

## YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Mehmet KÖSEOĞLU \*

### ÖZET

Yerel yönetim birlikleri, yerel nitelikteki kamu hizmetlerinden bazılarını yapmayı üstlenmiş, il, belediye ve köylerin kendi aralarında ya da birbirleriyle, özgür iradeleriyle ya da yasal zorunluluktan dolayı yapmakla yükümlü oldukları görevleri en iyi şekilde yerine getirebilmek gayesiyle oluşturdukları kamu tüzel kişilikleridir. Yerel yönetim birliklerinin birçok sorunu bulunmaktadır. Bu sorunları genel olarak; hukuki sorunlar, denetim sorunları, mali kaynakların yetersizliğinden kaynaklanan sorunlar, istihdam ve personel sorunları, yönetimin işleyişinden kaynaklanan sorunlar olarak ifade edebiliriz. Yerel yönetim birliklerine ilişkin 5355 sayılı Kanun, sorunların birçoğuna çözüm getirmekten uzak kalmıştır. Yerel yönetim birliklerinin sorunlarının çözümlenebilmesi için yapılması gerekenler çalışmada incelenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetim Birlikleri, Birlikler, Yerel Yönetimler

### ABSTRACT

#### *Issues of Unions of Local Governments and Suggestions For Solution*

*Unions of Local Governments, local nature of the public service to do some of them were taken, city, municipality and villages among themselves or with each other, free will or their legal obligation to do it for their required duties in the best way to fulfill the purpose that they created are public entities. Unions of Local Governments have many matters. Generally, we can express these matters like this; legal matters control matters, the matters caused by lack of financial resources, employment and personnel issues, management matters arising from operation. The Law No. 5355 on Unions of Local Governments couldn't find solution to the many matters. In order to find the solutions of Local Governments matters, the things what to do are analyzed in the study.*

**Key Words:** *Unions of Local Governments, Unions, Local Governments*

---

\* Ankara 13. İdare Mahkemesi Üyesi

## GİRİŞ

Dünyada yerel yönetimlere verilen önemin giderek artmasının ve merkezi idarelerin yetkilerinin kısıtlanması düşüncesinin çoğalmasını takiben, yerel yönetimler güçlendirilmeye başlanmıştır. Gelişmiş ülkelerde sıklıkla ifade edilen yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik bu düşünceler, Türkiye'yi de etkilemiştir. Türkiye'deki yerelleşmeye yönelik gerek Türk kamuoyunda, gerekse Avrupa Birliği kamuoyunda sesli bir biçimde yer verilen söz konusu düşüncelere siyasi iradenin de sessiz kal(a)maması sonucunda yerel yönetimler güçlendirilmiştir.

Teknolojide yaşanan gelişmeler, demokrasiye olan inancın kuvvetlenmesi, sosyo-ekonomik yapıdaki değişmeler, yerel nitelikli ihtiyaç ve taleplerin de artmasına ve çeşitlenmesine neden olmuştur. Yerel yönetimlerin, bu ihtiyaç ve talepleri tek başlarına karşılamada yaşadıkları zorluklar, onları kendi aralarında işbirliği yapmaya yöneltmiştir. Yerel yönetim birimleri arasındaki işbirliği ve güç ortaklığının kurumsallaşmış hali "yerel yönetim birlikleri" şeklinde adlandırılmaktadır (Özhan – Yeter, 1995: 9).

Birlikler, yerel yönetimlerin kendilerine kanunlarla verilen mecburi veya isteğe bağlı görevlerin bir veya birkaçını ortaklaşa yürütmek üzere kendi aralarında ya da diğer mahalli idarelerle kurdukları ortak idarelerdir (Yüksel, 1996: 40). Yerel yönetimler, yerel gereksinmelerini zamanında karşılamak üzere daha çok ve daha kaliteli hizmet üretebilmeyi, dolayısıyla yatırım potansiyellerini artırabilmeyi amaçlar. Yerel yönetim birlikleri ise, bu genel amacın gerçekleştirilebilmesine yönelik ikincil bir kaynak ya da unutulmaması, vazgeçilmemesi gereken bir destek kuruluş olanağıdır (Gönül, 1977: 14).

Cumhuriyet öncesi dönemde, yerel yönetim birliklerine benzeyen vakıflar, ahilik ve lonca teşkilatı ve divanlar<sup>2</sup> gibi bazı birimler ortaya çıkmış ise de, yerel yönetim birliklerinin ilk örneklerini Cumhuriyetin kurulması ile görmeye başlarız. Bu dönemde birliklerin sayısı çok sınırlıdır.<sup>3</sup> Daha önce anayasal düzeyde dayanağı olmayan birliklere, ilk kez 1961 Anayasa'sında yer verilerek, birlik sayısının artması hedeflenmiştir. 1982 Anayasası ile birlikte birlik sayısında yoğun bir artış olmuştur.

---

2 En temel anlamıyla devlet işlerinin görüşülüp karara bağlandığı kurula divan denilmektedir. Eskiden bir yasaya dayalı olmadan divan adı altında 8 – 10 köyün birlik halinde bir araya gelebildiği söylenmektedir. Divanlar, çok sınırlı ölçüler içinde kalsalar bile, günümüz birliklerine benzeyen yerel yönetim kuruluşlarıdır.

3 Cumhuriyetin kuruluşundan 1961 Anayasası'na kadar ki dönemde, çok az sayıda birlik kurulduğu (34 adet); bu birliklerin, su, yol, elektrik, telefon hizmetlerini yürütmek için valilerin ve kaymakamların önderliğinde; çok sınırlı alanlarda faaliyet gösteren birlikler olduğu görülmektedir. (Sayın, 1999: 66)

1961 ve 1982 Anayasa'sında öngörülmesine rağmen yerel yönetim birliklerine ilişkin yasanın uzunca bir süre çıkarılmamış olması nedeniyle birlik kurulması ve faaliyetleri ile ilgili değişik yasalardan yararlanılmıştır. Bunun sonucunda da değişik yorumlar yüzünden birliklerle ilgili hukuksal karışıklıklar uzunca bir süre devam etmiştir (Dilek, 1998: 94).

Yerel yönetim birliklerine yönelik çerçeve bir yasanın uzunca bir süre çıkmamasından dolayı yaşanan hukuksal karmaşanın çözümlenebilmesine yönelik çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmaların sonucu olarak, birliklere ilişkin ilk özel kanun olan 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 11.06.2005 gün ve 25842 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak, yürürlüğe konulmasıyla yeni bir döneme girilmiştir. Ancak, 5355 sayılı Kanun da yerel yönetim birliklerinin sorunlarının giderilmesi konusunda tam manasıyla çözüm getirmemiştir.

## **1. YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN SORUNLARI**

Yerel yönetim birliklerinin sorunlarını belli bir sınıflandırmaya tabi tutmak zordur. Sorunlar çoğu zaman tek bir nedenden kaynaklanmaz. Örneğin, birliklerin istihdam ya da personel sorunu olarak belirlenebilecek sorunlarının temelinde mali kaynak eksikliği, başka bir ifadeyle finansman sorunu vardır. Bu sorun hukuki nedenlerden de kaynaklanıyor olabilir. Dolayısıyla yapılacak sınıflandırmada sorunun sadece bir boyutuna dikkat çekilmiş olunur. Yerel yönetim birliklerinin sorunlarını genel olarak aşağıdaki gibi sınıflandırabiliriz:

### **1.1. Hukuki Sorunları**

Yerel yönetim birliklerine ilişkin çerçeve yasanın uzunca bir süre çıkmaması ve yerel yönetim birliklerine gereken önemin uzunca bir süre verilmemesi nedeniyle birçok sorun ortaya çıkmıştır. Bu sorunların büyük bir kısmı devam etmektedir. Yürürlükte olan mevzuattaki belirsiz, eksik ve hatalı ibarelerden kaynaklanan sorunlar, hukuki sorunların başında gelir. 5355 sayılı Kanun'da yeterince net olmayan kavramlara / ibarelere yer verilmesi önemli bir sorun teşkil etmektedir.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 3.maddesinde; mahalli idare birliğinin, birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisini ifade edeceği, belirtilmiştir. Yerel yönetim birliğinin tanımında yer alan "*bazı*" ibaresi nedeniyle yerel yönetimler, bir, birkaç ya da birçok görevi birlikte görmek üzere birlik oluşturabilecektir. Bu durum Anayasa'daki "*mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile*" birlik oluşturması hükmüne aykırıdır. "*hizmetlerden bazılarını birlikte görmek*" ibaresi belirli kamu hizmetlerinin görülmesi ibaresinden çok farklıdır ve Anayasa'nın çizdiği çerçeveyi geliştirmekte, belirsiz hale getirmektedir (Sayın, 2005: 47). Birliğin tanımındaki belirsizlik, birliğin kuruluş amacına da aykırıdır.

5355 sayılı Kanunda bulunan tanımda yer alan "bazı" ibaresi nedeniyle kurulacak birliğe çok çeşitli görevler verilebilecektir. Birliğin görevlerinin artması, yapacağı hizmetlerin çeşitlenmesi birlik kuruluşundan beklenen amacı sağlamaya engel olacaktır. Çok çeşitli ve fazla görev verilen birlikler nefes alamayacak ve gitgide hantal bir yapıya bürünecektir.

Yerel yönetim birliklerinin, Bakanlar Kurulu'nun izni ile kurulup kurulmaması hususu büyük bir tartışma konusudur. Birlik kurulması için Bakanlar Kurulu'nun izninin gerekmesinin demokratik ilkelere uygun olmayacağı söylenilebileceği gibi bu iznin birliklerin belirli bir düzeyde olmasını sağlayacağı da söylenilebilir. Üniversitelerin fakülte veya yüksek okul kurmalarına da Bakanlar Kurulu izin vermektedir. Ancak, Bakanlar Kurulu'nun izin vermesinin demokratik ilkelere uygun olup olmadığı konusunda fazla bir tartışma yoktur. Bu konuda yapılan tartışmalar ise, Bakanlar Kurulu izninin kurulmayı kolaylaştırdığı, bunun TBMM'ye bırakılması konusundadır. Bu itibarla, birlik kurulması için Bakanlar Kurulu'nun izninin gerekliliğine ilişkin görüşler biraz daha baskındır.

Birliklerin Bakanlar Kurulu izni ile kurulmaları Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülmüştür. Anayasa, yerel yönetimlerin, kendi aralarında Bakanlar Kurulu'nun izni ile birlik kurmalarının yasa ile düzenleneceğini belirtmiştir. 5355 sayılı Kanun'un 4.maddesinde "*Birlik, birlik tüzüğüne kesinleşmesinden sonra Bakanlar Kurulunun izni ile kurulur ve tüzel kişilik kazanır. Kurulmuş bir birliğe üyelik, üye olmak isteyen mahallî idare meclisinin kararı ve buna dayalı başvuru üzerine, birlik meclisinin kabulü ile olur. Bu durumda Bakanlar Kurulunun izni aranmaz.*" hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki düzenlemede büyük bir hukuki sorun yatmaktadır. Birlik kuruluşundaki Bakanlar Kurulu izninin gerekmesi Anayasa'nın öngördüğü bir düzenlemedir. Ancak, kurulmuş bir birliğe katılmada Bakanlar Kurulu'nun izninin aranmaması büyük bir sorun oluşturmaktadır. Örneğin iki belediyenin katılımıyla ve Bakanlar Kurulu'ndan izin alınarak kurulan birliğe iki gün sonra 400 belediyenin ve 1000 köyün katılması olanaklı olacak ve bu 400 belediyenin ve 1000 köyün katılması için Bakanlar Kurulu izni gerekmeyecektir (Sayın, 2005: 47). Bunun Anayasa'nın öngördüğü düzenlemeye uygun olmayacağı açıktır. Söz konusu düzenlemeye göre, iki üyeli bir birliğe yüzlerce üyenin katılabileceği ve bu birlik hakkında yasaya aykırılık savında bulunulamayacağı tartışmasızdır.

5355 sayılı Kanun'un 4.maddesinin 2.fıkrasının son kısmında; "ayrılmada ilgili mahallî idare meclisinin kararı yeterlidir" hükmü bulunmaktadır. Kurulmuş bir birliğe üyelik, üye olmak isteyen mahalli idarenin meclisinin kararı ve buna dayalı başvuru üzerine, birlik meclisinin kabulü ile olurken, ayrılmada ilgili mahalli idare meclisinin kararının yeterli görülmesi sakıncalar yaratmaktadır. Bilindiği üzere, birliklere üye olan mahalli idarelerin bazı yükümlülükleri de

mevcuttur. Ancak, birliğin aldığı kararlar doğrultusunda güvenli olarak işlevini yerine getirebilmesi için, birliğe üye tüm mahalli idarelerin desteğine ihtiyacı olacaktır. Hâlbuki mevcut hüküm, isteyen mahalli idarenin birlik üyeliğinden çıkmasını sağlamakla, bir şekilde birlikleri zaafa uğratabilmektedir (<http://www.konrad.org.tr/Fransa%20Almanya/Canalioglu.pdf>, 23.06.2010). Bu da önemli hukuki sorunlardan birisidir.

5355 sayılı Kanun, Birlik tüzüğüne olanak sağlamaktadır. Bu konuda bir sınırlama da yoktur. Buna göre birliğin kuruluş amacı bile değişebilecektir. Bunun ciddi bir hukuki sorun olarak algılanabileceğine şüphe yoktur. Yerel yönetim birliği belli bir amacı gerçekleştirebilmek gayesiyle kurulur. Bu amacın, rahatça değiştirilebiliyor olması ve bunun için Bakanlar Kurulu'nun izninin gerekmemesi önemli bir sorundur.

Yerel yönetim birliklerinin hukuki anlamda statüsünün ne olduğu konusunda bir karmaşa ve algı farklılığı bulunmaktadır. Kimilerine (Oksal, 1998: 43) göre, yerel yönetim birlikleri dördüncü bir yerel yönetim birimi olarak öne çıkmakta, kimileri ise yerel yönetim birliklerinin kendine özgü olduğunu ileri sürmektedir. Yerel yönetim birliklerinin hukuki statüsünün neresi olduğunun net bir biçimde belirtilmesi gerekir. Eğer, dördüncü bir yerel yönetim birimi olarak görülüyorsa buna ilişkin Anayasal düzeyde değişiklik yapılmalıdır.

5355 sayılı Kanun, düzenleyici olmaktan çok hukuksal karmaşa oluşturmuştur. Birliklerin kamu kurumu niteliğinin ortadan kalkmasına, kamu kurumundan daha çok idareye benzeyen yapılar ortaya çıkmasına (Sayın, 2005: 50) yol açmıştır.

Gelişmekte olan ülkelerde, merkezi yönetimler gittikçe artan bir hızla yerel yönetimlerin işlerine karışmaktadır. Bu karışma, ülkemizde olduğu gibi, merkezi ve yerel yönetim görevlerinin kesinlikle birbirinden ayrılmadığı ve geleneksel olarak merkezi yönetimlerin pek çok yerel yönetim görevlerini üstlendiği ülkelerde daha da hızlı, olmaktadır. Yine ülkemizde olduğu gibi, bakanlıkların bölgesel hizmet kuruluşlarının, bir kısım kentsel hizmetlerin görülmesinden yasal olarak sorumlu bulunduğu ülkelerde de, merkezi yönetimlerin yerel yönetimlerin işlerine karıştıkları görülür. Ayrıca, yasal olarak yerel yönetimlerin sorumluluğu altında olan bir kısım kentsel hizmetler de, ortak çalışmalar adı altında merkezi yönetimle birlikte yürütülür ve böylece merkezi yönetimler yerel kentsel hizmetlere karışma olanağı bulurlar (Ünal, 1982: 43). Bu itibarla, yerel yönetim birliklerinin birlik başkanının çoğu zaman Vali ve kaymakamlardan oluşmaları da önemli bir sorundur. Buna ilişkin 5355 sayılı Kanunda engelleyici hükümler bulunmalıdır. Yerel yönetim birliklerinin merkezi idare baskısından kurtulmasını sağlayacak yasal düzenlemenin bazı durumlar için hiç olmaması, bazı durumlar için ise yetersiz kalması ciddi bir sorundur.

Yerel yönetim seçimleri ile birlikte mevcut yerel yönetim birliklerinin meclislerinin, encümenlerinin ve başkanlarının görev süreleri sona erer. Birlik meclisinin oluşumu ile ilgili 5355 sayılı Kanunun 10.maddesinde; "Birlik meclisi, birliğin kuruluşundan ve mahallî idare genel seçim sonuçlarının Yüksek Seçim Kurulunca ilânından itibaren otuz gün içinde birlik merkezinin bulunduğu mahallin mülkî idare amiri tarafından birlik merkezinde toplantıya davet edilir... İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı üyeleri yapılacak ilk mahallî idareler seçimine kadar görev yapar." hükmü bulunmaktadır.

Yukarıdaki hükme göre zorunlu bulunan kesin seçim sonuçlarının Yüksek Seçim Kurulu tarafından ilan edilmesinin belirli bir zaman alacağı tabiidir. YSK tarafından sonuçların hemen ilan edilmemesi nedeniyle yerel yönetim birliklerinin başkanlık divanının oluşturulamayacağı, dolayısıyla başkan, encümen ve varsa komisyon seçimlerinin yapılamayacağı, bu durumun ise birliklerin varlık sebebi olan hizmetlerin yürütülmesinde, ihale yapılması, personel istihdamı gibi karar gerektiren işlerinde ciddi sıkıntılara, örneğin sulama birliklerinin tarımsal sulama faaliyetinde, yine köylere hizmet götürme birliklerinde başta KÖYDES<sup>4</sup>, BELDES<sup>5</sup> gibi projeler olmak üzere yürütülen işlerde aksaklıklara yol açabileceği; bundan toplumsal hayatın ve ülke ekonomisinin olumsuz etkilenebileceği açıktır. Bu nedenle 5355 sayılı Kanun'da konu ile ilgili açık bir hükmün bulunmaması önemli bir sorun teşkil etmektedir.

5355 sayılı Kanuna göre yerel yönetimler, su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumları dışında, birliklere üyelik ve ayrılma konusunda yasal bir zorunluluk bulunmamaktadır.<sup>6</sup> Bu durum birliklerin etkinliğini azaltmakta, üyelerin birliklere karşı üyelikten kaynaklanan sorumluluklarını yerine getirmelerini zayıflatmaktadır (Esmer, 2008: 103)

Diğer taraftan, yerel yönetim birlikleri -istisnaları olmakla birlikte- tamamen bireysel çabalarla kurulmaktadır. Bu aslında önemli bir sorundur. Bir yerde ya da bir konuda birlik kurulup kurulmamasının bireysel çabalara bağlı olmaması gerekir. Kanun bu konuda gerekli düzenlemeyi yapmadığı gibi konu ile ilgili düzenleme yapma konusunda yönetmelik çıkarma yetkisi de vermemiştir. Bu husus da önemli hukuki sorunlardan birisidir.

4 Köylerin Alt Yapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES), kırsal alana yönelik çok kapsamlı bir altyapı projesidir. Yerel yönetimlerin en alt birimi olan köylerin altyapı sorunlarını çözümlmek amacıyla ortaya çıkmıştır. Bu proje, susuz veya suyu yetersiz köy ve bağlarının sağlıklı ve yeterli içme suyuna kavuşturulması ile köy yollarının kalite ve standartlarının yükseltilmesi için uygulanmaktadır.

5 Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (BELDES) ile nüfusu 10.000'nin altında bulunan belediyelerin (büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri dahil olmak üzere) alt yapı ihtiyaçlarının giderilmesi ve bu belediyeler tarafından sunulan mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin kalite ve standartlarının yükseltilmesi amaçlanmaktadır.

6 Ülke düzeyinde birlik kurulmasında doğal üyelik kavramına yer verildiğinden onlar da üyeliğin zorunlu olduğu birlikler arasında sayılabilir. (Örneğin, Türkiye Belediyeler Birliği, Vilayetler Hizmet Birliği)

## 1.2. Denetime Yönelik Sorunları

Yerel yönetim birliklerini, merkezi idare adına mülkiye müfettişleri ve kontrolörler denetlemektedir. Mülkiye müfettişleri ve kontrolörler tarafından yapılan denetim idari vesayet denetimidir. İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından birliklere yönelik hazırlanan Teftiş Raporunda<sup>7</sup> birliklerinin denetimine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır. Birlikler mülkiye müfettişleri tarafından her yönüyle denetlenmektedir. Burada temel sorun bunun yerel yönetim birliklerini olumsuz etkileyip, etkilemeyeceğidir. Bu hususun öncelikle incelenmesi gerekir. Gelişmiş demokrasilerde merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki etkisinin, bir başka anlatımla denetiminin, olabildiğince az olması istenilir. Türkiye’de yerel yönetim birliklerine ilişkin merkezi idarenin mülkiye müfettişleri aracılığı ile yaptığı denetim hiyerarşik denetime benzer bir nitelik taşımaktadır.

Yerel yönetim birliklerinin merkezi idare adına olabildiğince ayrıntılı denetlenmesinin yerel yönetim birlikleri açısından olumsuz sonuçları olacağı muhakkaktır. Bu tarz denetim, yerel yönetim birliklerini hizmet yapmaktan alıkoyacak, herhangi bir sorun yaşanmasından korkan birlik yöneticilerinin iş yapmasını engelleyecektir.

Diğertaraftan, yerel yönetim birliklerinin sayısının olabildiğince çok olmasına karşın merkezi idare denetim elamanlarının sayısının az olduğu bilinmektedir. Daha doğrusu merkezi idare denetim elamanlarının denetim görevi birliklerle sınırlı olmadığı için birliklerin büyük bir kısmı denetlenmemektedir. İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan 2008 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu bu hususu doğrulamaktadır. Merkezi idare denetiminin sınırlı olması gerektiği açıktır. Ancak bunun denetimin yapılmaması şeklinde bir sonuç doğurmaması da lazımdır. Diğer denetim yolları çok gelişmediği için -en azından şimdilik- bu denetim yolunun etkin, fakat boşucu olmamasına özen gösterilmelidir.

5355 sayılı Kanun’da asli denetim yetkisi İçişleri Bakanlığı’na aittir. Vali ve kaymakamlara da ülke çapında kurulan birlikler hariç denetim yetkisi verilmiştir. Köylere Hizmet Götürme Birlikleri’nde birlik başkanın merkez ilçelerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı, diğer ilçelerde ise kaymakamdır. 5355 sayılı Kanun’a göre denetime yetkili olan Vali ve Kaymakam’ın aynı zamanda Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin başkanı olması denetim organı ile yönetim organının bir araya gelmesi gibi bir sorun oluşturmaktadır.

Yerel yönetim birliğinin kendi organları tarafından denetimine, birliğin *ön denetimi* ya da *siyasi denetim* denir. Birlik meclisinin, faaliyet raporunun

7 Bkz. **Mahalli İdare Birlikleri Genel İş ve Yürütümü (Teftiş Rehberi)**, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, Ankara, Mart 2009

değerlendirilmesi, ihtisas komisyonları, yazılı ve sözlü soru, genel görüşme ve gensoru, hep siyasi denetim mekanizmalarıdır (Önder, 2008: 25). Gelişmiş demokrasilerde en önemli denetim yolu budur. Yerel yönetim birliklerinin iç denetimi Türkiye’de çok zayıftır. Bunun çeşitli sebepleri vardır. Bunlardan birisi yerel yönetim birliği meclis üyeliğine seçilen üyelerin sayısının az olmasıdır. Sayının az olması denetim yapılmasını güçleştirmektedir. Sayının çok olması yerel yönetim birliğinin etki alanı ile doğrudan ilişkilidir. Küçük birliklerde üye sayısının az olması olağandır. Ancak bütün olağanlığına rağmen, az sayıdaki kişinin birbirinin aleyhine olacak şekilde denetim yapmayacağı da vakiadır.

Siyasi denetime ilişkin 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nda daha ayrıntılı düzenleme yapılmaması, bunun Belediye Kanunu’na bırakılması önemli bir sorun olarak karşımızda durmaktadır. Her konunun kanunla düzenlenemeyeceği açık olmakla birlikte, denetime ilişkin hususlara daha ayrıntılı yer verilmesinin olumlu etkilerinin olacağı düşünülebilir.

Kamu otoritesini kullanma hakkına sahip, Devletin asli ve sürekli görevlilerini çalıştırma imkânını kullanan ve kamu kuruluşlarının uyması gereken kurallara göre hareket etmesi gereken kuruluşların (İnan, 2009:276 ) ve özellikle birliklerin TBMM adına Sayıştay tarafından denetlenmesi gerekir. Yerel yönetim birliklerinin mali denetiminin Sayıştay tarafından yapılmaması, denetime ilişkin diğer bir sorundur. Yerel yönetim birliklerinin mali yönden Sayıştay’ın denetimine açıkça tabi olması gerekir. 5355 sayılı Kanun ve diğer Kanunlar<sup>8</sup> incelenip, dolaylı yoldan Sayıştay’ın denetim yapmaya yetkili olduğu söylenilebilir ise de, bunun hem Sayıştay Kanununda hem de 5355 sayılı Kanunda açıkça düzenlenmesi gerekir.<sup>9</sup>

İdari iş ve eylemlerin muhatabı olan vatandaşların söz konusu iş ve eylemlerin denetiminde söz sahibi olmaları gerekmektedir. Bugün, yönetenlerin icraatlarının farklı yöntemler ve kurumlar tarafından denetlenmesinde, istenen sonuçlara ulaşılması açısından kamuoyunun denetim işlevine katılımı çok önemlidir (Altun – Kuluçlu, 2005: 23). Yerel yönetim birliklerinin kamuoyu tarafından denetlenmesi hem birliğin işlerliğini çoğaltacak, hem de birlik

8 Örneğin 5018 sayılı Kanun’da dış denetimin Sayıştay tarafından yapılacağı hükme bağlanmış ve Kanunun uygulanacağı yerler arasında birlikler de sayılmıştır.

9 01.10.2009 tarihinde TBMM Başkanlığı’na sunulan ve halen TBMM gündeminde bulunan Sayıştay Kanunu Teklifinin “denetim alanı” başlıklı 4. maddesinin (a) bendinde, Sayıştay’ın genel bütçeli idareleri, özel bütçeli idareleri, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahalli idareleri, özel kanunlarla anonim ortaklık şeklinde kurulmuş olanlar da dâhil olmak üzere diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç) denetleyeceği belirtilmiş; aynı maddenin (b) bendinde ise, (a) bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessesesi, birlik, vakıf, işletme ve şirketleri (kamu payının yarısından az olması halinde ortaklık hakları yönüyle) denetleyeceği vurgulanmıştır. Dolayısıyla Sayıştay Kanunu Teklifinin yasallaşması durumunda, yerel yönetim birliklerinin açıkça Sayıştay denetimine tabi hale geldiği söylenilebilecektir.



personelinin çalışma şevklerini ve doğru iş yapma düşüncelerini artıracaktır. Kamuoyu denetiminin zayıf olması tüm yerel yönetim birimleri gibi birliklerin de sorunudur. Yerel yönetimlere yönelik kamuoyu denetimi hızla artmaktadır, ancak birliklere yönelik aynı şeyi söylemek zordur. Yerel yönetim birlikleri birçok kişi tarafından bilinmemektedir. Bilinmeyen bir kuruma yönelik kamuoyu denetiminin yapılması mümkün değildir. Yerel yönetim birliklerinin yöneticilerinin halk tarafından seçilmemesi de birliklerin halk tarafından denetlenmesini engelleyen ayrı bir husustur.

### **1.3. Mali Kaynak Yetersizliği**

Yerel yönetim birliklerinin en önemli sorunudur. Birçok sorunun altında yatan temel etmendir. Mali kaynak yetersizliği ya da finansman sorunu olarak da ifade edebileceğimiz bu sorunun çözüme kavuşturulması çok önemlidir. Yerel yönetim birliklerinin kuruluş amacını gerçekleştirebilmeleri için yeterli bir gelire sahip olmaları gerektiği açıktır. Yerel yönetim birliklerinin üstlendikleri görevlere nazaran mali kaynakları çok yetersizdir. Yerel yönetim birliklerine yönelik Mustafa Gönül tarafından yapılan bir araştırmada, birliklerin başarısızlık nedenleri arasında birinci sırada parasal kaynak yetersizliğinin yer aldığı tespit edilmiştir (Altıntaş, 2000: 48).

Yerel yönetim birliklerinin gelirleri 5355 sayılı Kanun'la yasal bir çerçeveye konulmaya çalışılmıştır. Kanun'un 15.maddesinde, birliğin gelirleri sayma yoluyla belirtilmiştir. Birlik üyelerinin, birliğin kuruluş ve faaliyet giderlerine katılma payları birliğin en temel gelirlerinden birisidir. Birliğe üye olan yönetimin belli bir oranda birliğe ödediği mali paydır.

Birliklere üye yerel yönetimler çoğu zaman katılma paylarının ödenmesinde hassas davranmamaktadırlar. Hatta birçok birlik üyesi, bu payı ödememektedir. Bazı birliklerin, özellikle sulama birliklerinin sunduğu hizmetler bire bir vatandaşa sunulmakta, karşılığı da vatandaştan alınmaktadır. Çoğu kez de, vatandaşın ödeme gücünün olmaması nedeniyle, tahsilâta sıkıntılar yaşanmaktadır. 5355 sayılı Kanunun mevcut hali, birliklerin katılım paylarının tahsilâtını yükseltmemiş aksine azaltmıştır. Üye mahalli idareler, paylarının İller Bankasından kesileceği düşüncesiyle paylarını ödememekte, İller Bankası da bu kesintileri yapıp birliklere tam ve zamanında göndermemektedir (<http://www.konrad.org.tr/Fransa %20Almanya/Canalioglu.pdf>, 23.06.2010).

Özellikle küçük ölçekli yerel yönetim birliklerinin mali kaynak yetersizliği çok büyük bir sorun teşkil etmektedir. Büyük ölçekli yerel yönetim birliklerinin mali kaynağındaki yetersizlik, sadece yapılmak istenilen yerel hizmetler arasında seçim yapılmasını zorunlu kılar. Yoksa bütün bütün yerel hizmetlerin yapılmasına engel olmaz. Ancak, küçük ölçekli yerel yönetim birliğinin mali kaynağındaki yetersizlik, yapılmak istenilen hizmetlerin hiçbirinin tamamlanmasına izin vermez.

Yerel yönetim birliklerinin katılma payı haricinde düzenli gelirleri<sup>10</sup> yoktur. Bu da önemli mali sorunlardan birisidir. Düzenli gelir sağlanması için gerekli gelir kalemlerinin ayrılması zorunludur.

#### **1.4. İstihdama Yönelik Sorunları**

Yerel yönetim birliklerinin sorunlarından bir tanesi de istihdama yönelik sorunlarıdır. Yerel yönetim birliklerinin geçici işçi vb. çalıştırarak istihdama yönelik bazı sorunlarını çözebilmeleri olası ise de, özellikle kalifiye eleman gerektiren hizmetleri sunmada sıkıntı yaşadıkları gerçektir.

Birliklerin personel durumu, Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik ile belli bir aşamaya gelmiştir. Bu norm kadro standartları ancak mali koşulların iyileştirilmesi çerçevesinde uygulanabilirlik kazanır. Belediye ve il özel idarelerin oluşturduğu birlikler dışında kalan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri, sulama birlikleri, içme suyu birliklerinde personel yetersizliği beklenen hizmet ve başarıyı tıkanma noktasına getirmektedir (Esmer, 2008: 104)

İstihdama yönelik sorunların başında personel temin etmenin güçlüğü gelmekle birlikte, mevcut personelin eğitilmesi de önemli bir sorun olarak durmaktadır. Yerel yönetim birlikleri konusunda kaliteli ve amaca uygun hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim almış personel istihdam edilmesinin, yerel yönetim birliklerinin başarısında büyük öneme sahip olduğu açıktır. Ancak, hâlihazırda personelin eğitilmesine yönelik birliklerinin sorun yaşadıkları aşikârdır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca atanması gereken iç denetçilerin, şu ana kadar görev yapmadıkları görülmektedir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48.maddesi ile 5018 sayılı Kanunun 65.maddesinde öngörülen şartları taşıyanlar arasından birlik üst yöneticisi tarafından iç denetçi ataması yapılmaması da bir başka sorun olarak karşımızda durmaktadır.

Diğer taraftan, bazı birliklerde personel eksikliği önemli bir sorun teşkil ederken, bazı birliklerde ise, bunun aksine personel fazlalığı sorun teşkil etmektedir. Personel fazlalığı çoğunlukla politik nedenlerden kaynaklanmaktadır. Personel fazlalığı, başka bir ifade ile aşırı istihdam, iş ve personel verimliliğini düşürdüğü gibi, zaten kısıtlı olan birlik kaynaklarının boşuna harcanmasına neden olmaktadır.

---

10 Sadece köylere hizmet götürme birlikleri için, 5355 sayılı Kanun'un 15.maddesinin (g) bendinde, il özel idaresi bütçesinden pay ayrılması öngörülmüştür. Anılan Kanun'un 18.maddesinde ise, il özel idaresi bütçe gelirlerinin ne kadarının köylere hizmet götürme birliklerine aktarılacağı hususunun il genel meclisince kararlaştırılacağı hükme bağlanmıştır.

### **1.5. Yönetim Sorunları**

Yerel yönetim birliklerinin sorunlarından birisi de yönetiminden kaynaklanan sorunlardır. Yerel yönetimin işleyişinden kaynaklanan sorunlar olarak da ifade edilebilir. Yerel yönetim birliklerinin yöneticilerinin yerel demokrasi geleneğine uygun olarak merkezi idarenin etkisi olmadan seçilmesi önemlidir. Ancak gerek uygulamada, gerekse mevzuattan kaynaklanan sebeplerden dolayı birçok yerel yönetim birliğinin başkanı valilerden, vali yardımcılardan ya da kaymakamlardan oluşturulmaktadır. Başkanları valilerden ve kaymakamlardan oluşan yerel yönetim birliklerinin diğer yöneticilerinin başkandan bağımsız hareket etmesi beklenilemez.

Yerel yönetim birliklerine yerel yönetim meclislerince seçilen üyeler konusunda gerekli özenin gösterilmediği bilinmektedir. Birlik meclis üyelerinin ya kişisel itibar ya da siyasi saiklerle seçiliyor olması önemli bir sorundur.

Yerel yönetim birliklerinin yönetim sorunlarının başında, nitelikli ve yerel yönetim birliğinin amacını gerçekleştirme konusunda gerekli donanıma sahip kişilerin, yönetimde söz sahibi olmaması/olamaması gelmektedir.

## **2. YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN SORUNLARI HAKKINDA ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

Her toplumsal kuruluş ve örgüt gibi yerel yönetim birlikleri de bir ya da birçok gereksinim sonucu ortaya çıkmıştır. Çoğalan ve mahiyetleri değişen yerel gereksinimlerin zamanında karşılanabilmesi zorunluluğu yerel yönetim birliklerinin kurulmasında etken olmuştur. Yerel yönetim birlikleri, gerek kırsal kalkınmada, gerek varlık nedeni olan ortak hizmetlerin sunulmasında önemli kurumlardır.

Yerel yönetim birliklerinin bir önceki bölümde anlatıldığı gibi çok çeşitli sorunları bulunmaktadır. Bu sorunların aşılması ve yerel yönetim birliklerinin başarılı olabilmesi için yerel yönetim birliklerinin ciddi bir biçimde ele alınması gerekmektedir.

Yerel yönetim birliklerinin kuruluş amacı, yapacağı hizmetler ve oluşum şekillerine bakılarak hukuki statüsünün tam olarak belirlenmesi lazımdır. Yerel yönetim birliklerinin kendine özgü bir kurum olduklarına şüphe bulunmamaktadır. Ancak uygulamada dördüncü yerel yönetim birimi olarak görülmektedir. Diğer taraftan, yerel yönetim birlikleri, hem kamu kurumu hem de hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu (Zengin, 1999: 38) olarak ifade edilmektedir. Öncelikle hukuki yapısının tartışmaya el vermeyecek şekilde gerek anayasal düzeyde, gerekse yasal düzeyde netleştirilmesi gerekir.

Yerel yönetim birliklerine ilişkin çerçeve yasa 1961 ve 1982 Anayasa'sında öngörülmesine rağmen ancak 2005 yılında çıkabilmiştir. Geç kalınmasına

rağmen, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu yerel yönetim birlikleri açısından bir dönüm noktası olmuştur. Kanun'da yerel yönetim birliklerine yönelik birçok düzenleme yapılmıştır. 5355 sayılı Kanun'da yer verilen hatalı, eksik ya da belirsiz ibareler düzeltilmelidir.

5355 sayılı Kanunun 3.maddesinde, yerel yönetim birliğinin tanımı yapılırken, "birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere.." şeklinde ibareye yer verilmiştir. Tanımda yer verilen "*bazılarını*" ifadesi belirsiz bir ifadedir. Öncelikli olarak bu ifadenin düzeltilmesi ve yerel yönetim birliklerinin hangi hizmetleri yürüteceği hususu tartışmaya yol açmayacak ölçüde belirlenmelidir. Tabi burada yerel hizmetlerin çeşitlendiği bir durumda bunun sınırının çizilmesinin sakınca yaratacağı da gözden uzak tutulmamalıdır. Bu yüzden yapılacak düzenlemede bu konunun da dikkate alınması gerekir.

Yerel yönetim birliği kurulurken Bakanlar Kurulu izni gerekirken, birliğe katılmada ve birlikten ayrılmada bu izin gerekmemektedir. Bunun idare hukukunun genel prensiplerinden olan "*usulde paralellik*" ilkesine aykırı olduğu açıktır. Birlikten ayrılmada birlik ortağı yerel yönetimin kendi meclisinde alacağı bir kararın yeterli olması ayrı bir sorundur. Bu nedenle birlik kurulurken gerekli olan Bakanlar Kurulu izni diğer aşamalarda da gerekli olmalıdır.<sup>11</sup> Birlikten ayrılmada ortakların meclisinin tek bir kararının yeterli olmaması gerekir. Buna ilişkin sınırlayıcı ve zorlaştırıcı hükümlerin konulması yerinde olacaktır.

Birlik tüzüğü birliğin kuruluş amacı, yapacağı hizmetleri ve birliğin işleyişini belirlemesi konusunda önemlidir. Birlik tüzüğü'nün rahatlıkla değiştirilebilmesinde ilk başta sorun yok denilebilir. Ancak, bunun sınırının çizilmemiş olması, bize birliğin kuruluş amacının bile kolaylıkla değiştirilebileceği izlenimi vermektedir. Bu meyanda, birlik tüzüğü'nün değiştirilmesine yönelik sınırlayıcı hükümler konulması, en azından bazı hallerde bunun Bakanlar Kurulu'nun ya da İçişleri Bakanlığı'nın iznine tabi olması sağlanmalıdır.

Yerel yönetim birliklerinin birlik başkanının çoğu zaman Vali ve kaymakamlardan oluşmaları da önemli bir sorundur. Buna ilişkin 5355 sayılı Kanunda engelleyici hükümler konulmalıdır. Vali ve kaymakamın yerel yönetim birliğine katılması ve doğal üye olmasında bir sorun yoktur. Ancak birlik başkanı olmasının yerel demokrasi ile bağdaşmayacağı da ihtilafsızdır.

5355 sayılı Kanun, su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması

---

11 Bakanlar Kurulu'nun izninin gerekmesi mevcut Anayasal ve yasal çerçevede zorunludur. Bu husus birlik kurulmasında gereksiz bürokrasi oluşturmaktadır. Anayasal düzeyde yapılacak değişikliklerle birlikte bu yetki İçişleri Bakanlığı'na ya da oluşturulacak bağımsız bir kurula verilebilir.

durumunda birlik kurulmasını zorunlu kılmıştır. Bu yerinde bir düzenlemedir. Ancak, zorunlu birliklerin kurulması bu konularla sınırlı olmamalıdır. Diğer yandan, yerel yönetim birlikleri kurulmasının birkaç kişinin isteğine bağlı olmaması gerekir. Gerek zorunlu birlik kurulacak konuların artırılması, gerekse kurulacak birliklerde üye olma zorunluluğu sağlanmalıdır.

5355 sayılı Kanuna göre Birlik meclisinin oluşturulabilmesi için mahalli idare seçimlerinin Yüksek Seçim Kurulu tarafından ilan edilmesi zorunludur. Mevcut üyelerin görevlerinin seçim ile sona ermesi nedeniyle Yüksek Seçim Kurulunun seçim sonuçlarını açıklayana kadarki süreçte ne yapılacağı konusunda ihtilaf vardır. Kanunda açık bir hükmün bulunmaması nedeniyle sorunlar çıkmaktadır. Bu konuya ilişkin üç önerimiz olacaktır:

- 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 19.maddesinde yer alan *"..ilk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı yapılacak ilk mahallî idareler seçimlerine kadar görev yapar."* gibi bir hükmün 5355 sayılı Kanuna da konulması suretiyle sorun çözülebilir. Bu sayede mevcut üyelerin görevleri yeni üyeler seçilene kadar devam edecek, birliklerin işleyişleri kesintisiz olarak sürecektir.
- Seçim sonuçlarının Yüksek Seçim Kurulu tarafından açıklanması beklenmeden geçici olarak il ve ilçe seçim kurulu tarafından açıklanan sonuçlara göre üye seçimlerinin yapılmasıyla sorun çözümlenebilir.
- Yerel yönetim birliklerinin kuruluşuna veya hizmet alanına göre İçişleri Bakanı ya da Vali tarafından, birlik meclislerinde görev yapma niteliğini haiz bulunan ve yerel yönetim birliğinin faaliyet gösterdiği il veya ilçede görev yapan kamu görevlileri geçici olarak görevlendirmek suretiyle sorun çözülebilir.

Bilindiği gibi, son zamanlarda Türkiye'de birçok konuda üst kurullar adı verilen bağımsız idari otoriteler kurulmaya başlanmış ve bu kurulların -eleştiriler olmakla birlikte- önemli faydalar sağladığı görülmüştür. Bu konuda "Yerel Yönetim Birlikleri Üst Kurulu" ya da birlikler konularına göre ayrıma tabi tutularak "Köylere Hizmet Götürme Birlikleri Üst Kurulu", "Sulama Birlikleri Üst Kurulu" gibi kurullar kurulması konusunda çalışmalar yapılmalıdır.

Yerel yönetim birliklerine ilişkin kurulacak üst kurulun en önemli görevi yerel yönetim birliğinin almış olduğu kararlara yönelik uzman bir gözle inceleme yapması olacaktır. Yerel yönetim birliği üst kurulunun üyeleri yerel yönetim birlikleri ile ilgili olarak uzmanlaşmış kişilerden oluşmalıdır.

Bu doğrultuda üyeler;

- Yerel yönetim birliklerinde yöneticilik yapmış kişilerden,
- Yerel yönetimlerde yöneticilik yapmış, belediye başkanlığı görevinde bulunmuş kişilerden,
- Yerel yönetim birlikleri ile ilgili gerekli çalışmalarda bulunmuş, mülkiye müfettişi, kaymakam gibi mülki idare amirlerinden,
- Yerel yönetimler alanında çalışmalarda bulunan akademisyenlerden,
- Yerel yönetimler üzerinde uzmanlaşmış idari yargı hakimlerinden
- Mali konularda uzmanlaşmış Maliye Bakanlığı ya da Sayıştay görevlilerinden oluşturulmalıdır.

Tabi yukarıdaki gibi oluşturulacak üst kurul üyelerinin ağırlıklı bir kısmının yerel yönetim ve birlik yöneticilerinden oluşturulmasının daha faydalı olacağını söyleyebiliriz.

Yerel yönetim birliğinin almış olduğu karara karşı ilgiler tarafından yerel yönetim üst kuruluna itiraz edilmesi sağlanır. Yerel yönetim birliği üst kurulunun vermiş olduğu kararlara karşı da idari yargıya gidilebileceği hususu düzenlenir.

Yerel yönetim birliklerinin birlik ortaklarının tek başlarına kolaylıkla başaramayacağı konularda görevli olmaları gerekir. Yerel yönetim birliklerinin görevlerinin sınırlı seviyede tutulması ve yerel halkın günlük yaşamıyla ilgili olması sağlanmalıdır.

Yerel yönetim birliklerinin başarısız olmalarındaki en önemli sebep, onların yeterli mali kaynağa sahip kılınmamasıdır. Mali kaynak yetersizliği birçok sorunu da beraberinde getirir. Yerel yönetim birliklerinin sürekli ve düzenli bir mali kaynağa ihtiyacı vardır. Yerel yönetim birliklerinin en önemli gelir kaynağının yerel yönetim birliğini oluşturan ortaklardan her yıl kesilen katılma payları olduğunu, buna ilişkin yerel yönetim birimlerinin ve iller bankasının hassas davranmadıkları daha önce söylemiştik. Bu itibarla, katılma paylarının birliğin görevleri ile doğru orantılı olacak şekilde belirlenmesi ve bu payların düzenli bir şekilde birliğe aktarılmasına yönelik düzenlemeler yapılmalıdır. Yerel yönetim birliklerinin belli konularda yerel nitelikli vergilerden pay alması sağlanmalıdır. Yerel yönetim birliklerinin kendi öz gelirlerinin olmasına olanak verilmelidir.

Son yıllarda birlik kurulmasında yoğun bir artış yaşanmıştır. Gerektiği gibi denetlenemeyen birliklerin sayısındaki bu hızlı artış ileride birtakım ciddi sıkıntıların doğmasına neden olabilir. Dağınıklık, karmaşa ve denetimsizlik, aynı sınırlar içinde etkinlikte bulunan çok sayıda birliğin ortaya çıkmasına neden olmakta, bu da kaynak kullanımında savurganlığa neden olabilmektedir.

Bu nedenle, yerel yönetim birliklerinin iş yapamaz hale gelmesine sebep olunmaksızın, etkin bir şekilde denetlenmesi lazımdır. Bunun için denetim mekanizmasının gözden geçirilmesi zorunludur.

Yerel yönetim birliklerinin iç denetiminin sağlanabilmesi amacıyla 5018 sayılı Kanunun 65.maddesinde belirtilen şartları taşıyanlar arasından iç denetçi atanmasının sağlanması gerekir. Bunun için, merkezi idare tarafından yapılan denetimde bu hususa uyulup uyulmadığı araştırılmalıdır.

Yerel yönetim birliklerinin açıkça Sayıştay denetimine tabi tutulması gerekir. Mali yönden yapılacak denetimle zaten az sayıda olan kaynakların israf edilmesinin önüne geçilmiş olur.

Yerel yönetim birliklerinin yerel halk tarafından bilinmemesi de ayrı bir sorundur. Bu sorunun çözümüne yönelik çeşitli tanıtımlar yapıp, broşürler dağıtılabilir. Küçük ölçekli birliklerin olağan meclis toplantısı yerel halka duyurulup, katılımı bulunmaları sağlanabilir. Yerel halkın birliklerden haberdar olması neticesinde birliklerden istenilen amacın gerçekleştirilmesi yolunda bir adım daha atılmış olur.

Yerel yönetim birliklerinin nitelikli personel çalıştıramamaları yerel hizmetlerin gerçekleştirilmesine engel olan hususlardan birisidir. Bu konuda gerekli çalışmaların yapılması gerekir. Kalifiye ya da teknik personelin yerel yönetim birliğinde çalışmasını teşvik edecek maaş vs. gibi düzenlemelerin yapılması zorunludur. Uzman personelin kadrolu olarak çalıştırılmasının mümkün olmaması durumunda, gerektikçe yerel yönetim birimlerinden geçici görevlendirmeye sorun çözülmelidir.

Yerel yönetim birliklerinin yöneticilerinin birlik alanı ile ilgili gerekli uzmanlığa sahip olan kişiler olması zorunludur. Özellikle, birlik genel sekreterinin birlik konusu ile ilgili teknik konularda yeterliliği bulunan kişiler arasından seçilmesi gerekmektedir. Örneğin, sulama birliğinin genel sekreterinin öncelikli olarak Ziraat Fakültelerinin Tarımsal İnşaat Mühendisliği olarak da tanımlanabilecek "Tarımsal Yapılar ve Sulama Bölümü" mezunları arasından seçilmesi sağlanmalıdır.

Yerel yönetim birliklerindeki aşırı istihdamın veya eksik istihdamın çözümü konusunda gerekli çalışmalar yapılması gerekir. Yerel yönetim birliklerinde genel sekreter, birlik müdürü ve birim yetkilileri ve özellikle mali işlerden sorumlu muhasebe yetkililerinin nitelikli personel olmasına özen gösterilmelidir.

Yerel yönetim birliğinde çalışacak personelin hizmet içi ve hizmet öncesi eğitimle<sup>12</sup> gerekli donanım kazanması sağlanmalıdır. Bunun için bahsedilen

12 Bu konuda Türkiye Belediyeler Birliği'nin yerel yönetim birimlerine yönelik örnek çalışmaları bulunmaktadır. Bkz. <http://www.tbb.gov.tr/egitimleriniz.php> (Erişim Tarihi: 23.06.2010)

üst kurulun kurulması ve üst kurulun görevleri arasında bu konuya da yer verilmesi ve konuyla ilgili üst kurula bağlı "Eğitim Merkezi'nin kurulması yerinde olacaktır.

Yerel yönetim birliği yöneticilerin yerel yönetim birliğinin kuruluş amacına uygun, uzman kişiler olması gerekir. Bu hususta gerekli çalışmalar yapılmalıdır.

## **SONUÇ**

Yerel yönetimlerin ortaya çıkışı Cumhuriyet öncesi döneme dayanırken, yerel yönetim birliklerinin ortaya çıkışı Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte olmuştur. Yerel gereksinimlerin karşılanması amacının daha önemli hale gelmesi de ancak 1960'lı yıllardan sonra olmuştur.

Yerel yönetimlerin çeşitli sorunlara maruz kalması ve yerel yönetimlerden beklenen hizmetlerin artması neticesinde yerel yönetim birlikleri ortaya çıkmıştır. Yerel yönetim birlikleri, gerek ulusal gerekse uluslar arası düzeyde, her ülkenin yerel yönetim sisteminden bağımsız varolan ve gittikçe de gelişen bir konuma sahiptir. Yerel yönetimlerin artan önemine paralel olarak birliklerin de her geçen gün daha çok önem kazandığı bilinen bir gerçektir. 1980'li yıllardan sonra sayıları hızla artan yerel yönetim birlikleri, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun çıkmasıyla yeni bir dönemece girmiştir.

Yerel yönetim birlikleri, yerel yönetimler arasındaki işbirliğini artırmak, ortak hizmet sunumunu daha kolay hale getirmek, yerel ortak hizmetlerin daha verimli, etkili ve kaliteli bir şekilde sunulmasını sağlamak amacıyla kurulurlar. Yerel yönetim birliklerinin bu amaçlarını yerine getirebilmeleri, başka bir anlatımla görevlerini yapabilmeleri için belirli ve düzenli gelirlerinin olması gereklidir.

Yerel yönetim birliklerinin sorunlarının temelinde mali kaynak yetersizliği yatmaktadır. Düzenli ve sürekli bir geliri olmayan yerel yönetim birliklerinin kuruluş amaçlarını yerine getirmeleri zordur. Bunun için yerel yönetim birlikleri, kendilerine verilen görevler ile doğru orantılı bir gelire sahip kılınmalıdır. Yerel yönetim birliklerinin en önemli gelir kaynağı olan katılma paylarının, düzenli ve sürekli bir şekilde birliğe aktarılması sağlanmalıdır. Yerel yönetim birliklerinin belli konularda yerel nitelikli vergilerden pay almasının olumlu etkileri olacağı muhakkaktır.

Yerel yönetim birliklerinin Anayasal düzeydeki statüsünün net bir biçimde belirlenmesi gerekir. Mevcut haliyle Anayasa'da sayılmamakla birlikte dördüncü bir yerel yönetim mi yoksa hizmet yerinden yönetim kuruluşu mu yoksa tamamen kendine özgü bir kuruluş mu olduğu belli değildir. Yerel yönetim birliklerinin çoğunlukla belirli bir amaca yönelik, kamu hizmetinin bir ya da birkaçını yerine



getirmek üzere kurulduğunun 5355 sayılı Kanunda ve tüzüklerinde belirtilmiş olması karşısında, birliklerinin hem hizmet yerinden yönetim kuruluşu oldukları, hem de kamu kurumu oldukları sonucuna varabiliriz.

Yerel yönetim birliklerinin denetimi de ayrı bir sorun teşkil etmektedir. Yerel yönetim birlikleri etkin bir biçimde denetlenmeli, Sayıştay denetimine açıkça tabi kılınmalı, merkezi denetimin aşırı denetiminden ise sakındırılmalıdır. Yerel demokrasinin gereği olarak siyasi denetimin ve kamuoyu denetiminin etkin bir hale gelmesi için çaba gösterilmelidir.

Son yıllarda Türkiye’de birçok konuda üst kurullar adı verilen bağımsız idari otoriteler kurulmaya başlanmış ve bu kurulların önemli faydalar sağladığı görülmüştür. Bu konuda “Yerel Yönetim Birlikleri Üst Kurulu” ya da birlikler konularına göre ayrıma tabi tutularak “Köylere Hizmet Götürme Birlikleri Üst Kurulu”, “Sulama Birlikleri Üst Kurulu” gibi kurullar kurulması konusunda çalışmalar yapılmalıdır. Yerel yönetim birliklerine ilişkin kurulacak olan üst kurulun en önemli faydası, birliğin almış olduğu kararlara yönelik uzman bir gözle inceleme yapması olacaktır.

## KAYNAKÇA

**Altıntaş, İsa (2000)**, “Yerel Yönetim Birliklerinin Mevcut Durumu ve Geleceğe Dönük Çözüm Önerileri”, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, cilt 5, sayı 4, s. 46-49.

**Altun, Murat, Kuluçlu, Erdal (2005)**, “Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış”, *Sayıştay Dergisi*, No:56, s.23-51

**Belediye Akademisi (2010)**, Türkiye Belediyeler Birliği, <http://www.tbb.gov.tr/egitimleriniz.php>, 23.06.2010.

**Canalıoğlu, M. Volkan (2007)**, “Türkiye’de Belediye Birlikleri ve Belediyelerin Geleceği”, <http://www.konrad.org.tr/Fransa%20Almanya/Canalioglu.pdf>, 23.06.2010.

**Dilek, Muzaffer (1998)**, “Yerel Yönetim Birlikleri, Müteahhitlik Hizmetleri Yapabilirler mi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.7, S.2, s. 94-98.

**Esmer, Şenol (2008)**, *Yerel Yönetim Birlikleri*, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

**Gönül, Mustafa (1977)**, *Yerel Yönetim Birlikleri*, TODAİE Yayınları, Ankara.

**İnan, Atilla 1999**, “Yerel Yönetim Birlikleri ve Kurdukları İşletme Fon ve Buna Benzer Diğer Müesseselerin Sayıştay’ca Denetimi”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, S.643, s.276-279.

**Mahalli İdare Birlikleri Genel İş ve Yürütümü (Teftiş Rehberi) (2009)**, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, Ankara.

**Oksal, Mustafa (1998)**, “Mahalli İdare Birlikleri”, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, C. 3, S.2, s.43-60.

**Önder, Fahrettin (2008)**, “Mahalli İdare Birliklerinin Denetimi”, *Yerel Siyaset Dergisi*, S.32, s.24-27.

**Özhan, Hasan, Yeter, Enis (1995)**, *Mahalli İdare Birlikleri*, Türk Belediyecilik Derneği Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi Yayınları, Ankara.

**Sayın, Deniz (2005)**, "Mahalli İdare Birlikleri Kanunu", *Kamu Yönetimi Dünyası*, Y.6, S.22, s.46-50.

**Sayın, Deniz (1999)**, "Yerel Yönetim ve Yerel Yönetim Birliği Kavramı (1)", *Yerel Gündem*, C.1, S.1, s.66-70.

**Ünal, Yücel (1982)**, *Kentleşmenin Yönetimsel Sorunları Üzerine Bir İnceleme*, İTÜ Matbaası, İstanbul.

**Yüksel, Alaaddin (1996)**, "Yerel Yönetimler Birlikleri ve Vilayetler Hizmet Birliği", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.5, S.1, s.39-42.

**Zengin, Eyüp (1999)**, *Yerel Yönetim Birlikleri*, Mimoza Yayınları, Konya.