. Ülke sınırlarının önemini yitirmeye başlaması, teknoloji ile birlikte ulaşım ve iletişim araçlarının gelişmesi, artan ekonomik işbirliği ve bağımlılık, sınırları aşan ve ortak sorun haline gelen çevre sorunları, aynı evrende yaşayan her düzeydeki kuruluş ve kişiler arası işbirliği ve dayanışmayı her zamankinden daha çok ortaya çıkarmıştır. Bu gelişmeler ülkeler ve toplulukların ekonomik, sosyal ve kültürel olarak birbirlerine bağımlılıklarını artırmıştır. Bunun sonucunda da yönetimler arası işbirliği, ortak çalışma, bilgi ve deney alışverişinde bulunma hemen hemen zorunlu hale gelmiştir.

Yaşadığımız çevreye baktığımızda insanlar bir belediyenin sınırları içerisinde oturmakta, başka bir belediyenin sınırları içerisinde işe gitmekte, yine başka belediyenin sınırları içerisinde yer alan alışveriş yerlerine gidebilmektedir. Bununla beraber çevre sorunları, ulaşım ve konut sorunu gibi pek çok alanda kent ve belediye sınırları aşılmış durumdadır. Bu sorunların bölgesel düzeyde veya bölgeler üstü düzeyde çözümü için işbirliği yapılması gerekmektedir (Esen ve Polat, 2007). Bu tarz ilişkiler ağı bir belediyenin sınırlarını aşan ve diğer belediye ile işbirliklerine yönelten sebeplere dendir.

Çevre kirliliğinin önlenmesi, sağlıklı içme sularının sağlanması gibi kentsel hizmetlerin gerek ekonomik olarak, gerekse yetki ve sorumluluk olarak birden fazla yerel yönetim tarafından karşılanması

zorunluluğu da kurum veya kuruluşlar arasında işbirliği ihtiyacını doğuran sebeplerdendir. Örneğin hava kirliliği, su kirliliği gibi çevre sorunlarının sınırları aşması, bu tarz sıkıntıların çözümünün bölgesel, ulusal hatta uluslararası seviyede kuruluşlar arası işbirliği gerektirmesi de, yerel yönetimleri bu alanda işbirliği yapmaya sevk etmiştir. Özellikle gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkelerde yerel yönetimlerin hizmet standartlarını, çağdaş yönetim tekniklerini, personel politikalarını edinememiş olmaları, mevcut kaynakları verimli kullanamamaları yerel yönetimlerin gelişmesine engel olmaktadır. Bu engellemenin kalkması da daha iyi seviyedeki ülkelerin alt seviyedeki ülkelerle işbirliği yaparak onlara rehberlik etmesi ile mümkün olabilmektedir.

Resmi birliklerin yanı sıra, yerel yönetimlerin gönüllü olarak kuracakları bir dernek veya birlik, bütün yerel yönetimler için bir yardım ve teşvik kaynağı olabilir. Kurulacak bu derneklerin de ortak amacı belediyelerin çıkarlarının korunması, deneyim ve bilgi alışverişi, yönetimin etkinliğini arttırmak ve yerel yönetimlerin çıkarlarına yarayacak yasa ve yönetmeliklerin hazırlanmasında merkezi yönetime önerilerde bulunmaktır (Zengin, 1999). Böylece birliklerin doğmasına sebep olan etmenleri “Hizmet Gereksinmesi Etmeni, Yerel Görevlerde Farklılaşma Etmeni, Ekonomik Etmen, Politik Tatmin Etmeni, Yöredeşlik Etmeni, Küresel Rekabet Etmeni, Mevzuat Etmeni, Uluslararası İşbirliği Etmeni” gibi başlıklar altında kategorize edebiliriz (Gönül, 2007).

### **1.2.1. Hizmet gereksinmesi etmeni**

İletişim araçları ve teknolojinin gelişmesi ile birlikte insanların da gereksinimleri değişmiştir. Olanla yetinmek yerine daha çok ve daha üst düzey hizmetler talep edilir olmuştur. Bu talepler yerel yönetimlerce karşılanamayınca veya karşılanması gecikince insanlar birliklerin işlevlerinden yararlanmaya yönelmişlerdir (Gönül, 2007).

Hizmet yönünden bakıldığında kalkınma boyutu da gereksinimlerden biridir. Kalkınma da en basit anlamda iki türde olabilir: birincisi insani kalkınma yardımı şeklinde olmaktadır. Bu biraz daha uzun süreye yayılan bir süreçtir. İkincisi ise acil durum şeklinde olmaktadır. Bu tür uygulamalar afetle karşılaşan yerel yönetimlere acil yardım şeklinde yapılmaktadır (Daoudov, 2012: 55).

“Kent neye ihtiyacı var, halk nasıl bir kent istiyor ve biz nasıl bir kent istiyoruz” (Smyth, 2005) gibi sorulara cevap arayan bazı yerel birimler görevlerini yerine getiremeyecek kadar küçüktür. Bunun sebebi ise öz gelirlerinin az olmasının yanı sıra devletten aldıkları payların da oldukça kısıtlı olmasıdır. Bunun yanı sıra yeterli öğrenim görmüş deneyimli personele de sahip değildirlere. Bütün bu

olumsuzluklar yerel düzeyde hizmet kalitesini düşürmektedir. Belediyeler uzmanlık ve bilgi gerektiren, tek başına yapıldığında kaynak ve zaman israfına yol açan uygulamalar konusunda işbirliği yapmak durumundadırlar (Zengin, 1999).

### **1.2.2. Yerel görevlerde farklılaşma etmeni**

Toplumdaki ilişkiler ağının niteliğindeki değişimler ve teknik konulardaki hızlı değişimler merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki hizmet paylaşımı anlayışını da değiştirmektedir. Hem yerel yönetimlerin hem de merkezi yönetimin görevlerindeki nitelik ve niceliklerindeki farklılaşmalar ülkenin anayasal sistemi içerisinde de görev dağılımı dengesini değiştirmektedir (Şat, 2000).

Bunun sonucunda merkezi yönetim veya belediyeler tarafından yürütülmesi gereken bazı hizmetler, yürürlükteki bazı kısıtlamalardan kurtulmak, maddi sıkıntıları çözmek ve hizmet için gerekli personeli daha kolay çalıştırma imkanı sağlamak için bu birimlerin görevlerinden çıkıp birliklerin görevleri arasındaki yerlerini almaya başlamışlardır (Gönül, 2007).

Görevlerde farklılaşma ile birlikte yerel yönetim birliklerinin üstlendiği görevlerden bir tanesi de personel eğitim faaliyetleridir. Yerel yönetim birimleri, personellerinin yeni görevlere adapte olması veya mevcut görevlerinde uzmanlaşmalarını sağlamak için belediye birliklerine başvurumaktadırlar. Belediyeler arasında yapılan anketlerde belediyelerin eğitim konusunda ilk olarak belediye birliklerine başvurdukları görülmüştür (Arvas, 2012).

### **1.2.3. Ekonomik etmen**

Ülkeler arası ilişkiler ve yönetim anlayışındaki değişimler sonucu, kamu hizmetlerinin görülmesinde ve finansman sağlanmasında da uygulanan politikalar değişime uğramış ve uluslararası finans kurumlarına ihtiyaç artmıştır (Kiper, 2006). Mahalli müşterek kamu hizmetlerini sunan yerel yönetimlerin de hizmet sunumunda finanse etmekte zorlandıkları bazı gereksinimleri karşılamak için birlik kurulması yolunu seçmesi mümkündür. Tarımda birim alandan daha çok ürün alabilmek için sulama kanalları, temiz içme suyu şebekeleri, hayvansal ürünlerin saklanması ve pazarlanması için kullanılan depolar gibi parasal konulara dayanan ihtiyaçlar birlikler yoluyla da çözülebilmektedir (Gönül, 1977).

Ekonomik etmen yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde daha fazla ön plana çıkan bir olgudur. Hatta bazı yerel yönetimler açısından diğer yerel yönetimlerle ilişki kurulmasının temel nedenidir. Bunların

içerisinde yatırımcıları bölgeye çekerek yeni yatırımların yapılmasını sağlamak, istihdam oluşturmak ve böylece hizmet çeşitliliğini artırmak yer almaktadır. Yeni yatırım sağlamak gibi mevcutlar arasında da işbirliğini geliştirmek amaçlanabilir. Bunlar iyi uygulamaları ve tecrübeleri paylaşmaya yönelik çalışmalardır. Büyük liman şehirleri arasında kurulan ekonomik amaçlı ilişkiler buna örnek olabilir (Daoudov, 2012).

#### **1.2.4. Politik tatmin etmeni**

Siyasi kimliğe sahip olan insanlar bir üst adıma geçmek için çoğu zaman birlikleri bir basamak olarak görebilmektedirler. Muhtarlar belediye başkanlığına, belediye başkanları büyükşehir belediye başkanlığına veya milletvekilliğine geçmek için birliklere üye olup buralarda aktif görevler alarak isimlerini ön plana çıkarma çabasına girebilmektedirler (Gönül, 1977).

Bununla beraber, siyasi pozisyonlara herhangi bir sebeple seçilemeyen kişiler, yine yerel bir kuruluş olan birliklerde görev almak isteyebilirler. Bilinçaltında yatan bu istek ilk fırsatta ve herhangi bir konuda birlik kurulması veya birliğe üye olunması olarak ortaya çıkabilmektedir (Güneş, 2005).

#### **1.2.5. Yöredeşlik etmeni**

Ulaşım ve haberleşmenin gelişmesi ile çevremizde olanları daha rahat ve daha hızlı bir şekilde öğrenmeye başlamış bulunmaktayız. Yerel yönetim sınırları içerisinde yaşayan bölge sakinlerinin gezerek gördükleri veya medya ile haber aldıkları komşu ve civar bölgelerdeki hizmetleri kendi bölgeleri ile karşılaştırmaları muhtemeldir (Köseoğlu, 2010). Bu durum yöre halkını daha iyi veya daha üstün standartlı hizmetleri istemeye itebilir. Yoğunlaşan istekleri karşılayabilmek için mahalli idare birlikleri kurulabilir veya üye olunabilir (Mıhçı, 2010).

#### **1.2.6. Küresel rekabet etmeni**

Hizmette kalite beklentisinin artması ile birlikte kentlere atfedilen değerlerin değiştiği görülmektedir. Kentler artık küresel kent olma adına yarışmaya başlamışlardır. Küresel kent rekabeti olarak da adlandırılan bu durum, kentlerin kaynakları çekme ve kullanma kabiliyetinin bir göstergesi haline gelmiştir (Ni ve Peter, 2010). Bunun sonucunda tüm örgütlerde yenilikler kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu bağlamda günümüzde kentlerin de yüzleştiği iki seçenek vardır: küresel değişmeye ayak uydurmak ya da değişime karşı direnmek (Richards ve Palmer, 2010).

Uluslararası arenada pek çok alanda ve kuruluş arasında rekabet artmış; şirketler gibi artık kentler de birbiriyle rekabet etmeye

başlamışlardır. Bu tarz rekabet içerisine giren kentler, kaliteli istihdam imkanları sağlayarak daha yetenekli çalışanları ve yeni yatırımları şehirlerine çekmek ve ekonomiye katkısı yüksek firmalara sahip olmayı istemektedirler (Geyik ve Coşkun, 2004). Bu çaba ise tamamen küresel kent olabilmek içindir. Küresel kent olabilmeyen bir yolu da diğer ülkelere kendi kentini tanıtmaktan geçmektedir. Bu da başta turizm kampanyaları olmak üzere, müzelerin ve sanat galerilerinin yeniden canlandırılması, iş fuarlarının düzenlenmesi veya büyük spor organizasyonlarına ev sahipliği yapılması gibi unsurlar ile mümkün olabilecektir. Büyük kentlerde bu tarz girişimler kent dışındaki insanların da şehir merkezlerine yönelmelerini, girişimcilerin ve yatırımcıların da yeni girişimler ve yatırımlar yapmak istemesini sağlamaktadır (Ward, 2005). Bunun için hem gerekli finansman oluşumunu hem de diğer kentlerdeki, ülkelerdeki insanlara ulaşımı doğrudan olumlu etkileyecek işbirliklerinin kurulması önem kazanmıştır. Çünkü rekabet, unsurların en iyi şekilde birleşmesiyle oluşur. Yani yerel firmalarla, yöneticilerle halkın işbirliği ile oluşur (Zhang, 2010).

Rekabet ortamına giren kentler yarışırken kent kimliği de öne çıkmaktadır (Kiper, 2006). Bu durumda sadece kentin ekonomik özellikleri değil, kent kimliği ve bu kimliğin uluslararasılaştırılması yani farklılıklarının ortaya çıkarılması da önem kazanacaktır. Bu dönemde kentlerdeki değişim süreci başka bir döneme geçmiş olup, dünya kentleri küresel kapitalist ilişkiler çevresinde değişmeye başlamıştır. Ayrıca bölgesel ve uluslararası örgütlere gereksinim çoğalmış ve siyaset ulus devletlerden daha üst bir seviyeye taşınmıştır (Zengin, 2002). Daha önce ulus devletlerin arasında olan etkileşimlerin çoğu, bugün artık kentler arasında gerçekleştirilmektedir. Kent hizmetlerinin sunum biçimlerinde, kent yönetim sistemlerinde, kent kimliklerinde, kentlerin mekânsal yapılarında ve tüketim alışkanlıklarında değişimler görülmektedir. Kent mekânının dahi metalaştırıldığı bu dönemde, uluslararası sermayeyi kentlere getirebilmek için kentler arasında rekabet yaşanmaktadır (Kiper, 2006).

Kentlerin tanıtımını ve kentler arası rekabetin yürütülmesini yerel yönetimlerin yapması daha uygun olacağından yerel yönetimler arası işbirlikleri bu etmenin bir gereği olarak da gündeme gelmiştir. Dışlanmamak ve diğerlerinin önüne geçebilmek için kentler ve bölgeler birbirleriyle girdikleri bu yarış sonucunda hangi kentin başarılı olacağı, bu kentin yerel yöneticilerinin, sermaye sahiplerinin, sivil toplum kuruluşlarının ve halkın ortaya koyacağı işbirliğine bağlı olarak belli olacaktır (Karakurt Tosun, 2004).

### 1.2.7. Mevzuat etmeni

Yerel yönetim birimleri alım, satım, kiralama, yapım, restorasyon gibi harcamalar yapacağı zaman ihale, mali kontrol gibi bir takım genel mevzuatlara tabidirler. Bu mevzuat hükümleri harcama yapabilmenin çok zaman almasına sebep olduğu için, mevzuattan kaynaklanan engelleri aşmak için yerel yönetimler, birliklere başvurumaktadırlar (Esmer, 2008: 22).

Benzer sebeplerden biri de belediyelerin başka belediyelere yardım etmek istemesidir. Bazen yerel yönetimler, kardeş belediye altında veya tamamen iyi ikili ilişkilerin sonucunda yurtiçindeki veya yurt dışındaki diğer belediyelere yardım etmek istemektedirler. Mevzuat gereği bu gibi yardımlar direkt olarak belediyelerden belediyelere yapılamayacağı için, birliklere şartlı bağış yolu ile para aktarılabilen ve birlikler de bu şartlı bağışa istinaden gerekli yere parayı yönlendirmektedirler.

### 1.2.8. Uluslararası işbirliği etmeni

Ülkeler arasında genelde en üst düzey bürokratlar veya en üst düzey siyasetçiler düzeyinde var olan ilişkiler, yerel yöneticiler arasında pek görülmemektedir. Halka en yakın birim olan yerel yönetimler arasında uluslararası işbirliği başlatmak halklar arasında da dostluk ve kardeşliği geliştirmektedir. Bu işbirlikleri sadece kültürel boyutta kalmamalı ve bilgi ve tecrübe paylaşımı yapılarak yurtdışındaki belediyelerin tecrübeleri de alınmalıdır. Uluslararası işbirliği belediye düzeyinde olduğu gibi birlikler düzeyinde de olabilir. Birlikler, üyelerine daha iyi hizmetler verebilmek ve çalışma alanlarını daha da genişletebilmek için uluslararası işbirliğine gitmektedirler (Esmer, 2008: 31).

Hem merkezi yönetimlerin hem de yerel yönetimlerin uluslararası kuruluşlar ile yapacakları işbirlikleri, uluslararası bazı kavram ve değerlerin, ulusal ve hatta yerel düzeylere taşınması açısından oldukça önemlidir. Bu çok yönlü işbirliği, belediyelerin ve diğer paydaşların hem ortak değerlerde buluşmalarını sağlamakta hem de bölgesel, ulusal ve uluslararası düzeylerde hareket yeteneklerini geliştirmektedir (Göymen, 2004: 5).

## 2. Hukuki Dayanakları

Yerel yönetim kurum ve kuruluşları, diğer yönetimlerle ancak hukuk sisteminin izin verdiği ölçüde işbirliğine girebilirler. Bu anlamda hem uluslararası düzeyde hem de ulusal düzeyde birçok hukuki dayanak bulunmaktadır.

## 2.1. Uluslararası Gelişmeler ve Belgeler

1980 yılından itibaren yerel yönetim birliklerinin kurulmasını sağlayan gelişmeler arasında AB'nin bölgesel ve kırsal kalkınma politikalarının etkili olduğunu söylemek mümkündür. AB, özellikle gelir dağılımı ve istihdam açısından ülkeler ve bölgeler arasındaki farklılıkların azaltılması konusunda oldukça önem vermektedir. AB'nin bölgesel politikaları, temelde ekonomik ve sosyal uyumun artırılması ve bölgeler arası farklılıkların azaltılması amacına yöneliktir (Bozlağan ve Demirkaya, 2008).

Türkiye'de AB'ye üyelik sürecinde 2004–2006 arasını kapsayan ve sosyoekonomik uyum alanında maddi yardımlarla desteklenecek orta vadeli temel öncelik alanlarını belirlemek üzere Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖUKP) hazırlanmıştır. ÖUKP'de “hizmet birlikleri” ile ilgili olarak şunlardan bahsedilmektedir (Bozlağan ve Demirkaya, 2008):

- Geri kalmış bölgelerde KOBİ uygulamalarını tamamlayıcı nitelikte ilave destekler olmalıdır. Bu doğrultuda KOSGEB, Hizmet Birlikleri ve Bölgesel Kalkınma Ajansları yöreselleşmeyi destekleyecektir.
- Hizmet birlikleri, Kalkınma Vakıfları, Kent Konseyleri gibi oluşumlar hedeflenecek, geçmiş yıllarda kurulan kooperatifler, belediye birlikleri, odalar, dernekler gibi oluşumların tecrübelerinden yararlanılacaktır.

Bu hedefler doğrultusunda uygulamaya ilişkin görevler sektörel ve bölgesel kurumlar gibi oluşumlara devredilerek ara kurum rolü verilebilir. Hizmet Birlikleri, Belediye Birlikleri, Bölgesel Kalkınma Ajansları bunlara örnek gösterilebilir.

Bu gelişmelerin sonucunda Avrupa Konseyince benimsenen “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”nda ve “Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi”nde yerel yönetimlerin ortak çıkarlarını savunmak ve güçlendirmek için, üyelerine belli hizmetler sağlamak için “birlikler” kurma hakları olduğu kabul edilmiştir (Ünlü, 2003).

### 2.1.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1985 yılında kabul edilmiş olsa da bu konudaki girişimler daha öncelere gitmektedir. 1953 yılında Avrupa Komünler Birliği, yerel özerkliğin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne konulmasını önermiş fakat bu öneri dikkate alınmamıştır. Yerel özerklik konusu, 1980 sonrası daha fazla gündeme gelmeye başlamıştır.

Avrupa Konseyi'nin 1981 – 1984 yılları arasında yerel özerklik üzerine yaptığı çalışmalar sonucunda bir karar tasarısı kabul edilmiş ve bu karar tasarısı daha sonra “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” adı altında imzaya açılmıştır. Türkiye bu anlaşmayı 21 Kasım 1988 tarihinde imzalamış ve 8 Mayıs 1991 tarihli ve 3723 sayılı kanunla onaylayarak Resmi Gazete'nin 3 Ekim 1992 tarih ve 21364 sayılı nüshasında yayınlanmıştır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 10. maddesinde yerel yönetimlerin örgütlenme hakkını düzenlemiştir. İlgili maddede;

“yerel yönetimlerin ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel yönetimlerle işbirliği yapabileceklerini ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerini; her devletin, yerel yönetimlerin ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel yönetim birliklerine katılma hakkı sağlayacağını; yerel yönetimlerin kanunlarla öngörülecek şartlar dâhilinde, başka devletlerin yerel yönetimleriyle işbirliği yapabileceği” yer almaktadır.<sup>4</sup>

Birinci paragrafı kabul eden Türkiye, ikinci ve üçüncü paragrafta çekince koymuştur (Daoudov, 2012). 10. maddede belirtildiği gibi yerel yönetimler kendi aralarında işbirliği yapacaklar, yerel yönetim birlikleri kendi aralarında işbirliği yapabilecekler ve yerel yönetimler bu birliklere üye olabileceklerdir.

### **2.1.2. Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi**

Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA) tarafından 23 – 26 Eylül 1985 tarihinde Brezilya'nın Rio kentinde düzenlenen 27. Dünya Yerel Yönetimler Kongresi'nde kabul edilmiş olan Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi'nin 9. Maddesine göre de yerel yönetimler, ortak çıkarlarını korumak ve üyelerine çeşitli hizmetler sunabilmek için birlik kurma yetkisine sahiptirler ve diğer yönetim kademeleri, yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemeler yaparken, yerel yönetim birliklerine danışmalıdır (Ünlü, 1993).

### **2.1.3. Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arası İşbirliği Sözleşmesi**

Türkiye'nin 01.02.2000 kabul tarihli ve 4517 sayılı yasa ile onayladığı *Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arası İşbirliği Sözleşmesi*'nde; Avrupa haklarını oluşturan birlik ve beraberlik

<sup>4</sup> İlgili madde ve tam metin için: [www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa\\_Yerel\\_Yonetimler\\_ozerklik\\_Sarti.pdf](http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf), Erişim Tarihi: 09.10.2019.

ruhundan ve sınır bölgelerinin gelişmesine katkısından bahsedilmektedir. Buna göre yerel ve bölgesel yönetimler arasındaki işbirliğinin, yönetimlerin görevlerini daha etkin bir şekilde yerine getirmelerini kolaylaştırdığından ve tüm bölgelerin kalkınmasına katkıda bulunduğundan söz edilmektedir.

Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arası İşbirliği Sözleşmesi içeriğine göre; yerel ve bölgesel topluluklar veya yönetimler arasında, bölgesel, kentsel ve kırsal kalkınma, çevrenin korunması, yönetimler tarafından sağlanan hizmetlerin geliştirilmesi veya acil durumlarda karşılıklı yardım gibi konular büyük öneme sahiptir.

#### **2.1.4. Sınır Ötesi İşbirliği Sözleşmesi**

21 Mayıs 1980 tarihinde kabul edilen ve imzaya açılan bu sözleşmenin amacı komşu birimler arasında (belediyeler, birlikler) işbirliği oluşturmak, geliştirmek ve ortak sorunlara karşı ortak hareket etmektir. Sınırötesi işbirliği iki veya daha fazla tarafın yetki alanının içindeki yerel topluluk veya yönetimler arasındaki komşuluk ilişkilerini güçlendirmeye ve teşvik etmeye yönelik her türlü uyumlu eylem ve bu amaç için gerekli her türlü anlaşma ve düzenlemenin yapılması anlamına gelmektedir (Ratti ve Reichman, 1993: 12).

### **2.2. Ulusal Hukuki Dayanaklar**

Türk hukuk sistemine bakıldığı zamanda bu tarz işbirliklerine izin veren yasal dayanaklar bulunmaktadır. Bu başlık altında ilgili hukuki dayanaklar incelenmiştir.

#### **2.2.1. Anayasal Dayanak**

Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası 127. maddesinde yer alan mahalli idareler kısmında mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurmalarına izin verilmiştir. Türkiye’de yerel yönetim birliklerine dair ilk düzenlemeler 1961 Anayasası’nda yer almaktadır ve 1982 Anayasası’nda yer alan hükümlerin 1961 Anayasası ile hemen hemen aynıdır. Fakat 1982 Anayasasında “belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla” ibaresi birlik kurmayı amaç yönünden sınırlandırmaktadır.

Bir diğer farklılık ise 1961 Anayasası’nda yer almamasına karşın, 1982 Anayasası’nda birliklerin Bakanlar Kurulu izni ile kurulması koşulu yer almasıdır. Bu durum merkezîyetçiliğin bir sonucu olarak görülebilir (Esmer, 2008).

### 2.2.2. Yasal Dayanak

5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 26.05.2005 tarihinde kabul edilmiş ve 11.06.2005 tarih ve 25842 sayılı resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. İlgili kanun ilk maddesinde amacının “mahalli idare birliklerinin hukukî statüsünü, kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek” olduğu yer almaktadır (Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, md.1).

Kanunun genel gerekçesi incelendiğinde yeni kamu yönetiminin etkinliği ve verimliliğini esas aldığı ifade edilerek, hızlı karar almak, sorunlara hızlı çözümler bulmak ve değişime uyum sağlayabilmek için yerel yönetimlerde bir değişim ve dönüşümün gerekli olduğundan bahsedilmektedir. Yerel yönetimlerde aşırı bürokratik yapının kaldırılmasının ve çalışma yöntem ve süreçlerinin sorgulanmasının gerekliliğine dikkat çekilmektedir (Kara ve Palabıyık, 2007).

1982 Anayasası'na getirilen Bakanlar Kurulunun onayı hususu MİBK'da da yer almaktadır. Kanuna göre mahalli idare birimleri bir araya gelerek Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurabilirler. Bu durum yerel özerklik ile bağdaşmamaktadır. Yerel demokrasi ile ters düşen bu durum, adem-i merkezîyetçi yapı yerine, merkezîyetçi yapıyı öne çıkarmaktadır.

Yerel yönetim birimleri, birliklere üye olurken ise Bakanlar Kurulunun iznine gerek duymayıp, kendi meclislerinde alacakları karar ile üye olabileceklerdir. Su, yerel yönetimlerin katı atık veya altyapı gibi hizmetlerin ortak sunumu için kurulan birliklere katılmasına ise Bakanlar Kurulu karar verebilir. Bu tür birliklerden çıkmak da yine Bakanlar Kurulu'nun iznine tabidir (Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, Md. 4).

### 2.2.3. Uluslararası Nitelikteki Teşekküllerin Kurulması Hakkında Kanun

Yerel yönetim birliklerini düzenleyen “Mahalli İdare Birlikleri Kanunu”nun yanı sıra bazı birlik türlerinin oluşmasına yasal zemin hazırlayan düzenlemeler de vardır. 1987 yılında kabul edilen 3335 sayılı “Uluslararası Nitelikteki Teşekküllerin Kurulması Hakkında Kanun” bu mevzuatlara örnek olarak gösterilebilir.

İlgili kanuna göre Cumhurbaşkanının izni ile;

“uluslararası alanda beraberlik ve işbirliği yapılmasında fayda görülen hallerde, Türk ve yabancı hakiki veya hükmi şahısların veya yalnız hükmi şahısların, kazanç paylaşma amacı dışında ve kanunlarla yasaklanmamış olmak kaydıyla ekonomik ve teknik

alanlarda işbirliğini geliştirmek, bu konularda bilgi, görgü ve karşılıklı teknolojilerinden yararlanmak maksadıyla Türkiye'de veya yurt dışında, en az yedisinin; uluslararası nitelikte birlik, federasyon veya benzeri teşekküller kurmaları veya kurulmuş bu gibi teşekküllerin şubelerini açmaları, uluslararası faaliyette bulunmaları, mevcut kuruluş ve benzeri derneklere katılmaları veya bunlarla işbirliğinde bulunmaları” uygun bulunmuştur (Uluslararası Nitelikteki Teşekküllerin Kurulması Hakkında Kanun, md. 1).

#### **2.2.4. Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun**

1173 sayılı “Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun” ise yerel yönetimler de dahil olmak üzere resmi ilişkilerin yürütülmesinde Dışişleri Bakanlığına bilgi vermeyi zorunluluk haline getirmiştir.

Buna göre, Dışişleri Bakanlığı'nın uygun görüşü üzerine İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile belediyeler yabancı ülke belediye ve şehirleri ile kardeş şehir ilişkisi kurabilirler. Bunun için Belediye Meclis Kararı, Belediyelerin nüfusu, ekonomik ve sosyal bakımdan durumları ve böyle bir ilişki kurulmasında amaçlanan yararlar hakkında gerekçe raporu, Valinin görüşü ve Bakanlığa teklifi üzerine Dışişleri Bakanlığı'nın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı gereklidir (Esen ve Polat, 2007).

#### **2.2.5. Köy Kanunu**

442 Sayılı Köy Kanunu 18.03.1924 tarihinde kabul edilmiş ve 07.04.1924 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (www.mevzuat.gov.tr, Erişim Tarihi: 08 Eylül 2019).

Köy kanununda köyün görevleri “isteğe bağlı” ve “zorunlu” olmak üzere iki grupta toplanmıştır. Zorunlu görevler sağlık, temizlik, yol, su ve okul işleri; isteğe bağlı tutulanlar ise hamam, çamaşırılık, pazar yeri yapmak gibi görevlerdir.

Kanununun 47. ve 48. maddeleri yerel yönetim birlikleri ile ilişkilendirilebilir (Uzun, 2010). Söz konusu kanununun “Beşinci Fası” başlığı altında, “İki ve daha ziyade köylere düşen işler” kısmında yer alan maddeler:

“iki ve daha fazla 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 iş

başlarlar” şeklindedir (Köy Kanunu, md. 47 – 48).

1924 yılında yürürlüğe giren söz konusu kanun sosyal, ekonomik ve kültürel değişim sonucu güncelliğini yitirmiştir. Köy Kanunu yürürlüğe girdiği yıl Türkiye nüfusunun %85'i köylerde yaşarken, 2008 yılında bu oran %17'dir ve köylerde yaşayan ortalama insan sayısı 351 kişidir (Can ve Gündüzöz, 2011).

### 2.2.6. Belediye Kanunu

Belediye birliklerinin kuruluş yapısı 14.04.1930 tarih ve 1471 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 1580 Sayılı eski Belediye Kanunu'nun 138. maddesinde “Birlikler hükmi şahsiyeti haiz amme müesseseleridir.” olarak belirtilmiştir (Bozlağan ve Demirkaya, 2008).

2005 yılında kabul edilen 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda ise, belediyelerin yurt dışı ilişkilerini düzenleyen madde 74;

“Belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilirler. Belediyeler bu teşekkül ile, organizasyon ve yabancı mahalli ortak faaliyet ve hizmet projelerini gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilirler. Fakat bu işbirlikleri çerçevesince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığı'nın izninin alınması zorunlu kılınmıştır.” şeklindedir. (Belediye Kanunu, md. 74).

Belediyelerin bu hakkı, belediye meclisinin görev ve yetkileri çerçevesinde 5393 sayılı Kanununun (p) maddesinde;

“Yurt içindeki ve içişleri bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek”

şekilde tanımlanmıştır (Esen ve Polat, 2007).

### 2.2.7. İl Özel İdaresi Kanunu

22.02.2005 tarihinde kabul edilen ve 04.03.2005 tarihli resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda birliklerin kurulmasına dair herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Fakat ilgili kanunun 62. Maddesinde;

“il özel idaresi, il genel meclisinin kararına bağlı olarak görev

alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir, ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir”

ibaresi yer almaktadır (İl Özel İdaresi Kanunu, md. 62).

Aynı kanununun 10. maddesinde düzenlenen il genel meclisinin görevleri kısmında birliklerle ilgili hükümler yer almaktadır. Örneğin 10. maddenin (m) bendi yurt içindeki ve yurt dışındaki mahalli idareler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek şeklindedir (İl Özel İdaresi Kanunu, md. 10). Bu madde, il özel idaresinin bazı faaliyetlerde birliklerle işbirliği yapılmasına zemin hazırlamaktadır.

### **2.2.8. Büyükşehir Belediyesi Kanunu**

1984 tarihinde kabul edilen 3030 Sayılı Kanun'da Bakanlar Kurulu'nun izni ile Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında veya diğer mahalli idarelerle birlik kurmalarının mümkün olduğu belirtilmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin günümüzde bağlı olduğu 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda, yerel yönetim birliklerine dair bir düzenlemeye yer verilmemiştir (www.tbmm.gov.tr, Erişim Tarihi: 15.10.2019).

### **SONUÇ**

Yerel yönetimlerin, çeşitli alanlarda ortak çalışmalar yürütmek üzere buldukları ülkelerden veya farklı ülkelerden iki veya daha fazla sayıda yerel yönetim birimi ile yapacağı işbirliği, kentler arası rekabette önemli bir unsurdur. Yerel yönetim birimlerinin diğer yerel yönetim birimleriyle veya yerel yönetim birlikleriyle işbirliğine girmeleri, gelişmelerine ve dünyadaki yenilikleri daha kolay takip etmelerine katkı sağlayacaktır. Yerel yönetimlerin görev alanlarında hemen hemen her konuyu kapsamına alan/alabilen birliklerin hem ulusal alanda hem de uluslararası alanda diğer yerel yönetim birimleriyle kurulması mümkündür.

Halka en yakın birimler olan yerel yönetimler hizmet alanlarında, hemşehrilerinin hiç bitmeyecek olan taleplerini yerine getirmekle yükümlü kurumlardır. Sunulan hizmetin kusursuz olması istenmekte, belediyeler her alana yetişememekte ve verimlilik ortadan kalkmaktadır. Her alanda rekabet ve işbirliğinin tüm yerel yönetim birimleri için önemli bir unsur olduğu da göz önüne alındığında; hem verimliliği hem de insanlara sunulan hizmet kalitesini arttırmak için yerel yönetim birlikleri önem taşıyan kurumlar arasında yerini

almıştır. Yerel işbirlikleri sayesinde yerel yönetimlerin; hizmet sunumlarında verimlilikleri arttırması, ulusal ve uluslararası fonlardan yararlanması, kurumsal olarak diğer ülke örneklerinden faydalanarak güçlenmesi gibi hususlar kolaylaşmaktadır. Ayrıca bu işbirlikleri yerelde sunulan hizmetin kalitesinin artmasına ve yerel demokrasinin gelişmesine de katkı sağlamaktadır.

Yerel yönetim birliklerinin kurulmalarında birçok gerekçe vardır. Bu çalışmada da bunlar üzerinde durulmuştur. Birliklerin kurulmasında birçok farklı etmen olmasına rağmen ağırlıklı olarak politik etmenin ve küresel rekabet etmeninin ön plana çıktığı görülmüştür. Sermayeyi kendi bölgesine çekme çabası, yerel yönetim birliklerine üyelik amaçlarından birini oluşturmakla birlikte, uluslararası yerel yönetim birlikleri ile uluslararası sermayenin bölgelere çekilme amacı ortaya çıkmıştır. Bir diğer önemli etmen olan politik tatmin etmeni ise yerel yöneticilerin bir üst aşamaya geçmek için birliklerden yararlandıkları anlamına gelmektedir. Siyaset alanında isim yapmak ve çeşitli unvanlar kazanmak isteyenler birliklere üye olabilmektedirler. Böylece hem bölgenin ismi hem de yerel yöneticinin ismi ulusal ve uluslararası alanda duyulmuş olacaktır.

Yerel yönetimler arası işbirliği kurulması hem ulusal alanda hem de uluslararası alanda çeşitli hukuki belgelerle desteklenmektedir. Türkiye'ye bakıldığında Anayasal dayanak ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunu gibi yasal dayanaklar ile Uluslararası Nitelikteki Teşekküllerin Kurulması Kanunu gibi özel kanunlarda birliklere ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Uluslararası alanda ise Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi, Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arası İşbirliği Sözleşmesi gibi anlaşmalar da birliklerin oluşumunu destekleyen belgelerdir.

Çalışmamızın temelini oluşturan belediye birliklerinin Türkiye'deki kendilerine özgün yasal dayanağı 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'dur. Yerel yönetimler arasında işbirliğinin sağlanması amacıyla çıkarılan bu kanun ile mahalli idare birlikleri kendine has geniş kapsamlı bir kanuna sahip olmuşlardır. Kanunda yerel yönetimler arasında kurulacak işbirliğinin hangi amaç ve kapsamda olacağı, birliğin tüzüğü, hak ve yetkileri, birliğin organları, birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanının görev ve yetkileri, birliğin gelir ve giderleri, teşkilat yapısı, birlik üyelerinin yükümlülükleri, kurulacak birliklerin türleri gibi birçok husus düzenlenmektedir.

Yerel yönetim birliklerinin önemini gösteren bir diğer husus ise belediyelerin çoğunlukla belediye birliklerinin yapmış oldukları

personel eğitim faaliyetlerinde bu birlikleri kullanıyor olmasıdır. Personellerinin yeni görevler konusunda eğitiminde ve mevcut görevlerinde uzmanlaşmalarında belediye birliklerine başvurdukları görülmektedir.

Kentler arası rekabetin başlaması ile birlikte, çağa ayak uydurmak adeta bir gereklilik haline gelmiş ve kentleşme sürecini yönlendiren yerel yönetim birimleri de değişime ve yenilenmeye mecbur kalmıştır. Yerel hizmetlerin artması, hizmetlerin sadece belediyeler tarafından görülebilmesini zorlaştırmıştır. Yerel yönetim birlikleri işte bu duruma yerel bazda bir cevap niteliğindedir. Dolayısıyla yerel yönetimler arası işbirliklerinin aşağıdaki öneriler dahilinde geliştirilmesi, desteklenmesi ve bahsedilen sorunlarının çözülmesi büyük önem taşımaktadır.

Uluslararası kurum ve kuruluşlara üye olma konusu toplumlar için de oldukça önemlidir. Toplumların gerek kurumlarıyla gerek bireysel olarak sadece yerel şartlar altında yaşantısına devam etmesi yerine, yerel şartların ötesine çıkıp dünya görüşünü daha iyi sahipleneceği bir ortama doğru yol alması o toplumda yaşayan insanların ufkunu açacaktır. Uluslararasılaşma ile birlikte değişik kurumlarla yapılan işbirlikleri bilgi ve görgü ufkunun genişlemesi bakımından çok yararlı olabilmektedir. Yerel yönetimler de bu ortaklıklar sonucu kendi yöre halkına daha iyi hizmetler verebilmektedir. Bu açıdan Türkiye'nin yerel yönetimlerinin de uluslararasılaşması ve bunun en kolay yollarından biri olan uluslararası örgütlerle işbirliği kurması ve geliştirmesi üzerinde mutlaka durması gerekmektedir.

Belediyelerin uluslararası işbirliklerinin kalıcı olması için bir takım ön şartlara bağlı olması gerekmektedir. En geniş anlamda alınacak bir şeyin ve verilecek bir şeyin olması önemlidir. Bunlara ek olarak bu ilişkilerin kendi bünyesinde bir yeri, bir amacı, bir tutarlılığı ve devamlılığı olması gerekir.

Türkiye'de veya yurt dışındaki belediyeleri ele alırsak bu ilişkilerin sağlıklı olması için projelerin, fikirlerin, paranın, deneyimin alınması gerekir. Verilmek istenen nedir, alınmak istenen nedir somut olmalıdır, aksi takdirde imzalanan kardeş şehir protokolleri kâğıt üzerinde kalır. Birliklere de koordinasyon konusunda görevler düşmektedir. Belediyeleri bir araya getirmek, ortak projeler yaptırmak, eğitime tabii tutmak gibi görevler belediyeler birliklerinin çatısı altında gerçekleştirilebilir.

### KAYNAKÇA

- Arvas, T. (2012). *Belediyelerde Hizmet İçi Eğitim İhtiyaç Analizi: Marmara Belediyeler Birliği Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Bıçakçioğlu, E. (2010), *Belediye Birlikleri ve Türk Dünyası Belediyeler Birliği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Bozlağan, R. ve Demirkaya, Y. (2008). *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, 1. Baskı, Nobel Basımevi, Ankara.
- Bozlağan, R. (2011) *Belediye Birliklerinin Yapısı, Sorunları ve Çözüm Önerileri*, Dış Denetim Dergisi, Nisan-Mayıs-Haziran.
- Can, H. ve Gündüzöz, İ. (2011). *Türk Mahalli İdarelerinin Mali Yapısı*. (1. Baskı), Gökçe Ofset, Ankara.
- Daoudov, M. (2012). *Yerel Yönetimlerin ve Birliklerinin Uluslararası Alanda Konumu ve Ulusal Dış Politika İlişkileri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Esen, E. ve Polat, F. (2007). *Türk Yerel Yönetimlerinin Uluslararası ve Avrupa Birliği Kuruluşları İle İlişkileri*, 1. Baskı, Elma Basım, İstanbul.
- Esmer, Ş. (2008). *Yerel Yönetim Birlikleri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Afyon.
- Geyik, M. ve Coşkun, R. (2004) *Şehirler-Arası Rekabette Bilginin Yeri*, 3. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi, Osmangazi Üniversitesi, Eskişehir.
- Gönül, M. (1977). *Yerel Yönetim Birlikleri*, 1. Baskı, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Göymen, K. (2004). *Yerel Kalkınma Önderleri Ve Paydaşı Olarak Belediyeler, Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü*, Pendik Belediyesi Yayınları, İstanbul.
- Güneş, Y. (2005). *Yeni Yasa Tasarısı Bağlamında Yerel Yönetim Birlikleri*, Türk İdare Dergisi, 442.
- Kara, M. ve Palabıyık, H. (2007). 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve Köy Birlikleri – Toplum Kalkınma İlişkisi, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar- 2: Uygulama*, H. Özgür, M. Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara.

- Karakurt Tosun, E. (2004). *Bilgi Toplumu Sürecinde Yeniden Yapılanan Kentsel Mekanı Okumak*, 3. Ulusal Bilgi Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı, Eskişehir.
- Kiper, P. (2006). *Küreselleşme Sürecinde Kentlerin Tarihsel – Kültürel Değerlerin Korunması: Türkiye – Bodrum Örneği*, Ezgi Matbaacılık, İstanbul.
- Köseoğlu, M. (2010). *Yerel Yönetim Birliklerinin Sorunları ve Çözüm Önerileri*. Türk İdare Dergisi, 468.
- Mıhçı, H. (2010). *Yerel Yönetim Birlikleri Gölcük Köylere Hizmet Götürme Birliği Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.
- Nadaroğlu, H. ve Varcan, N. (2005). *Yerel Yönetimler*. 1. Baskı, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.
- Ni, P. ve Peter, K. (2010). *The Global Urban Competitiveness Report*, UK.
- Richards, G. ve Palmer, R. (2010). *Eventfull Cities: Cultural Management and Urban Revitalization*, ABD: Elsevier LTD.
- Ratti R. ve Reichman S. (1993). *Theory and Practice of Transborder Cooperation*, Verlag Helbing & Lichtenhahn, Basel und Frankfurt am Main.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2000) *Küreselleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- Smyth, H. (2005). *Marketing the City*, Londra.
- Şat, N. (2000). *Türkiye’de Yerel Hizmetlerin Sunulmasında Belediye Birliklerinin Yeri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- TBB, (2012). *Kardeş Şehirler, Uluslararası Belediye İşbirlikleri ve Birliğimizin Rolü*. İller ve Belediyeler Dergisi, Sistem Ofset, Ankara.
- Toprak, Z. (2003). *Belediyeler Arası Yurtiçi ve Sınır Ötesi İşbirliği*, Türk İdare Dergisi, Sayı: 441.
- Uzun, B. (2010). *Türkiye’de Yerel Yönetim Birlikleri: Türkiye Belediyeler Birliği ve Tarihi Kentler Birliği Örnek İncelemeleri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Ünlü, H. (1993). *Yerel Yönetimler Arası İşbirliği*, 2. Baskı, Kent Basım,

İstanbul.

Ward, S.V. (2005). *Selling Places: The Marketing and Promotion of Towns and Cities 1850-2000*, Londra.

Zengin, E. (1999). *Yerel Yönetim Birlikleri*, 1. Baskı, Damla Ofset, Konya.

Zhang, M. (2010) *Competitiveness and Growth in Brazilian Cities: Local Policies and Actions for Innovation*, Washington.

1961 Anayasası, [www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm](http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm), Erişim Tarihi: 05.11.2019.

1982 Anayasası, [www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf](http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf), Erişim Tarihi: 25.09.2019.

Uluslararası Nitelikteki Teşekküllerin Kurulması Hakkında Kanun, [www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3335.pdf](http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3335.pdf), Erişim Tarihi: 09.11.2019.

Belediye Kanunu, [www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf](http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf), Erişim Tarihi: 01.05.2019.

İl Özel İdaresi Kanunu, [www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf](http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf), Erişim Tarihi: 13.10.2019.

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (2005).

[www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)