

# YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN ÖRGÜTLENMESİ: BİR MODEL ÖNERİSİ

Eyüp ZENGİN\*

## GİRİŞ

Yerel yönetim, bir beldede yaşayan bireylerin, birey gruplarının ve topluluğun ortak ihtiyaçlarının karşılanmasına, ekonomik ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin kamusal yerel işlerin, kendi sorumlulukları altında ve topluluğun yararları doğrultusunda düzenlenmesi hakkının yerel yönetim birimlerine bırakıldığı bir yönetim biçimidir<sup>1</sup>.

Yerel yönetim kuruluşları, ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alırlar. Kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir sistemi yasama organı tarafından belirlenir. Yerel yönetim kurumunun temelinde, yerel demokrasi değerleri vardır. Bu değerler, yerel toplulukların kendilerini en çok ve yakından ilgilendiren konularda özgürce ve demokratik yol ve yöntemlerle yönetmelerini öngörmektedir. Bu değerler yanında, yerel yönetim kuruluşları, üstlendikleri kamusal hizmetlerin yürütülüşünde, merkezi yönetime göre etkililik ve verimliliği daha üst düzeyde gerçekleştirebilen kuruluşlar olarak da değerlendirilmektedir<sup>2</sup>.

## YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ

Yerel yönetim birlikleri, yerel yönetim birimlerinin çeşitli yasalarla kendilerine verilmiş, tek başlarına üstesinden gelemedikleri görev ve etkinlikleri yerine getirmek amacıyla bir araya gelmeleri sonucu oluşmaktadır<sup>3</sup>.

---

\*Kırıkkale Üniversitesi, Öğretim Görevlisi.

<sup>1</sup>"Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi" T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Teşkilatı, (IULA-EMME) Yayını, İst., Kent Basımevi, 1993, s. 11.

<sup>2</sup>TODAİE, KAYA Projesi, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s. 3-4.

<sup>3</sup>Mustafa Gönül, "Yerel Yönetim Birlikleri" TODAİE Yayını, Ankara, 1978, s. 15.

Yerel hizmetleri karşılamada asıl sorumluluk ülkenizde üç türe ayrılmış bulunan yerel yönetim birimlerindedir. Köy, İl Özel İdaresi ve Belediyeler yerel hizmetleri karşılamak için kurulmuştur. Yerel yönetim birlikleri, bu açıdan bölge ya da yörede ne tek otoritedir ne de yerel yönetimlerin yerine geçebilen bir kuruluştur. Yerel yönetim birlikleri yerel hizmetleri karşılamada başvurulan "ikincil" nitelikteki<sup>4</sup> kuruluşlardır<sup>5</sup>.

Yerel yönetimlerin eldeki olanaklardan bir an önce ve yeterince yararlanabilmesinin yöntemlerinden biri de yerel yönetim birimleri arasında iş ve güç birliği yapabilme yollarını araştırmaktır. Kamu hizmetlerinin büyük kısmını üstlenmiş olan ve vatandaşın gündelik hayatında sürekli bir iletişim içinde bulunan yerel yönetimler, üzerine düşen görevleri en iyi şekilde yapacak şekilde örgütlenmek zorundadırlar. Ancak uygulamada karşı karşıya kaldıkları sorunlar bazen kendi örgütleri için üstesinden gelinmeyecek kadar büyük, bazen de büyük bir örgüt ve kaynak ayrılmasına değmeyecek kadar küçüktür. İşte bu iki durum, yerel yönetimler arasında işbirliği ve koordinasyon ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Bu ihtiyacın giderilmesi, kamusal hizmette verimlilik, yerindelik ve bütünlük sağlayacaktır<sup>6</sup>.

### YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN YASAL KAYNAKLARI

Yerel yönetimleri en geniş biçimde ele alan Anayasa 1961 Anayasa'sı olmuştur. Bu Anayasa'nın 112. maddesi, idareyi kuruluş ve görev açısından, merkezden yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayırdıktan sonra, 116. madde ile de yerel yönetimler için getirdiği esasları saymaktadır. Bu maddenin sonuncu fıkrası şöyledir:

"Mahalli idarelerin 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".

Bu fıkra ile daha önce yasalarda yer alıp, Anayasa'da yer almayan birlikler kavramının, Anayas'a da yer alması sağlanmıştır.

1982 Anayasası'nın 127. maddesinin birinci ve sonuncu fıkraları, aynı hükümleri ihtiva etmekle beraber yerel yönetimlerin birlik kurabilmeleri konusunda küçük bir farklılık göstermektedir. Bu da, birlik kurulabilmesini, Bakanlar Kurulunun izni ön şartına bağlamasıdır.

442 Sayılı Köy Kanunu'nun "iki ve daha ziyade köylere düşen işler" başlığını taşıyan 47 ve 48. maddeleri, iki ve ziyade köyler arasında ortak işlerin çözümlenmesi için, çok basit, kısa ve özlü hükümler getirmişse de, Köy Kanununun yürürlüğe girmesinden bugüne dek 65 yıllık dönem içerisinde ülkemizin ekonomik, sosyal ve siyasal yapısında, geniş ölçüde kırsal alanları da etkileyen hükümlerinin bugünkü koşullar altında yeterli olduğunu ileri sürmek çok güçtür. Bu nedenledir ki, günümüzde köyler arasında kurulacak birlikler için, aşağıda değindiğimiz Belediye Kanunu hükümleri

<sup>4</sup>Birliklerin "ikincil" niteliklerine ilişkin geniş bilgi için; Mustafa Gönül, a.k., s. 14-15.

<sup>5</sup>Metin Kazancı, "Yerel yönetim Birlikleri", XII İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları İçinde, Ankara, 1981, A.Ü. SBF. Yayını, s. 59.

<sup>6</sup>DPT, Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1989, s. 108.

uygulanmaktadır. Belediye kanununda, birlikler konusuna ilişkin 17. madde yer almaktadır. Bu konuda ki 133. madde şöyledir:

"Belde ve köyler, vilayet ve idare-i hususiyeleri kendilerine kanunlarla verilen mecburi ve ihtiyari vaziflerin bir veya birkaçını müşterek tesisat ve idare ile ifa için birlik tesis edebilirler".

Belediye Kanunu'nun konuyla ilgili diğer maddelerinde, birlik tüzüğü'nün kesinleşmesi, tüzüğe girecek maddeler, tüzüğün değiştirilmesi, birliğin ilgası için yapılacak işlem, birliklerin hükmi şahsiyetleri, birlik meclisi, meclisin seçimi ve çalışması, meclis başkanı, valilerin ne zaman başkan olabileceği, birlik encümeninin seçimi ve görevi, başkanın görevi konuları ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Görüldüğü gibi bu, birlikler konusuna açıklık getiren bir yasa'dır<sup>7</sup>.

Ayrıca, İl Özel Yönetimine ilişkin 1913 tarihli İdare-i Umumiye Vilayet kanunu muvakkat'ının 145. ve 146. maddelerinde, İl İdaresi Yasasının 56. maddesinde birliklere ilişkin düzenlemeler yer almıştır.

Avrupa Birliğine gidilen yolda, yerel yönetimler arasında ortak özellikler, standartlar oluşturabilmek amacıyla hazırlanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında birlikleri düzenleyen ilkeler şu şekilde yer almıştır (Madde 10):

#### **Yerel Yönetimlerin Birlik Kurma Hakkı:**

"1- Yerel yönetimlere yetkilerini kullanırken ve ortak çıkarları ilgilendiren görevlerin yürütülmesinde, yasalar çerçevesinde başka yerel yönetimlerle işbirliği yapma ve birlik kurma hakkı tanınır.

2- Yerel yönetimlerin kendi ortak çıkarlarını koruyup, geliştirmek için, üye ülkelerce, aralarında birlikler kurma ve uluslararası yerel yönetim kuruluşuna (veya kuruluşlarına) katılma hakkı tanınır.

3- Yasa ile belirtilen hallerde, yerel yönetimlerin başka ülkelerdeki yerel yönetimlerle işbirliğine gitme yetkileri vardır".

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı 1988 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile kabul etmiştir. 21 Mayıs 1991 tarihinde çıkarılan 3723 sayılı yasa ile (R.G. 20877) anlaşma yürürlüğe girerek hukuk düzenimiz içinde yer almıştır<sup>8</sup>.

#### **YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ ÖRGÜTLENME MODELİNİN GEREKÇESİ**

Merkezi denetimin azalması, desantralizasyon, kaynak artışı sağlanması, yerel temsil ve katılımın özendirilmesi gibi önlemler, yerel yönetimlerin süreç içerisinde "demokratik ve etkin yönetim birimleri" olarak işlev görmelerini sağlayacak önemli

<sup>7</sup>DPT, a.k., s. 107-108.

<sup>8</sup>Fethi Aytac, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 548, Haziran 1991, s. 324.

mekanizmalar oluşturmakta ve yerel yönetimlerle ilgili yeni bir model geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır<sup>9</sup>.

Yerel yönetim birlikleri konusunda, model eksikliğine somut katkı ve giridi sağlamayı hedefleyen, yetki sorumluluk ve kaynaklarını daha etkin bir biçimde kullanmalarını sağlayacak örgütsel yapı ve tekniklerin geliştirilmesi üzerinde duran bu yazının amacı yerel yönetim sistemine katkıda bulunmaktadır.

Yerel yönetim birliklerinin yerine getireceği hizmetler, örgüt eliyle yürütülecektir. Hizmetlerin etkili, verimli ve hakkaniyete uygun bir biçimde yerine getirilmesi için uygun örgüt yapısının kurulması, idari usullerin geliştirilmesi, örgütün gerekli ve yeterli araç-gereç ile donatılması gerekir<sup>10</sup>.

Yerel yönetimlerimiz yasal ve kurumsal açıdan çağdaş ve demokratik bir anlayışla düzenlenmemiş olduğundan sorumlu ancak yetkisi ve kaynağı olmayan bir model içinde örgütlenmişlerdir. Buna rağmen yürürlükteki hukuki ve mali yapıyı veri olarak belli düzenlemeleri gerçekleştirme şans ve olanağı vardır. Öte yandan, doğal olarak, her örgüt gibi yerel yönetimler de işlev yaptığı çevrenin toplumsal ve ekonomik konumuna uymak ve bu konudaki değişikliklere koşut olarak yapısını yenilemek zorundadır<sup>11</sup>.

Bu çalışmada, yerel yönetim birliklerinin, üstlendikleri görev ve hizmetlerini; "düzenli, süratli, etkili verimli ve ekonomik bir şekilde" yürütebilmesine imkan sağlayacak örgütlenme modeli geliştirilmeye çalışılmıştır. Böylece yerel yönetim birliklerinin ülke düzeyinde daha başarılı olmalarını sağlamak için ilk adımlardan biri atılmış olmaktadır. Ancak iyi bir örgütlenme modeline sahip olmanın, başarının gerekli ama yeterli olmayan şartlarından biri olduğunu unutmamak gerekir.

## TEMEL AMAÇLAR VE İLKELER

I- Merkezi yönetim, yerel yönetim ilişkileri, yerel düzeydeki hizmetlerin görülmesinin yerel yönetimin sorumluluğu içinde kalmasını ve yerel hizmetlerin, yerel topluluğun yararları doğrultusunda görülmesini sağlayacak biçimde ve esnek bir yapı içinde düzenlenmelidir.<sup>12</sup>

II- Kaynakların daha akılcı bir biçimde değerlendirilmesi ve yerel kaynakların harekete geçirilmesi, ölçek ekonomilerinin uygulanması, kentsel projelerin ucuza edinilmesi, bilgi ve deneyim alışverişinin sağlanması, çevre sorunları, trafik, kamu ulaşımı, temel altyapı hizmetleri, eğitim, kültürel miras ve doğal değerlerin korunması gibi konularda ortak hareket edebilme olanağı sağlanmalıdır.<sup>13</sup>

<sup>9</sup>Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s. 7.

<sup>10</sup>Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s. 44.

<sup>11</sup>Mustafa Yıldırım; "Kent Belediyelerinde Örgütlenme Sorunları ve Akşehir Örneği", TODAİE, KYUP, Basılmamış uzmanlık tezi, Ankara, 1993, s. 2.

<sup>12</sup>Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s. 16.

<sup>13</sup>Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s. 70.

III- Yerel yönetimler ve yerel yönetim birlikleri arasındaki ilişkiler, her birimin yetki, görev ve sorumluluklarının açıkça belirlendiği, birimler arasında hiyerarşik değil, özerk ilişkilerin temel alındığı, eşgüdüm işbirliği ve dayanışmanın sağlandığı, kaynak tahsislerinin, plan ve programlara dayalı, eşitlikçi, objektif, adil ve birlikte hareket etmeyi özendirecek biçimde yapıldığı bir yapı içinde düzenlenir.<sup>14</sup>

IV- Yerel yönetim birlikleri arasında eşgüdüm ve işbirliği sağlama,

V- Yerel yönetim hareketini ve bu hareketin birliğini geliştirme,

VI- Ortak çıkarların savunulması ve geliştirilmesi ve ortak ihtiyaçların karşılanması,

VII- Uluslararası yerel yönetim birliklerine katılma; ortak yerel çıkarların savunulması ve geliştirilmesi amacıyla kamuoyu oluşturma,

VIII- Örgüt yapısına uygun kadroları, ülke ölçeğinde oluşturacak ilkelere uygun bir biçimde yetiştirme, eğitime ve istihdam etme,

IX- Federasyonlara üye olmak isteğe bağlıdır. Yerel yönetimler ve merkezi yönetim bu konuda ancak özendirici önlemler alabilmelidir.

X- Federasyonlara üye olabilmek için; yerel yönetim birliğini oluşturan, yerel yönetim birimlerinin, yetkili organlarının, yasalarda belirtilen şartlarda, yeniden karar almaları gereklidir.

Yerel yönetimlerin kurdukları birliklerin Türkiye ölçeğinde birleşip Türkiye Belediyeler Birliği<sup>15</sup> kurabilirler mi? sorusu özellikle 1978-1979 yıllarında Türkiye Belediyeler Birliğinin kurulmak istenmesi sonucu gündeme gelmiştir.<sup>16</sup>

1978 yılında, Türkiye Belediyeler Birliği adı ile bir birlik kurması amacıyla bir statü (ana tüzük) taslağı hazırlanmış; o zaman mahalli idarelerle merkezi idare ilişkilerini düzenlemek görevini de üstlenmiş bulunan Yerel Yönetim Bakanlığının onayına sunulmuş; adı geçen Bakanlıkça mevcut veya kurulacak birliklerin bu üst-birlik içinde yer alıp alamayacakları konusunda Danıştaydan Başbakanlık aracılığı ile, görüş istenilmiş;

Danıştay 3. Dairesi 26.9.1979 gün ve E. 1978/356, K. 1979/437 sayılı kararı ile, belediyelerin kuracakları birliklerin esasen kanunlarda belirtilmiş belirli hizmetleri gerçekleştirmek için

<sup>14</sup>Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s. 20.

<sup>15</sup>Türkiye Belediyeler Birliği için bkz: Eyüp Zengin, Türkiye'de Yerel Yönetim Birlikleri" Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 1993, s. 179-183.

<sup>16</sup>Halil Ünlü, "Yerel Yönetimler Arası İşbirliği", IULA-EMME Toplu Konut İdaresi Yayını, İstanbul, 1993, s. 53.

kurulacakları, bu birliklerin biraraya gelip ayrıca üst birlikler oluşturamayacakları sonucuna varmıştır.<sup>17</sup>

Önerdiğimiz federasyon örgütlenme modelinin, yasal engelleri aşabilmesi, yasal olabilmesi için federasyonu oluşturmak isteyen birlikleri oluşturan yerel yönetim birimlerinin yetkili karar organları tarafından yeniden karar alınmalıdır. Aksi takdirde bu kuruluşlar mevcut yaşlara göre yasa dışı birlik konumuna düşerler.<sup>18</sup>

XI- Yerel yönetim birliklerinin ve federasyonların Uluslararası kuruluşlarla olan ilişkileri yürürlükteki yasal düzenlemelere bağlıdır.

Konfederasyonun ve Federasyonların bu konuda bağlayıcı karar almaya yetkileri olmamalıdır.

XII- Yerel yönetim birliklerinin ve federasyonların merkezi yönetimle olan ilişkileri yürürlükteki yasal düzenlemelere bağlıdır.

Konfederasyonun ve Federasyonların bu konuda bağlayıcı karar almaya yetkileri olmamalıdır.

XIII- Yerel yönetim birlikleri ve onların oluşturacakları Federasyon ve Konfederasyon meclislerinin çalışmalarında, demokratik çoğulculuğa, azınlıktaki grupların temsiline olanak tanınır.<sup>19</sup>

XIV- Kendi görev alanlarına girmeyen konularda, yerel yönetim birliklerinin yükümlülük altına girmeleri önlenir.

### MODELİN GENEL ÖZELLİKLERİ

Geliştirmeye çalışığımız modelde, yerel yönetim birlikleri; Bölge, Albölge (İl), Olağanüstü Hal, Havza ve İlçe düzeyinde örgütlenmektedir. Türdeş yerel yönetim birimlerinin oluşturdukları birlikler Federasyon biçiminde örgütlenmekte ve bu Federasyonların katılması ile üst yönetim kuruluşu olarak Konfederasyon oluşmaktadır.

Örgütlenme düzeylerinin genel özellikleri aşağıya alınmıştır. Yeri geldikçe bu bilgilere atıf yapılacaktır. Federasyon ve Konfederasyon şeklinde örgütlenme genelde Devlet sistemleri içinde kullanılmaktadır. Ancak ülkemizde sendikaların örgütlenmesi bu modele göre olmaktadır.

**BÖLGE:** 1982 Anayasası'nda "Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir. (M. 126. son) şeklinde düzenlenmiştir. Buna dayanılarak 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş Esasları Hakkında Kanun ile merkezi idarenin bölge örgütlenmesi genel ve soyut biçimde kurala bağlanmış bulunmaktadır.

<sup>17</sup>Fethi Aytaç, "Açıklamalı Belediye Kanunu" 4. Baskı, Nisan 1988, s. 791.

<sup>18</sup>Muzaffer Akalın: "Yasa Dışı Belediye Birlikleri", İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 415, s. 129, yıl 1980.

<sup>19</sup>Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s. 42.

3046 sayılı yasaya göre bakanlıklarda ve bağlı kuruluşlarda bölge örgütlenmesine gidilebilir. Bunun kuruluş yasasında öngörülmüş olması gerekir. Bölge örgütlenmesi bakanlar kurulu kararı ile gerçekleştirilir. Günümüzde bakanlıklardan sadece Çalışma Bakanlığı "Bölge Çalışma Müdürlükleri" biçiminde örgütlenmiştir. Buna karşılık birer "hizmet yerinden yönetim kuruluşu" olan bağlı kuruluşların çoğunun bölge örgütü bulunmaktadır. Orman Genel Müdürlüğü, T.C. Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü örnek sayılabilir.<sup>20</sup>

Birlik düzeyinde örgütlenme, birliklerin işlevsel olarak, bölge ölçeğinde örgütlenen kamu kuruluşlarından daha etkin yararlanmalarını sağlayacaktır.

**ALT BÖLGE (İL):** İl Mülki yönetim bölümüdür. Mülki yönetim bölümleri, İl İdaresi Kanunu ile düzenlenmiştir. Buna göre, ülke illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara ayrılmıştır. Her birimin başında, genel yönetimin bir görevlisi olan, "mülki idare amiri" denen bir yönetici bulunur.

Altbölge (İl) ölçeğinde örgütlenme, İl'in geleneksel yönetim birimi olması ve aynı il sınırları içinde yıllardır yaşamının getirdiği hemşehrilik bilinci ile sorunları çözmeye yeni etkinliklerde bulunabilme güç ve olanağı sağlar.

**OLAĞANÜSTÜ HAL BÖLGELERİ:** 1982 Anayasası'nın getirdiği düzenlemeye göre; sıkıyönetim gerektirmeyen olağanüstü hallerde; Hükümete "olağanüstü hal" ilan etme yetkisi tanınmıştır.<sup>21</sup>

Buna dayanarak 285 sayılı KHK ile kurulan Olağanüstühal Bölge Valiliği (OHBV) bölgede bulunan on il ile yakın (mücavir) üç ilin kolluk/güvenlik işleri bakımından üstü ve bölgedeki bütün etkinliklerin eşgüdümü ile yetkilidir.<sup>22</sup>

Ancak model çerçevesinde yer alan Olağanüstü Hal Bölgeleri düzeyinde örgütlenme sadece bu tür bir örgütlenme ile sınırlı değildir. Buna Serbest Bölgeler ve Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi gibi gerek coğrafi bölgelerin gerekse yukarıda anlatmaya çalıştığımız olağanüstü hal bölgesi gibi örgütlenmelerin dışında kalanlar da dahildir. Bu tür bölgesel örgütlenmelerin süreli olarak kuruldukları ve bu sürelerin yetkili karar organları tarafından uzatılabildiklerini unutmamak gerekir. Bu nedenle bu düzeyde kurulacak yerel yönetim birliklerinin görev süreleri, ilintili oldukları bölgesel örgütün süresi ile sınırlı olacaktır.

Bu tür bir örgütlenme ile yeni ve geçici olarak kurulan bölgesel örgüt ile bölgedeki yerel yönetim birimleri arasında işbirliği ve eşgüdüm sağlanacaktır.

**HAVZA:** Havza düzeyinde örgütlenme yeni yeni kullanılmaya başlanan bir modeldir. Yeni bir bakanlık olan Çevre Bakanlığının kuruluş modeli, Havza düzeyinde örgütlenmedir. Burada yerel yönetim birimlerinin yönetsel bağlılıktan çok, coğrafi

<sup>20</sup>Şeref Gözübüyük, "Yönetim Hukuku" Gözden Geçirilmiş, 6. Tekin Akıllıoğlu, baskı, Ankara, 1993, Turhan Kitabevi, s. 95.

<sup>21</sup>Gözübüyük, Akıllıoğlu, A.k., s. 264.

<sup>22</sup>Gözübüyük, Akıllıoğlu, a.k., s. 96-97.

konumlarındaki özellikler ön plan çıkar. Yerel yönetim birimleri ayrı il ya da ilçelere bağlı olmalarına karşın, belirli bazı yerel görevlerin yürütülmesinde, ortak coğrafya koşullarına bağlıdırlar. Bu ortak ve doğal koşullar, bir göl ya da deniz kıyısında, bir körfezde, bir vadide ya da orman içi köy sorunlarının yoğunlaştığı geniş bir ormanlık alanda toplanmış olabilir. Burada yönetim sınırları erimiş gibidir.<sup>23</sup>

Ortak havza sınırları içinde ortaya çıkan sorunları Havza düzeyinde örgütlenerek çare aranmalıdır. Bu birlikler, ortak havzayı (Yayla, Ova, Körfez vb. gibi) kalkındırmayı, geliştirmeyi amaçlayan çok amaçlı, süresiz birlikler olabileceği gibi, belirli görevleri yerine getirmek amacıyla oluşturulan belirli süreli, yani görevi yerine getirdikten sonra feshedilen birlikler şeklinde örgütlenebilirler.

**İLÇE:** Mülki yönetim bölümlerinden ikincisi ilçelerdir. Eski bir geleneği olan ilçe yönetimi, gerek kamu hizmetlerinin halka götürülmesi, gerek çevredeki toplumsal ve ekonomik koşulların geliştirilmesi yönünden önem taşır.<sup>24</sup>

İlçe, Türk toplum yaşamında önemli bir birimdir. İlçe birimi merkezi idarenin en uç örgütlenmesidir.

Yerel kaynakları harekete geçirebilmek, kalkınma ve yaşam düzeyini yükseltmek için yeni potansiyeller oluşturabilmek, halk katılımını artıracak önlemler almak bakımından Köy Birliklerinin ve Karma Birliklerin İlçe düzeyinde örgütlenmeleri gerekmektedir.

**ÜLKE:** Yerel yönetimler ülke düzeyine yayılmışlardır. Ülke ölçeğinde örgütlenme yerel yönetim birliklerine etkinlik kazandırmada önemli rol oynayabilir. Ülkesel ölçekte yerel hizmetleri ve yerel yönetimleri geliştirmeyi amaçlayan bir hareket başlatıldığı zaman bunda yerel yönetim birlikleri önemli görevler yüklenebilir.

Bu tür örgütlenme, çevre sorunları, yerel yönetim personelinin eğitilmesi, yönetimlerarası ilişkiler, ülke ölçeğinde mali kaynak oluşturulması ve bunun kullanılması, etkin denetim mekanizmalarının geliştirilmesi, deprem, kimyasal kazalar gibi çeşitli biçimlerde ortaya çıkan olağanüstü durumlara karşı önlem almada, etkin hizmetler yerine getirecektir.

## BİRLİK TÜRLERİ VE ÖRGÜTLENMELERİ

### A- İL BİRLİKLERİ FEDERASYONU

İki ya da daha çok İl Özel yönetiminin biraraya gelerek oluşturdukları birliklerdir. Bunların amacı yasalarla İl Özel yönetimlerine bırakılmış görevleri birlik kuruluşu içinde ortak yerine getirmektir.

İl Birlikleri, Bölge düzeyinde Havza düzeyinde, Olağanüstühal düzeyinde ve ülke düzeyinde örgütlenebilmektedirler. Bölge düzeyinde örgütlenmeye Güneydoğu Anadolu

<sup>23</sup>Gönül, Mustafa, Yerel Yönetim Birlikleri, s. 52.

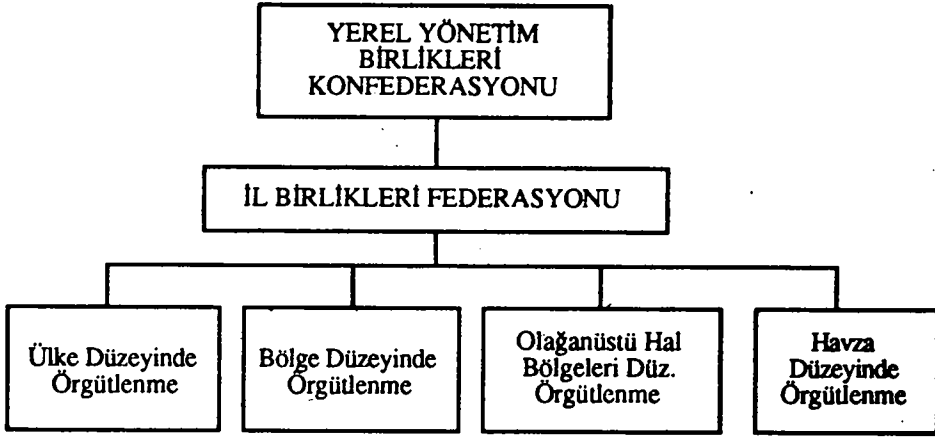
<sup>24</sup>Gözübüyük-Akılhoğlu, a.k., s. 91.



Eğitim Birliği, Havza düzeyinde örgütlenmeye Van Gölü ve çevresi Vilayetler Birliği, Ülke düzeyinde örgütlenmeye Vilayetler Hizmet Birliği örnek olarak gösterilebilir.

Bu birliklerin biraraya gelerek oluşturacakları üst örgütlenmenin adı **İL BİRLİKLERİ FEDERASYONU**'dur. Federasyon, birlikler arasında eşgüdümü sağlayan bir kuruluştur. Federasyon ile birlikler arasında vesayet denetimi türtü denetime ve hiyerarşik ilişkilere yer verilemez.

Federasyon kuruluna kadar, gerekli çalışmaları, geçici olarak, merkezi Ankara'da bulunan, başkanlığını Ankara Valisi'nin yaptığı ve bütün İl Özel Yönetimlerinin üye olduğu Vilayetler Hizmet Birliği yürütebilir.



Şekil 1: İl Birlikleri Federasyonu Örgütlenme Modeli

## B- BELEDİYE BİRLİKLERİ FEDERASYONU

Yerel yönetim denilince akla gelen kuruluşlar belediyelerdir. Yürürlükteki Belediye yasasına göre Belediyeler, ortak yararlarını savunmak, ortak sorunlarını çözmek, bir ya da birden çok yerel hizmeti ortaklaşa görmek üzere kamu tüzel kişiliğine sahip birlikler kurabilirler, bu birliklere katılabilirler. Bu birlikler aşağıdaki şekillerde örgütlenebilirler:

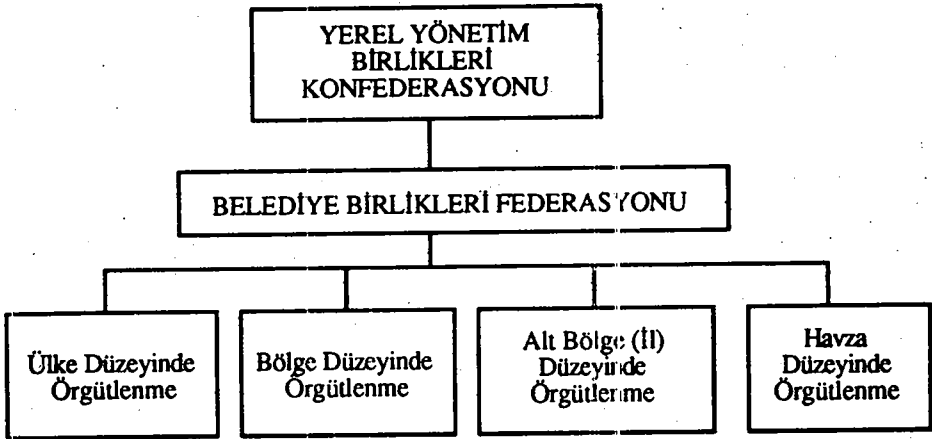
Ülke düzeyinde örgütlenmenin tek örneği Türkiye Belediyeler Birliğidir. Amacı "Belediyelerarası İşbirliği, Bilgi ve Deney aktarımı, Planlama, Koordinasyon, Standartlaşırma, Eğitim, Kültür, Araştırma Belediye hizmet girdilerini sağlayıcı iktisadi girişimlerde bulunma ve belediyelerin kurumsal yapılarını geliştirmek" olan Türkiye Belediyeler Birliği, faaliyetlerini sürdürdüğü dönemde önemli görevler yerine getirmiştir.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Adalet, Bayramoğlu ALADA, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerarası İşbirliğinde Belediye Birlikleri", A.Ü. SBF, Yönetim Bilimi Semineri, Ankara, 1982, s. 20-22.

Bölge düzeyinde örgütlenmenin en başarılı örneği, Marmara ve Boğazları Belediyeleri Birliği'dir. Birlik 1975 yılında 40'a yakın belediyenin biraraya gelmesi sonucu kurulmuştur.<sup>26</sup>

OECD uzmanlarınca Belediye Birlikleri üzerine yazılan bir raporda Birlik hakkında şu değerlendirme yapılmıştır:

"Başlıca amacı üyeleri arasında işbirliğini arttırmak ve belediyelerin durumunu güçlendirmek olan MBBB, bu konuda son derece değerli deneyimler kazanmış ve belediyecilik konusunda önemli değişiklikler gerçekleştirmiştir. Birliğin yerel yönetim hareketinin savunulmasına ve hareket üzerinde kafa yorulmasına önemli katkıları olmuştur. Birliğin gerçekleştirdiği başarılar, benzer girişimlere örnek olmuş ve MBBB bu sayede öncü role sahip olmuştur."<sup>27</sup>



ŞEKİL 2: Belediye Birlikleri Federasyonu Örgütlenme Modeli

Belediye Birliklerinin Havza düzeyinde örgütlenmesinin başarılı örneği olarak Bakırçay Belediyeler Birliği gösterilebilir. Aralık 1989'da kuruluş başvurusu yapılan ancak Ekim 1991 tarihinde resmen kurulabilen Birlik, Bakırçay nehri havzasında bulunan 6 ilçe ve 7 belde belediyesinden oluşmaktadır. Özellikle, çevre sorunları konusunda faaliyetleri ile sesini duyuran birlik, çeşitli sempozyum ve etkinliklerle yerel halkı bilinçlendirmeye, sanayi tesislerinin çevreye verdiği zararı en aza indirmeye çabalamaktadır.

İl düzeyinde örgütlenmenin örnekleri ise çoktur. Bursa Belediyeler Birliği, Denizli Belediyeler Birliği, Afyon Belediyeler Birliği, Kocaeli Belediyeler Birliği, İçel Belediyeler Birliği gibi.

<sup>26</sup>Selahattin, Yıldırım, "Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliğinin Kuruluşu", Mimarlık, 1977/2, s. 53-54.

<sup>27</sup>Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, 1986, 1987 Dönemi Faaliyet Raporu, s. 7.

Belediye Birlikleri dört aşamalı bir model içinde örgütlenmelidir. Ülke düzeyinde, Bölge Düzeyinde, Atılöbge (il) düzeyinde ve Havza düzeyinde, Belediye Birliklerinin, yukarıda ayrıntılı açıkladığımız bu örgütlenmesinde, bir sonraki aşama üst birlik kurabilme yoluyla, ülke düzeyinde Federasyon şeklinde örgütlenme olmalıdır. Ülke ölçeğinde örgütlenen ve Belediyeler Birliği Federasyonu adıyla tüzel kişilik kazanan bu örgüt ile Belediyeler Birlikleri, kendi aralarındaki ilişkilerle, merkezi yönetim ile ilişkilerini ve karşılıklı yetki ve kaynak aktarımı pazarlığını gerçekleştirebilmelidir.

Ülke düzeyinde örgütlenen, Belediyeler Birliği Federasyonu, diğer yerel yönetim birliklerinin ülke ölçeğinde örgütlenmeleri ile bir bütünlük kurarak, onların oluşturdukları Federasyonlarla birlikte, Yerel Yönetim Birlikleri Konfederasyonu'na üye olmalıdır.

Belediyeler Birliği Federasyonunun kurulması, etkin bir şekilde görev yapabilmesi konusunda, bizce, en büyük görev Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliğine düşmektedir. Bu birlik, ülke düzeyindeki etkinliğini uluslararası saygınlığı ile birleştirdiği zaman bunu rahatlıkla gerçekleştirebilir. Yine Belediye Birlikleri Federasyonu hatta Yerel Yönetim Birlikleri Konfederasyonu kurulana kadar, MBBB bu kuruluşlara yükleyebileceğimiz görev ve etkinlikleri yürütebilecek, bilgi, belge deney biriktürümü aktarabilecek olanaklara sahiptir. MBBB, Belediyeler Birliği bu Federasyon bünyesinde yer alması gerektiğine inandığımız "Yerel Yönetim Birlikleri" Arşiv ve Dökümantasyon Merkezi'ni tüm Belediye Birliklerinin kullanımına sahiptir.

### C- KÖY BİRLİKLERİ FEDERASYONU

Köy birlikleri sadece köyler arasında kurulurlar. Genellikle sayıca üstün ve yurt düzeyine yayılmış birlik türüdür. Kırsal alana hizmet götürmede etkin bir araçtır. Yol, içme suyu, sulama, elektrik, telefon gibi hizmet konularında kurulurlar. Temel görev ve etkinlikleri alt yapı ile ilgilidir. Sayıları hakkında kesin bilgi yoktur. Ancak, son yıllarda yeniden gündeme gelen köy birlikleri, ilçe düzeyinde "Köylere Hizmet Götürme Birlikleri" şeklinde hemen hemen bütün ilçelerde kurulmaktadır. Sayılarının ilçe sayısına yakın olduğu kanısındayız.

Köy birlikleri, genellikle ilçe düzeyinde, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri" şeklinde örgütlenmektedirler. Bu şekilde örgütlenmenin nedenleri ise şunlardır: İlçenin geleneksel yönetim birimi olması ve ilçede kaymakamın yetişmiş bir profesyonel yönetici olması. Özellikle kaymakamlar, risk göze alabildikleri, sosyal, siyasal ve ekonomik sorunlara göğüs gerebilmeyi başardıkları oranda bu birlikler başarılı olabilmektedir.<sup>28</sup>

Köy birlikleri için önerilerimiz, daha önce belediye birlikleri için yaptığımızla büyük benzerlik gösterecektir. Ülke düzeyinde örgütlenmesini istediğimiz ve adını Köy Birlikleri Federasyonu koyduğumuz örgüte, tıpkı Belediyeler Federasyonu'na yüklediğimiz görev ve işlevleri yüklüyoruz. Köy Birlikleri Federasyonu şeklinde oluşacak

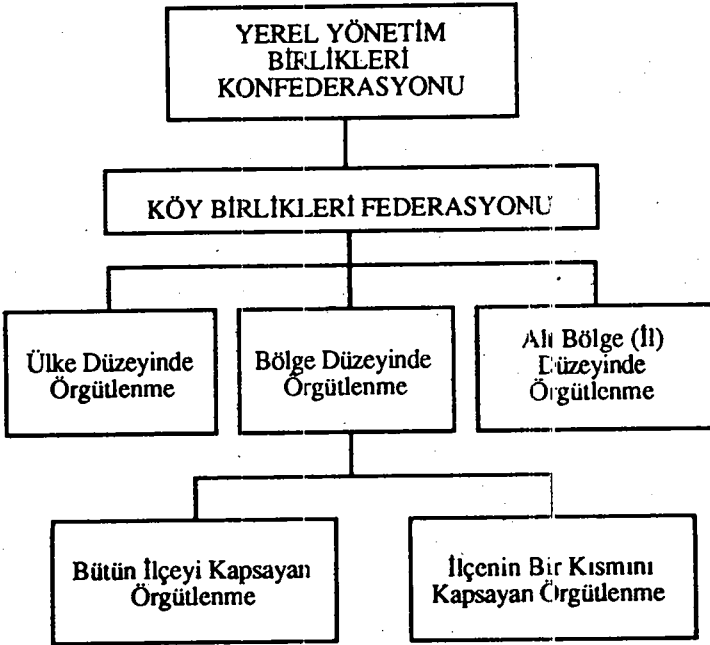
<sup>28</sup>Turan, Eren, "Kırsal Kalkınmada Bir Model Köylere Hizmet Götürme Birliği Malkara Uygulaması" DPT Yayını, Ankara, Mayıs 1992.

üst örgütlenmenin altında, üç ayrı örgütlenme yer almalıdır. İl düzeyinde örgütlenme, ilçe düzeyinde örgütlenme ve Havza düzeyinde örgütlenme.

İl düzeyinde örgütlenecek Köy Birlikleri, bütün ili kapsayan sınırlı görevli (yani belirli amaçlı), süresiz olmalıdır. Bunlar; yol, sağlık, eğitim konularında il ölçeğinde gereken çalışmaları eşgüdüm içinde yerine getirebilirler. Özellikle yönetim alanı dar, köy sayısı ve nüfuzu az ve dağınık illerde bu şekilde örgütlenen köy birlikleri etkin çalışmalar yapabilirler.

İlçe düzeyinde örgütlenme iki gruba ayrılabilir. Birinci gruba yukarıda aldığımız, bütün ilçeyi kapsayan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri girer. Bu birlikler süresiz ve çok amaçlı olmalıdır. Görevleri arasında köyü ve köylüyü ilgilendiren bütün konular girebilmektedir. Bu birliklere kaymakamların etkin ve yeterli desteğinin sağlanabilmesi için gerekli yasal düzenlemeler yapılmalıdır. İkinci gruba, ilçenin bir kısmını kapsayan, belirli amaçlı, sınırlı görevli ve belirli süreli birlikler girer. İlçe her ne kadar optimal sınırları olan ideal bir yönetim birimi ise de ilçenin bütününün, her zaman homojen doğal koşullara sahip olmadığı da bir gerçektir. Örneğin, ilçede birkaç köyü ilgilendirilen bir su sorunu için kurulacak bir birlik bu özellikleri taşır.

Havza düzeyinde örgütlenmede ise, ayrı ayrı yönetim birimlerine (il, ilçe ya da bölge) bağlı olan, ancak ortak doğal koşullara bağlı köylerin birlik halinde örgütlenmeleri sözkonusu olmaktadır. Bu birlikler ortak havzayı (yayla, ova, körfez, vb. gibi) kalkındırmayı geliştirmeyi amaçlayan çok amaçlı, süresiz birlikler olabileceği gibi, belirli görevleri yerine getirmek amacıyla oluşturulan belirli süreli, yani görevi yerine getirdikten sonra feshedilen birlikler şeklinde örgütlenebilirler.



ŞEKİL III- Köy Birlikler Federasyonu Örgütlenme Modeli

## KARMA BİRLİKLER FEDERASYONU

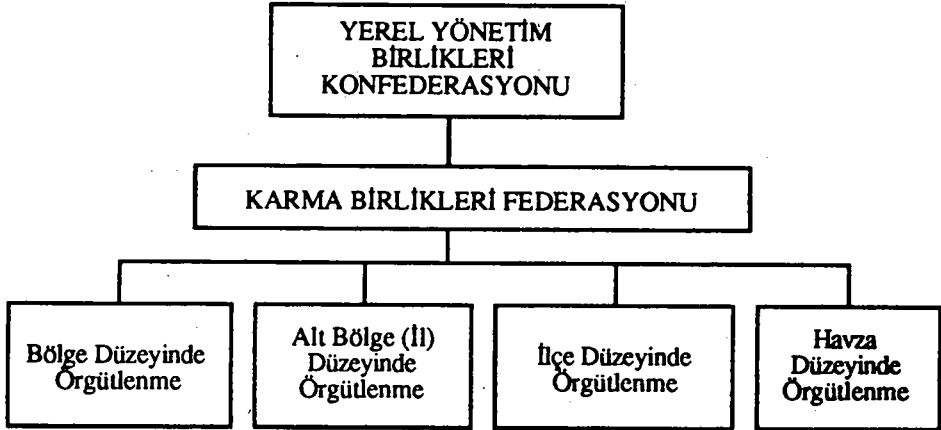
Karma birlikler, türdeş olmayan yerel yönetim birimlerinin katılımıyla oluşur. İl-Belediye, İl-Köy, Belediye-Köy ya da her üç birimin katılımıyla kurulabilen birliklerdir. Kurulma amaçları hizmet karakterli olabileceği gibi ekonomik işletme karakterli de olabilirler.

Bu birlikler, Bölge düzeyinde, İl düzeyinde, İlçe düzeyinde ve Havza düzeyinde örgütlenerek, tüzüklerinde belirledikleri amaç ve hedeflere ulaşabilirler. Mülki sınırlar içinde (il veya ilçe) kurulacak karma birlikler Mülki İdare Amirleri (Vali veya kaymakam)'in konuya gösterecekleri ilgi düzeyine orantılı olarak başarı gösterebilirler. Bu tür örgütlenmenin örnekleri ise şunlardır:

Şanlıurfa - Ceylanpınar İlçesi Belediye ve Köylere Hizmet Gösterme Birliği

Burdur - İl Özel İdaresi ve Ağlasun Belediyesi Kireç Ocağı ve Fabrikası Birliği

Kırşehir - İl Özel İdaresi ve Mucur Bel. İşhanı Yapı. ve Müş. Hiz. Verme Birliği



ŞEKİL IV: Karma Birlikler Federasyonu Örgütlenme Modeli

## YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ KONFEDERASYONU

Yerel yönetim birliklerinin gerek türdeş olarak gerekse olmayarak (karma şekilde) biraraya gelerek oluşturdukları yerel yönetim birliklerini önce federasyon şeklinde örgütledik. Belediye Birlikleri Federasyonu, Köy Birlikleri Federasyonu, İl Birlikleri Federasyonu ve Karma Birlikler Federasyonu biçimini alan bu örgütlenmelerin üstünde Yerel Yönetim Birlikleri Konfederasyonu adıyla bir üst örgütlenme çeşitli nedenlerle gereklidir.

Yerel Yönetim Birlikleri Konfederasyonu, Yerel Yönetim Birlikleri Federasyonları ile alt düzeydeki yerel yönetim birliklerinin, Uluslararası kuruluşlarla işbirliği ve

dayanışmasını sağlayacak bir görev anlayışı içinde olmalıdır. Bunun için, örgüt yapısı içinde gereken nitelikte yetişmiş elemana yer verebilme olanağına sahip olabilmelidir.

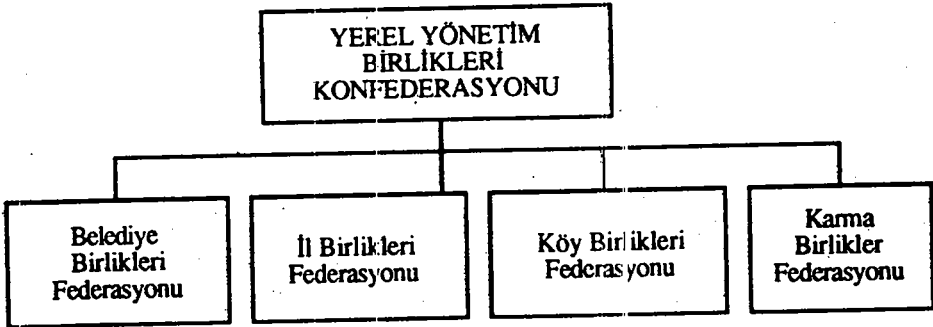
Türkiye Yerel Yönetim Birlikleri Konfederasyonunun kuruluşunda daha önce değindiğimiz Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği ve Vilayetler Hizmet Birliği gibi ülke genelinde yaygın ve başarılı birliklerden yararlanmak gerekmektedir.

Bu konfederasyonun kuruluşunda, bir yerel yönetim birliği olmamasına rağmen, yaklaşık yarım yüzyıldır Türk Belediyeciliğine büyük hizmetlerde bulunan Türk Belediyecilik Derneği önemli bir rol oynamalıdır.<sup>29</sup>

"Belediyeciliğin ve şehirciliğin ilerlemesine yardım edecek bilimsel incelemeler yapmak, gelişmeleri izlemek, incelemeleri yayımlamak, belediyecilik ve şehircilik biliminin öğretimini teşvik etmek, kurslar ve geziler düzenlemek, ilgili kuruluşların hukuki, mali ve teknik sorularına cevap vermek, hükümet ve belediyeler tarafından istenecek istişari görüşleri vermek, kongrelerde belirtilecek temennileri ilgili makamlar yanında izlemek, yabancı benzer bilimsel dernekler ve şehir birlikleri ile ilgilenerak karşılıklı haberleşme sağlamak ve bu derneklere üye olmak, ucuz mesken inşasını ve turizmi teşvik etmek".<sup>30</sup>

gibi görevler üstlenen Türk Belediyecilik Derneği;

"bütün yerel yönetim birimlerini içinde toplayan birleştirici; uzlaştırıcı bir yapı içinde geliştirilmesi"ni sağlayabilecek bir yapıdadır: "tüm yerel yönetimlerimizin böyle ortak bir amaç içinde çalışmalarını sayesinde Türk Belediyecilik Derneği gelecek yıllarda daha yararlı hizmetler sunabilir".<sup>31</sup>

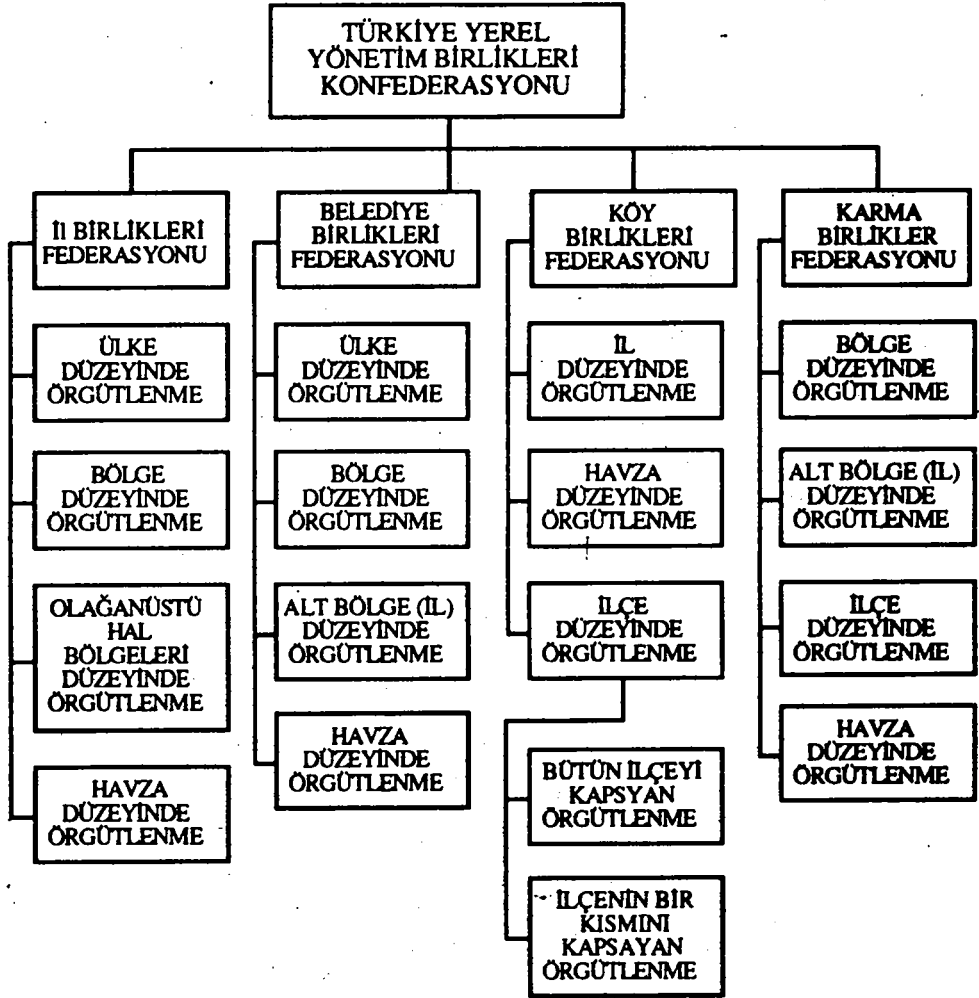


ŞEKİL V: Yerel Yönetim Birlikleri Konfederasyonu

<sup>29</sup>Türk Belediyecilik Derneği için bkz. Halil Ünlü, A.g.e., s. 18, Nuri Tortop, "Türk Belediyecilik Derneği Bilimsel Bir Dernektir" İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl 46, s. 535-536 Mayıs-Haziran 1990, s. 259-262.

<sup>30</sup>Nuri Tortop, A.g.m., s. 259-260.

<sup>31</sup>Nuri Tortop, A.g.m., s. 262.



ŞEKİL VI: Yerel Yönetim Birlikleri Konfederasyonu Genel Şeması

**SONUÇ**

Bu model önerisi, bu aşamada, bir taslaktan öte anlam taşımamaktadır. Yerel yönetim birliklerinin örgütlenmesine ülke çapında bir düzen getirmek, örgütlenmeyi sistematikleştirmek amacıyla geliştirilmeye çalışılmıştır. En önemli eksikliği yeterince tartışılmamış olmasıdır. Öneri, gerek yerel yönetim birliklerinde görev yapmış seçilmiş üyeler ve atanmış görevliler, akademisyenler ve mülki idare amirlerinin katkı ve önerileriyle gelişecek, eleştirilere dayanma gücünü ve yeterliliğini kendinde bulabildiği ölçüde de uygulamada kullanılacaktır.

Modelin en önemli sakıncası, Yerel yönetim birlikleri arasında kırtasiyecilik ve bürokrasiyi artıracak bir görüntü vermesidir. Merkezden yönetimin en önemli sakıncası

olan Bürokratik işlemlerin fazlalığından yerel yönetimler özellikle de yerel yönetim birliklerinden uzak tutmak ve bunda başarılı olabilmek temel amaçlardan biri olmalıdır.

Karmaşık görülen Yerel Yönetim Birlikleri Örgütlenme Modelinin, uygulamada karşılaşılabilecek eksiklik ve yetersizlikleri, yeniden örgütlenme yoluyla giderilebilir. Yeniden örgütlenme, görev ve hizmetlerin gecikmelere meydan vermeden yürütülmesini sağlamak amacıyla örgüt yapısında mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltme, örgüt geliştirme ve yenileştirme. Ancak örgütün doğası yenileşmeye elverişli nitelikte değildir. Bu nedenle yeniden örgütlenme, toplum ve örgüt içindeki doğal akışın dışına çıkarak zorlama yolla bu yapıyı düzeltilmektedir. Bu bakımdan örgüt içindeki ilişkilerin kendi kendilerine oluşmaları ve gelişmeleri beklenmeden saptanması gerekir.

### KAYNAKÇA

Adalet Bayramoğlu-ALADA: "Yerel Yönetimler Arası İşbirliğinde Belediye Birlikleri" SBF, Lisans Üstü Seminer Ödevi, Ocak 1982, Ankara.

Muzaffer AKALIN: "Yasa Dışı Belediye Birlikleri", İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 415, Sayfa 129, Yıl 1980.

Fethi AYTAÇ: "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 548, Haziran 1991.

Fethi AYTAÇ: "Açıklamalı Belediye Kanunu", 4. Baskı, Nisan 1988.

DPT: "Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması Öze İhtisas Komisyonu Raporu", Ankara, Ocak 1991.

Turan EREN: "Kırsal Kalkınmada Bir Model Köylere Hizmet Götürme Birliği Malkara Uygulaması", DPT Yayını, Ankara, Mayıs 1992.

Mustafa GÖNÜL: "Yerel Yönetim Birlikleri", TODAİE Yayını Ankara, 1977.

Şeref GÖZÜBÜYÜK - Tekin AKILLIOĞLU: "Yönetim Hukuku", Gözden Geçirilmiş 6. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1993.

Metin KAZANCI: "Yerel Yönetim Birlikleri" XII İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları, Ankara, A.Ü. SBF Yayını, 1981.

MBBB: 1986-1987 Faaliyet Raporu (Tarih Yok).

TODAİE: "Kamu Yönetimi Araştırması Projesi Genel Rapor, KAYA Raporu", Ankara, 1991.

Nuri TORTOP: "Türk Belediyecilik Derneği Bilimsel Bir Dernektir", İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl 46, Sayı: 535-536, Sayfa 259-262, Mayıs-Haziran 1990.

Halil ÜNLÜ: "Yerel Yönetimler Arası İşbirliği" IULA-EMME ve Toplu Konut İdaresi Yayını, İstanbul, 1993.



\_\_\_\_\_ "Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi Araştırması" IULA-EMME,  
Toplu Konut İdaresi Yayını, İstanbul, 1993.

Selahattin YILDIRIM: "Marmara ve Boğazları Belediyer Birliğinin Kuruluşu", Mimarlık  
1977/2, s. 53-54.

Mustafa YILDIRIM: "Kent Belediyelerinde Örgütlenme Sorunları ve Akşehir Örneği"  
TODAİE, KYUP Basılmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 1992.

Eyüp ZENGİN: "Türkiye'de Yerel Yönetim Birlikleri", Ankara Üniversitesi Sosyal  
Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1993.