Türk Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi
Yıl: 2022, Cilt: 3, Sayı: 1, ss.44-64

Yerel Yönetim Birliklerinde Yönetişim Uygulaması: "Türkiye Belediyeler Birliği" Örneği [1]

Governance Practice In Local Government Associations: Example Of "Union Of Municipalities Of Turkey"

Bülent BAYRAK
Dr. Gelir Uzmanı, Malatya Vergi Dairesi Başkanlığı
Ardadoruk3588@gmail.com

Yusuf KARAKILÇIK
Prof. Dr, İnönü Üniversitesi, İİBF, Malatya
y.karakilcik@hotmail.com

Makale Başvuru Tarihi / Received: 15.05.2022
Makale Kabul Tarihi / Accepted: 19.06.2022
Makale Türü / Article Type: Araştırma Makalesi

Anahtar Kelimeler:

yönetişim, yerel yönetişim, yerel yönetim birliği, Türkiye Belediyeler Birliği

ÖZET

Yerel yönetimler ve yerel yönetim birlikleri ülkelerin kamu yönetiminde işlevleri ve önemleri sürekli artan kurumlardır. Yönetişim kavramı da adeta yerel yönetimlerle birlikte anlam kazanmış ve giderek yaygınlaşmış bir yönetim anlayışını yansıtmaktadır. Öyle ki, demokrasinin olmazsa olmazları arasında sayılan yerel yönetimler ve onların kurduğu birlikler son zamanlarda yönetişimle anılmaya başlanmış ve yerel yönetişim kavramı daha sık kullanılır olmuştur. Türkiye Belediyeler Birliği de bu birliklerden biri, hatta en önemli olanı konumundadır. Bu nedenle çalışmanın temel amacı yönetişimin yerel yönetim birliklerinde uygulanabilirliğini araştırmaktır.

Bu amaç doğrultusunda uygulama örneği olarak Türkiye Belediyeler Birliği seçilmiş ve bu birimde başarılacak yönetişim uygulamasının diğer yerel yönetim birliklerine örnek olacağı varsayılmıştır. Bu nedenle (kimi ülkelerce ayrı bir yerel yönetim birimi olarak da kabul edilen) yerel yönetim birliklerinin yönetişime uygunluğu ve uygulanabilirliği çalışma konusunun önemini artırmaktadır.

Çalışmanın teorik kısmında betimleyici araştırma tekniğinden yararlanılmış ve bu kapsamda alan yazını taraması yapılarak yönetişim, yerel yönetişim ve yerel yönetim birliği gibi kavramlar irdelenmiştir. Ek olarak Türkiye Belediyeler Birliği özelinde bir alan araştırması yapılarak birlik yöneticilerine birlik-yönetişim temalı sorulardan oluşan anket uygulaması yapılmıştır. Anket uygulamasından elde edilen veriler (sonuçlar) analiz edilerek Türkiye Belediyeler Birliği ile yönetişim arasındaki uyum derecesi ve başarı ilişkisi ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Kuramsal çerçeveyi sınırlayan araştırma soruları bağlamında yerel yönetim birliklerinin yönetişim için uygun olup olmadıkları ve Türkiye Belediyeler Birliği'nin yönetişim kavramına yakınlık derecesi değerlendirilmiş ve ulaşılan bulgulara ve sonuçlara yönelik öneriler geliştirilmiştir.

[1] Bu makale İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD Yönetim Bilimleri bilim dalında Prof. Dr. Yusuf KARAKILÇIK danışmanlığında hazırlanan Yerel Yönetim Birliklerinde Yönetişimin Uygulanabilirliği: "Türkiye Belediyeler Birliği" Üzerinden Bir İnceleme başlıklı doktora tezi için yapılan alan araştırması verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Çalışmanın nihayetinde yönetişimin yerel yönetim birliklerinde ve Türkiye Belediyeler Birliği'nde uygulanabilmesi için yapılması gerekenler belirlenmeye çalışılmış ve gerekli koşulların sağlanması durumunda yönetişim uygulamanın mümkün sonucuna varılmıştır.

Keywords:
Governance, Local Governance, Local Government, Association, Union of Municipalities of Turkey

ABSTRACT

Local governments and local government associations are institutions whose functions and importance are constantly increasing in the public administration of countries. The concept of governance also reflects a management approach that has gained meaning with local governments and has become increasingly widespread. So much so that local governments and their unions, which are considered to be among the sine qua non of democracy, have recently started to be referred to as governance and the concept of local governance has been used more frequently. The Union of Municipalities of Turkey is one of these unions, even the most important one. Therefore, the main purpose of the study is to investigate the applicability of governance in local government associations.

For this purpose, the Union of Municipalities of Turkey was chosen as an example of practice and it was assumed that the governance practice to be achieved in this unit would set an example for other local government unions. For this reason, the suitability and applicability of local government unions (which are also accepted as a separate local government unit by some countries) increase the importance of the study subject.

In the theoretical part of the study, descriptive research technique was used and in this context, concepts such as governance, local governance and local government union were examined by scanning the literature. In addition, a field study was carried out in the Union of Municipalities of Turkey and a questionnaire consisting of questions on union-governance was applied to the managers of the union. By analyzing the data (results) obtained from the survey application, it was tried to reveal the degree of harmony and success relationship between the Union of Municipalities of Turkey and governance.

In the context of research questions limiting the theoretical framework, whether local government unions are suitable for governance and the degree of proximity of the Union of Municipalities of Turkey to the concept of governance were evaluated and suggestions were developed for the findings and results.

At the end of the study, it has been tried to determine what needs to be done in order to apply governance in local government unions and the Union of Municipalities of Turkey, and it has been concluded that it is possible to implement governance if the necessary conditions are met.

1. GİRİŞ

Demokrasi, onu benimseyen toplumlar ve ülkeler için bir hedef, bir sonuç veya bir tepki olmaktan ziyade bir felsefe ve bir yaşam tarzı halini almıştır. Bu yaşam tarzı hayatın her alanında ve yönetimin her biriminde kendisini göstermektedir. Bunun en uygun ve etkin olarak gözlenebileceği örgütlenmeler ise yerel yönetimlerdir.

Tarihsel kökeni yerel yönetimlere dayanan demokrasinin ilk adımlarının Yunan-Roma uygarlığının kent yönetimlerinde atıldığı kabul edilmektedir. Demokrasi kavramı, 19'uncu yüzyıla kadar kent devletleri ile anılmış ve bu yerel kademeler, halkın kendi kendini yönetebilmesi hakkı ile doğrudan demokrasinin ilk örneklerinin yaşandığı yerler olmuştur (Pustu, 2005: 123). Her ne kadar yerel yönetimlerin güç kazanmasında demokrasi önemli rol oynamışsa da, bu süreç çok kolay gelişim göstermemiş; demokrasinin beşiği ve günümüz demokrasisinin örnek modeli sayılan İngiltere'de bile yaklaşık iki asır süren kanlı çatışmalar yerel yönetimler tarihinde iz bırakmıştır (Ortaylı, 1985: 11). Siyasal çatışmalar, toplumsal ihtiyaçlar ve yerel örgütlenmeler çerçevesinde gelişen yerel yönetimler, güçlendikçe farklı ve daha geniş kapsamlı ihtiyaçların giderilmesine yönelik olarak örgütlenmek durumunda kalmışlardır. Bu örgütlenmeler, yerel yönetimlerin birleşme ve işbirliği yapma gibi kavramlar altında "yerel yönetim birlikleri" kurmasına kaynaklık etmiştir.

Yerel yönetimlerin tek başlarına yapamayacakları kimi hizmetleri birlikte gerçekleştirmek ve yerel olanakları birlikte harekete geçirmek amacıyla kurdukları birlikler içinde belediye birlikleri ayrı bir yer tutmaktadır. Zira kentsel yerleşim yerlerinin hizmet birimleri olan belediyelerin işbirliği yapmaları daha kolay ve daha işlevseldir. Türkiye Belediyeler Birliği de diğer yerel yönetim birliklerine göre daha etkili, güçlü ve deneyimli bir birliktir. O nedenle çalışmada yerel yönetim-yönetişim ilişkisi irdelenmiş, özellikle Türkiye Belediyeler Birliği'nde yönetişim uygulamanın koşulları ve güçlükleri araştırılmıştır. Bu kapsamda birlik yönetiminde görev yapanlara yönelik birlik-yönetişim temalı sorulardan oluşan bir anket uygulanmış, sonuçlar analiz edilerek tespitler yapılmış, öneriler sunulmuştur.

2. YEREL YÖNETİM KAVRAMI VE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ

Yerel yönetimler, katılımcı demokrasinin olmazsa olmazları arasında önemli yer tutan uygulama alanıdır. Özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından yerel demokrasi, merkezi yönetimle yerel yönetim arasında sürekli yaşanan "kendi tarafına yontma" çekişmesinin görüldüğü bir arenadır. Yerel halkın kendi kendisini yönetme aracı olan yerel yönetimler ve onların gelişmişlik düzeyi, birçok görüşe göre, o ülkenin gelişmişlik düzeyinin de göstergesidir. Bu bağlamda demokrasiyi özümsemiş devletlerin yerel düzeyde güçlü ve kendine güvenen bir yapıda olmaları tesadüf değildir (Karakılçık ve Bayrak, 2019: 1).

Yerel yönetimler tarihsel süreç içinde görev ve yetki bakımından sürekli gelişip güçlenmişlerdir. Öte yandan, yerel halkın demokratik beklentilerinin artması, bilişim başta olmak üzere teknoloji alanında yaşanan gelişmeler ve yerel ihtiyaçların çeşitlenip artması gibi nedenlerle yerel yönetimler, kendi aralarında işbirliği yaparak bu işbirliğini kurumsal hale getirmişler ve böylece yerel yönetim birlikleri kurulmuştur (Köseoğlu, 2010: 86).

2.1. Yerel Yönetim Birliği Kavramı ve Gelişim Süreci

Yerellik ya da yerindenlik ilkesini esas alan yerel yönetimler, tek başlarına çözemeyecekleri sorunları çözmek ve ortak projeler gerçekleştirmek gibi çeşitli amaçlarla kendi aralarında birlik kurup işbirliği yoluna gitmektedirler (Eryiğit, 2016: 286). Bu birliklerin ortaya çıkışı ondokuzuncu yüzyılın sonlarına kadar gitmektedir. Danimarka'da 1883 yılında kurulan Kentsel İlçeler Birliği ve 1886 yılında Fransa'nın Le Mains kenti ile Almanya'nın Paderborn kenti arasında kültürel dayanışma sağlamak amacıyla kurulan işbirliği birimleri bilinen en eski yerel yönetim birliklerindendir. 1912 yılında Hollanda'da Hollanda Belediyeler Birliği, Rusya'ya bağlı Fin kentlerinde Fin Kentler Birliği ve 1921 yılında bağımsız Finlandiya devleti içerisinde Fin Belediyeler Birliği, yerel yönetim birliklerinin ilk örneklerindendir. Yine bu süreçte 1913 yılında Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği'nin Hollanda'da kurulması, yerel yönetim birliklerinin gelişimi açısından önemli bir aşamadır (Koçak, 2019: 164-165).

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, özellikle savaşın yıkıcı ve psikolojik etkilerini azaltmak amacıyla birlik kurma çalışmaları devam etmiş, bu doğrultuda Avrupa Belediyeler Konseyi ve Birleşmiş Kentler Organizasyonu gibi örgütler ortaya çıkmıştır. 1970'li yıllardan sonra ise yerel yönetimler arası birlik kurma faaliyetleri hız kazanmıştır (Koçak, 2019: 166).

Türkiye'nin yerel yönetim birliği kurma deneyimi ise oldukça yenidir. Cumhuriyet öncesi dönemde vakıf, lonca, ahilik ve divan gibi çeşitli toplumsal kurumlar ve birlikler kurulmuşsa da bunlar yerel ve bölgesel düzeydeki sorunları çözmekten ziyade, belli meslek gruplarına dayanan örgütlenmeler olmuştur. Cumhuriyet'le birlikte sınırlı sayıda da olsa yerel yönetim birlikleri kurulmaya başlanmıştır. İlk başlarda sayıları az olan yerel yönetim birlikleri, giderek yaygınlaşmış ve 1982 Anayasası sonrası hızla gelişmişlerdir. Yerel yönetim birlikleri en son 2005 tarihli ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile yasal bir kimliğe kavuşmuşlardır (Köseoğlu, 2010: 86, 87).

2.2. Yerel Yönetim Birliklerinin Kuruluşu ve Organları

Yerel yönetim birlikleri, yerel yönetimlerin örgütsel yapısına benzer şekilde örgütlenmişlerdir ve her birlik tüzel kişiliğe sahiptir. Uluslararası düzeyde örgütlenmiş yerel yönetim birlikleri de, başkan, genel kurul (meclis) ve konsey (yürütme organı) gibi organlar tarafından yönetilmekte ve faaliyet göstermektedir. Dünyadaki çeşitli ülkelerden birçok yerel yönetimin üye olduğu bu birliklerde başkanlar, dönemsel olarak ve sırayla veya seçimle göreve gelmektedir. Herhangi bir yaptırım gücü

olamamakla birlikte bu birliklerin, üye yerel yönetimler üzerinde yönlendirici etkileri vardır (United Cities and Local Governments, 2021).

Türkiye'de 5355 sayılı yasaya dayanan yerel yönetim birlikleri, bir tüzükle kurulmakta ve kuruluş süreci Cumhurbaşkanı'nın izniyle tamamlanmaktadır. Herhangi bir birliğe üye olmak isteyen bir yerel yönetim, kendi meclisinin kararı ve başvurusu üzerine birlik meclisinin kabulü ile birlik üyesi olmakta, ilgili yerel yönetimin meclis kararı ile de ayrılmaktadır. Birlik tüzüğü, birliği kuracak yerel yönetimlerin meclislerinde üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuyla kabul edildikten sonra valinin onayına; eğer kurulacak birlik birden fazla ildeki yerel yönetimlerin katılımı ile olacaksa içişleri bakanlığının onayına sunulup, onaydan sonra kesinleşmektedir.

Yerel yönetim birlikleri tıpkı yerel yönetimler gibi birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanı olmak üzere üç organdan oluşmaktadır. Birlik meclisi, üye yerel yönetimlerin meclis üyelerinden seçilen kişilerden oluşan, birlikle ilgili kurum içi ve kurum dışı tüm faaliyetlerin görüşülüp karara bağlandığı karar organı durumundadır. Birlik encümeni, tüzükte belirtilen sayıda fakat yediyi geçmeyecek miktarda, meclis üyeleri arasından seçilen kişilerden oluşan ve daha çok yatırım planları ve kamulaştırma gibi çalışmalarda görüş bildirmek ve karar almak gibi görevleri yerine getiren bir organdır.

Birlik başkanı ise, birlik meclisi içinden seçilen, birlik yönetiminin başı olarak birlik tüzel kişiliğini temsil eden, personel, taşınır ve taşınmaz mallar ve bütçenin kullanımı konularında yetki kullanan yürütme organıdır (Karakılçık, 2018: 258-261; Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 2020).

2.3. Türkiye'de Yerel Yönetim Birliklerinin Kısa Tarihçesi

Türkiye'de kurulan yerel yönetim birlikleri, 2005 yılına kadar belediyeler birliği, özel idareler birliği, hizmet götürme birliği gibi adlar altında ve yerel yönetimleri düzenleyen kendi kuruluş yasaları çerçevesinde düzenlenmiştir (Karakılçık, 2018: 257). 26 Mayıs 2005 tarih ve 25842 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile bağımsız bir mevzuata kavuşan yerel yönetim birlikleri, Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi, Avrupa Kentsel Şartı ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi uluslararası sözleşmelerden de destek almaktadırlar.

1930 tarihli ve 1580 sayılı yasa çerçevesinde ilk resmi birlik Erzurum Hınıs Köylere Hizmet Götürme Birliği'dir ve 1947 yılında kurulmuştur. 1961 Anayasası'nın ilanına kadar ülke genelinde beş adet yerel yönetim birliği kurulmuştur. 1961 Anayasası sonrası dönemde ise, köylere hizmet götürme birlikleri başta olmak üzere, yerel yönetim birlikleri sayısal olarak hızla artmıştır. 1970'li yıllar Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği ve Karadeniz Belediyeler Birliği gibi bölgesel düzeyde belediye hizmet birliklerinin kurulduğu ve TBB gibi üst birliklerin planlandığı yıllardır. Bu arada, 1978 yılında Yerel Yönetim Bakanlığı'nın kurulması ve Türkiye Belediyeler Birliği'ni kurma çalışmaları, 12 Eylül 1980 askeri darbesiyle akamete uğramıştır (Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği, 2021).

Günümüzde kurulan yerel yönetim birliklerinin temeli 1982 Anayasası'na dayanmaktadır. Anayasa'nın "Mahalli İdareler" başlıklı 127'nci maddesinin son fıkrası *"Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir"* hükmünü getirerek yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurmalarını anayasal güvenceye almış, ancak bunu Cumhurbaşkanı'nın iznine bağlamıştır. Günümüzde yerel yönetim birlikleri bu anayasal hükme bağlı olarak çıkarılan 26.05.2002 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu çerçevesinde kurulmaktadır. Yerel yönetim birliklerinin kurulmasındaki temel amaç, birden fazla mahalli idare tarafından yerine getirilmesi gereken bazı hizmetlerin birlikte görülmesi gerekliliğidir. Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 74'üncü maddesi de belediyelerin, daha kısa vadeli ve etkisi daha çabuk görülebilecek bazı çalışma ve projelerde, diğer belediyelerle işbirliği yapmalarına imkân tanımaktadır.

5355 sayılı Mahalli İdareler Kanunu'nun 4'üncü ve 20'nci maddeleri gereği il özel idarelerini ve belediyeleri temsilen ülke düzeyinde yalnızca tek birlik kurulabilmektedir. Bu bağlamda Türkiye'de belediyeleri temsilen "Türkiye Belediyeler Birliği" ve il özel idarelerini temsilen "Vilayetler Hizmet

Birliği" kurulmuştur. Her yerel yönetim, kendi alanında kurulan ülke düzeyindeki bu birliğin doğal üyesi sayılmaktadır. Öte yandan yerel yönetimler, kendi aralarında yerel-bölgesel düzeyde farklı birlikler kurabilmektedir. Yine aynı kanunun 18'inci maddesinde, belediyelerin yurtiçi ve uluslararası birliklere girmeye, kurulmuş birliklere katılmaya ve birliklerden ayrılmaya, görevleriyle ilgili uluslararası organizasyonlarda bulunmaya, yurt dışındaki yerel yönetimlerle ortak faaliyet yürütmeye ve kardeş şehir uygulamalarında bulunmaya belediye meclislerince karar verileceği hüküm altına alınmıştır. Ancak uluslararası herhangi bir uygulama için İçişleri Bakanlığı'ndan önceden izin alınması ve uygulamanın uluslararası antlaşmalara uygun olması şarttır.

2013 yılında 1411 olan yerel yönetim birlikleri sayısı, 6360 sayılı kanun kapsamında, bazı köylerin mahalleye çevrilmesi, kanun kapsamındaki büyükşehirlerdeki köylere hizmet götürme birliklerinin tasfiye edilmesi ve bazı birlik faaliyetlerinin ilçe belediyelerine devredilmesi düzenlemeleri çerçevesinde, 2014 yılında yapılan mahalli idare seçimleri sonrasında 784'e düşmüştür (Tek Turan, 2015: 83, 84). Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın 2018, 2019, 2020 ve 2021 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu verilerine göre Türkiye'de 2017, 2018, 2019 ve 2020 yılları sonu itibariyle mevcut yerel yönetim birlikleri sayısı aşağıda tablo halinde sunulmuştur.

Tablo 1. 2017-2018-2019-2020 Yılları Mahalli İdare Birlikleri Sayısı

Birlik Türü	2017	2018	2019	2020
Ülke Düzeyinde Birlikler	2	2	2	2
Belediye Hizmet Birliği	55	39	40	41
Özel İdare-Belediye Hizmet Birliği	10	10	10	10
Kalkınma Birliği	8	5	5	5
Çevre Altyapı Hizmet Birliği	99	74	71	69
Turizm Altyapı Hizmet Birliği	54	42	41	39
İçme Suyu Birliği	97	75	75	72
Köylere Hizmet Götürme Birliği	450	451	451	451
Diğer Birlikler	18	9	9	10
Toplam	793	707	704	699

Kaynak: Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, Mart 2022

2.4. Türkiye'de Yerel Yönetim Birliklerinin Türleri

Türkiye'de kurulan yerel yönetim birliklerinden bir kısmı ülke düzeyinde bir kısmı da yerel-bölgesel düzeyde faaliyet yürütmektedir. Ülke düzeyinde faaliyet yürütmek üzere kurulan yerel yönetim birliklerinin uluslararası yerel yönetim birlikleriyle de ilişkileri vardır.

Ülke düzeyinde kurulan yerel yönetim birlikleri, merkezleri Ankara'da bulunan ve 5355 sayılı yasa kapsamında kurulan Türkiye Belediyeler Birliği (TTB) ile Vilayetler Birliği'dir. Türkiye'deki belediyeler TBB'nin, il özel idareleri ise Vilayetler Birliği'nin doğal üyesi sayılmaktadır (Varcan vd., 2013: 54). Bunlardan TBB, Türkiye'deki en güçlü ve popüler yerel yönetim birliğidir.

Belediye Hizmet Birlikleri, üyeleri sadece belli bir ildeki veya belli bir bölgedeki belediyeler olan, o il veya bölgenin altyapısal veya toplumsal sorunlarını çözmeye çalışan birliklerdir. Bunlara Marmara Belediyeleri Birliği, Ege Belediyeleri Birliği, Akdeniz Belediyeleri Birliği, Doğu Anadolu Belediyeleri Birliği, Güneydoğu Anadolu Belediyeleri Birliği, İç Anadolu Belediyeleri Birliği, Göller Yöresi Belediyeleri Birliği, Adıyaman Belediyeler Birliği gibi birlikler örnek gösterilebilir (Yılmaz, 2018: 738).

Özel İdare-Belediye Hizmet Birliği olarak kurulan birlikler, bir ile ait hem il özel idaresi hem de belediyelerinin bir araya gelerek o ilin belli hizmet ihtiyaçlarını gidermek için oluşturulmuş olan birliklerdir (Yılmaz, 2018: 738).

Kalkınma Birlikleri, Kuruluşları 1997 yılında başlayan ve 2008 yılına kadar on üç bölgede kurulan Kalkınma Birlikleri, 15 Temmuz 2018 tarihli 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 184'üncü maddesinde "bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, gelişmenin sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgelerarası

ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak" amacıyla kurulan birliklerdir (**Hata! Köprü başvurusu geçerli değil.**Mevlana Kalkınma Ajansı, 2021). AB tarafından da desteklenen bu birlikler, 2003 yılında AB'nin Türkiye'de pilot il olarak belirlediği Erzurum, Erzincan, Bayburt, Samsun, Amasya, Çorum, Tokat, Çankırı, Kastamonu ve Sinop illerinde uygulanmaya başlamış ve daha sonra farklı illeri içine alan başka birliklerin kurulmasıyla devam etmiştir (Yerel Yönetimler Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği, 2021).

Çevre Altyapı Hizmet Birlikleri, çevrenin korunması ve altyapı sorunlarının giderilmesi amacıyla (Yılmaz, 2018: 738) komşu yerel yönetim birimleri arasında kurulan birliklerdir. İlk olarak 1993 yılında kurulan bu birliklerin 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda doğrudan adı geçmese de, aynı kanunun 4'üncü maddesinde "çevre ve altyapı sorunlarına yönelik birliklerin kurulabileceği" hükmüyle düzenleme konusu yapılmışlardır (**Hata! Köprü başvurusu geçerli değil.**).

Turizm Altyapı Hizmet Birlikleri, Mahalli İdare Birlikleri Kanununda 2006'da yapılan değişiklikle kurulmaya başlanan bu birlikler; "kültür ve turizmi koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezlerinde tüm mahalli idarelerin katılımı ile bir mahalli idare birliği kurulur" hükmüyle yasal güvenceye alınmış ve faaliyete geçmişlerdir.

İçme Suyu Birlikleri, birliğe üye olan yerel yönetimin sorumlu olduğu bölge halkına içme suyu temin edilmesi, mevcut içme suyu kaynaklarının yönetilmesi ve tesislerinin bakımı gibi hizmetleri yerine getirmek üzere kurulmuş birliklerdir (Yılmaz, 2018: 738).

Köylere Hizmet Götürme Birlikleri, bir ilçedeki köyleri kapsayan ve yerel yönetim birlikleri içerisinde en yaygın görülen birlikler bunlardır. 1990'lı yıllarla birlikte sayılarında önemli bir artış, 6360 sayılı yasa ile ise keskin bir azalma görülen (Tek Turan, 2015: 76-83) köylere hizmet götürme birlikleri, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda da kendine yer bulmuştur.

2.5. Türkiye'deki Yerel Yönetim Birliklerinin Uluslararası İlişkileri

Yerel yönetim birimlerinin uluslararası arenada temsil edildiği United Cities and Local Governments Middle East and West Asia Section – Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Orta Doğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı (UCLG-MEWA), Türkiye'nin de katıldığı bir birliktir. Bu birliğin amacı; yerel yönetimler arasında işbirliği sağlamak, yerelleşme ilke ve değerlerini geliştirmek ve yerel yönetimlerin birleşik sesi-sözcüsü olmaktır. 2007 yılında İstanbul'da, 2010 yılında Diyarbakır'da ve 2016 yılında Gaziantep'te toplantılar yapılması ve tüzük değişikliklerinin Türkiye'de gerçekleştirilmesi Türkiye'nin birlik içindeki ağırlığına işaret etmektedir. Türk yerel yöneticilerinin birlik içinde önemli görevler alması, TBB'nin bu birliğin üyesi olması da Türkiye'nin bu yapı açısından önemini ortaya koymaktadır (Akman, 2019: 1227, 1228).

Türkiye'de yerel yönetim birliklerinin uluslararası kuruluşlarla ilişkileri biraz zayıf olup, daha çok yerel yönetim birimleri düzeyinde kalmaktadır. Öte yandan bizzat yerel yönetimlerin uluslararası kuruluşlarla ilişkileri, yerel yönetim birliklerinden daha güçlüdür. Örneğin, yerel yönetimlerin ilişkileri yüzde doksandan fazla iken, yerel yönetim birliklerinin ilişkileri yüzde onun altında kalmaktadır (Akman, 2017: 505).

Türkiye'de yerel yönetim birlikleri içerisinde uluslararası kuruluşlarla ilişkiler açısından en katılımcı ve aktif birlik TBB'dir. TBB, belediyelerin aktif katılımını sağladığı United Cities and Local Governments (UCLG) isimli Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Teşkilatı'na ve Middle East and West Asia Section isimli Orta Doğu ve Batı Asya Teşkilatı'na üyedir. Ayrıca TBB, Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Birliği'nde yerel yönetimleri temsil etmekte, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin sekretarya görevini yürütmekte ve Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi ile Türkiye Çalışma Grubu'nun iletişim mekanizmasını yönetmektedir (Türkiye Belediyeler Birliği, 2021).

Uluslararası arenada önemli çalışmalara imza atan TBB'nin bu konudaki bir diğer çalışması da AB desteği ile yürütülen "Türkiye ve Avrupa Birliği Arasında Şehir Eşleştirme Hibe Programı-II" çalışmasıdır. Bu program kapsamında Türkiye'deki yerel yönetimler ile AB ülkelerindeki yerel yönetimlerin işbirliği içinde geliştirecekleri "iklim değişikliği" ve "çevre" konularındaki projelere

önemli miktarda (60-100 bin avro kadar) hibe yapılması öngörülmüş ve bu projenin Türkiye'deki muhatabı TBB'dir (Türkiye Belediyeler Birliği, 2022).

Avrupa Konseyi tarafından 1988'de imzaya açılan ve Türkiye tarafından 1991'de yasalaştırılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) da Türkiye'nin uluslararası arenada taraf olduğu ve kendi yerel yönetimleri açısından sürekli göz önünde bulundurması zorunlu olan bir uluslararası sözleşmedir. Merkezi yönetimlerle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin anayasası sayılan AYYÖŞ, yerel yönetimlerin özerkliği ve bunun güvencesi konularında önemli ilkeler de getirmiştir. Bu ilkelerden birisi "Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı" başlıklı 10'uncu maddesin ikinci fıkrada şöyle düzenlenmiştir: *"Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır"* ve üçüncü fıkrasında *"Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dâhilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler"* (Türkiye Belediyeler Birliği, 2020). Bu düzenlemelerle AYYÖŞ, yerel yönetim birliklerinin belli bir amaç için ortak hareket etme iradelerinin koruma altına alınmasını amaçlamıştır. Türkiye, belirtilen bu fıkra hükümlerine çekince koymuşsa da daha sonraki dönemlerde bu konudaki çekincesini fiilen kaldırarak önemli bir adım atmıştır.

3. YÖNETİŞİM KAVRAMI VE UYGULAMA DÜZEYLERİ

Yönetim biliminde yeni ve tartışmalı bir kavram olan yönetişim, 1980'lerde başlayan neoliberal gelişmelerin ve yeni kamu yönetimi anlayışın bir ürünü olarak gündeme gelmiştir. Kaynağını "küresel ortaklık" kavramından alan yönetişim; yönetim ve karar alma süreçlerinde tüm paydaşların katılım ve işbirliğini öngören, uzlaşmacı, saydam, hesap verebilir, etkin ve sorumlu bir yönetim anlayışını yansıtmakta, kısaca "birlikte yönetmek" anlamına gelmektedir (Tunç vd., 2019, 256; Arslaner ve Karaca, 2017, 131).

Yönetişimin, "şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, cevap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, etkililik, eşitlik ve stratejik vizyon" gibi bazı ilkeleri ön plana çıkarılmaktadır (Çukurçayır vd., 2012: 11-13). İyi yönetişim ilkeleri olarak da ifade edilen bu ilkelere "duyarlılık, verimlilik, etik davranış, yetkinlik ve sağlam mali yönetim" gibi ilkeler de eklenmektedir.

Yönetişimin, açıklık olarak da bilinen şeffaflık ilkesi, yasalar çerçevesinde, karar alma sürecine gözlem ve katılımın serbest olduğu, bireylerin ve kurumların, tüm kamusal bilgi ve belgelere ulaşma imkânının bulunduğu düzeni anlatmaktadır (Işık, 2010: 41). *Hesap verebilirlik ilkesi*, resmi dengeler ve kontroller içeren bir tasarım meselesi (Johnston, 2006: 3, 4) olup, kamusal kaynakları kullanan yetkililerin bu kaynakların kullanım süreçleri ve yerleri hakkında sorumlu tutulmalarını öngören bir ilkedir (Izgar, 2015: 28).

Katılımcılık ilkesi halkın, karar alma ve uygulama süreçlerine dahil olmalarını öngörürken (Işık, 2010: 41; Ergen, 2012: 320); *hukukun üstünlüğü* ilkesi, sistemdeki tüm paydaşların, sistemin güvenliğini ve devamını sağlayan adil hukuk sistemine güvenmesi ve yasal koşulların her paydaşa eşit olarak uygulanması anlamına gelmektedir. *Etkililik* ilkesi, eldeki kaynakların amaca uygun olarak kullanılması ve kamu kaynaklarının verimli, tutumlu ve mevzuata uygun şekilde kullanılmasıdır (Çukurçayır vd., 2012: 64). E*şitlik* ilkesi ise yönetişimin işleyişinde kamu-özel ayrımının ortadan kalkması (Ekinci ve Karakoyunlu, 2020: 131), vatandaşların tüm fırsatlara eşit uzaklıkta olması, benzer olaylara adil ve tarafsız bir yaklaşım sergilemesi anlamına gelmektedir (Özer ve Önen, 2019: 206).

Yönetişim kavramı uygulandığı yer ve uygulandığı alanın kapsamına göre çeşitli düzeylere ayrılmaktadır. Çok düzlemli/ölçekli yönetişim, küresel yönetişim, iyi yönetişim, e-yönetişim ve kurumsal yönetişim gibi (Arslaner ve Karaca, 2017: 134). Ayrıca yönetişimi, yönetişime katılma ve yönetişimin etki alanı açısından yerel, bölgesel, ulusal ve küresel yönetişim olarak ele almak da mümkündür (Karakılçık, 2018: 290).

Çok düzlemli (ölçekli) yönetişim, farklı bölgesel düzeylerde, iç içe geçmiş hükümetler-yönetimler arası sürekli iletişim sistemidir ve kamusal alanı aşan politik ağların içinde bulunmaktadır (Marks ve Hooghe, 2004: 15-30). Çok düzlemli yönetişimde sadece ulus devlet düzeyinde değil ulus-altı

düzeylerde de ortak çıkarların dikkate alındığı ve bireylerin, sivil toplum kuruluşlarının, devletin ve ulus-üstü toplulukların da karar alma sistemine dâhil olduğu yatay bir adem-i merkezileşme söz konusudur (Dede, 2012: 6).

1970 ve 1980'li yıllarda alan yazınına giren *küresel yönetişim*; küresel boyutta ortaya çıkan sorunların, yine küresel ve bölgesel aktörlerce çözüme kavuşturulması sürecidir (Weiss, 2000: 796). Bu bağlamda küresel yönetişim, uluslararası sorunları işbirliği yoluyla çözmeye çalışan, hükümetler arası ve hükümet dışı kuruluşların yanı sıra resmi olan ve olmayan kuruluşları da içeren geniş kapsamlı bir karar verme sürecidir.

İyi yönetişim kavramı ise, yönetişim kavramının eylemsel olarak uygulanmasını ve başarıya ulaşmasını belirtmek için kullanılmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ve geri kalmış toplumlarda demokrasinin ve katılımın siyasi tabaka için çok da anlam ifade etmediğinden hareketle başarısız yönetişim örneklerine vurgu yapmak üzere iyi yönetişim kavramı ortaya atılmıştır (Ekinci ve Karakoyunlu, 2020: 118). AB, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar, yönetişimin uygulanmasında hesap verme, demokrasi, açıklık ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin, daha iyi bir yönetişimi ortaya çıkarmadaki önemini ve bu konudaki temennilerini vurgulamaktadırlar (Arslaner ve Karaca, 2017: 136).

Bölgesel yönetişim, bir bölgenin siyasi koordinasyon ve karar alma düzeyinde bölgenin sorumluluğunu artıran ve bölgesel aktörlerin ağ potansiyeli ve her bölgenin, doğal kaynaklarına bağlı olarak kendi kendini yönetebilme yeteneklerinin gelişimi anlamına gelmektedir. Bir yandan bölgesel ölçekte adem-i merkeziyetçi bir siyasi koordinasyon biçimini ifade eden kavram, diğer yandan bölgesel politikaların nasıl etkili ve verimli şekillendirilebileceğine dair normatif ve bilimsel taleplerin gizlendiği bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır (Böcher, 2008: 372-374).

Literatüre en son giren *e-yönetişim* ise, kamu politikalarının oluşturulması, sunulması, geliştirilmesi ve sorunlarının çözümü aşamalarında farklı yönetsel paydaşların çevrimiçi ağ bağlantısını, bilgisayarı ve bilgi teknolojilerini kullanarak tüm aşamaların etkinliğini ve kalitesini geliştirmeyi amaçlayan bir yönetişim aşamasını ifade etmektedir (Doğan ve Ustakara, 2013: 6-8).

Yönetişimin yerel düzeye uyarlandığı "*kentsel yönetişim*" ya da "*yerel yönetişim*" ise; yerel ölçekte kamu, özel ve sivil aktörlerin işbirliği içinde yerel politika ve stratejiler oluşturma süreci olup, kısaca yerel yönetimlerle merkezi hükümet, sivil toplum ve özel sektör arasında dengeli, katılımcı ve koordineli bir işbölümü anlamına gelmektedir (Doğan, 2016: 80). Yönetişim sürecinin yerel düzeyde ve karşılıklı etkileşim içerisinde yürütülmesini ifade eden yerel yönetişim, yerel politikaların oluşum aşamasında ve yerel kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde özel sektörün ve sivil toplum kuruşlarının da etkin rol almasını öngörmektedir. Yerel aktörlerce sağlanacak böyle bir ortaklık, bireylerin ve kurumların yerel birimlere bağlılığını arttıracağı gibi temsili demokrasinin gerekleri de sağlanmış olacaktır (Bıçkı ve Sobacı, 2011: 222). Kısaca yerel yönetişim, demokrasiyi tabana yayarak yetki ve kaynakları tüm vatandaşların ihtiyaçlarına sunmayı ve vatandaşları, toplulukları ve sivil toplum kuruluşlarını yerel kalkınma sürecine ortak etmeyi hedefleyen bir yönetim anlayışıdır (Lutz and Linder, 2004: 16).

4. YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNDE YÖNETİŞİM UYGULAMASI

Katılıma ve demokratik değerlere açık olan yerel yönetimlerin ve onların kurduğu birliklerin, işbirliğine ve uzlaşıya dayalı bir anlayış olan yönetişimi en etkili uygulayabilecek kamusal örgütlenmeler olduğu görülmektedir. Ancak farklı düzeylerde ve farklı bileşenlerle kurulan yerel yönetim birliklerinde uygulanacak yönetişimin bileşenleri ve düzeyleri de farklı olacaktır.

Türkiye'de ülke düzeyinde kurulan yerel yönetim birlikleri, yalın bir kurumsal yapıdan ziyade *"çatı örgütlenme"* ya da *"çatı birlik"* diyebileceğimiz bir üst birlik şeklinde kurulan birliklerdir.

Vilayetler Birliği: 1580 sayılı eski Belediye Kanunu çerçevesinde ve 1985 tarihli İçişleri Bakanlığı oluru ile Ankara'da kurulmuş bir çatı birliktir. Önce Vilayetler Hizmet Birliği adı ile kurulan ve 2017 tarihli İçişleri Bakanlığı onayı ile Vilayetler Birliği adını alan birliğin üyeleri il özel idareleridir. Daha sonra 2013'den sonra kurulan YİKOB'lar da üyeler arasına katılmıştır. TBB bir sonraki bölümün konusu olup, burada çok özet olarak diğer yerel yönetim birliklerine yer verilmiştir.

Bir tüzükle kurulan bu birliğin vizyon, amaç ve görev tanımlarında dolaylı biçimde yönetişime vurgu yapılmaktadır. Beşinci maddede yer verilen "üyeler arasında yardımlaşma ve işbirliği anlayışını geliştirmek, üyeleri ilgilendiren konularda hizmet gören kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapmak ve ortak projeler gerçekleştirmek, yabancı ülkeler ve uluslararası kuruluşlar ile işbirliği yapmak ve ortak programlar gerçekleştirmek" gibi ifadelerin yönetişimi çağrıştırdığı açıktır (Vilayetler Birliği, 2020). Yine aynı tüzükte yönetişimin ilkelerinden katılım, hesap verebilirlik, etkinlik, uyum, hukukun üstünlüğü ve eşitlikçilik gibi ilkelere yer verilmiş olup, tüm bunlar birliğin yönetişime açık bir kurum olduğunu göstermektedir.

Belediye Hizmet Birlikleri: Yerel yönetim birlikleri içinde önemli yeri olan ve yerel ölçekli faaliyet yürüten Belediye Hizmet Birlikleri ya belli bir coğrafi bölgeyi kapsayacak biçimde ya da birkaç yerel yönetim biriminin bir araya gelerek kurdukları ve bulundukları bölgenin bazı altyapı hizmetlerini yerine getiren birliklerdir. Ülkemizde Karadeniz bölgesi dışında diğer altı bölgenin kendine ait ve bölgenin ismini taşıyan belediye hizmet birlikleri vardır. Halen faaliyet yürüten bu birliklerin çoğu eski 1580 sayılı Belediye Kanunu kapsamında kurulmuştur. Belediye hizmet birlikleri, kapsadıkları ve etkileşim içinde bulundukları alansal büyüklük ve üye sayıları dikkate alındığında, daha geniş çaplı birliklere nazaran yönetişimi uygulayabilme olanakları ve başarısı bakımından daha avantajlı durumdadırlar.

Diğer Yerel Hizmet Birlikleri: Bir diğer yerel-bölgesel ölçekli birlik türü de turizm altyapı hizmet birlikleri ve köylere hizmet götürme birlikleridir. Bu birlikler ve bunların dışında kurulan diğer yerel yönetim birlikleri; uzunca süredir ülkemizde faaliyet yürüten ve eski yasal düzenlemeler çerçevesinde kurulan yerel ölçekli bir hizmete özgülenmiş birliklerdir. 5355 sayılı yasa ile farklı görüş ve tutum içindeki yerel birimlerin bir araya gelerek birlik kurmaları, yerel birimlerin daha âdem-i merkeziyetçi ve katılımcı olmalarını amaçlamaktadır. Yönetişim açısından da 5355 sayılı yasa yerel yönetimlere bazı haklar tanımış olup, birlik kurma, birliğe katılma ve birlikten ayrılma konularında yerel yönetim meclislerinin alacağı kararlar yeterli olmaktadır. Bunun tek istisnası çevresel açıdan sorun oluşturabilecek su, atık su, katı atık gibi konular için kurulmuş bulunan birlikler olup, bu birliklere katılma ve bu birliklerden ayrılma Cumhurbaşkanı'nın iznine tabidir (Tek Turan, 2015: 78-82).

Yönetişimin uygulanabilmesi açısından, merkezi yönetimin bazı sınırlayıcı ve müdahaleci uygulamalarına izin veren maddeler dışında engeli bulunmayan yerel yönetim birliklerinin, bilgili ve duyarlı yöneticiler eliyle yönetişim uygulamaları zor değildir.

5. TÜRKİYE BELEDİYELER BİRLİĞİ (TBB) VE YÖNETİŞİM UYGULAMASI

TBB, 5355 sayılı yasaya göre kurulmuş bir çatı birliktir. Tüm belediyelerin doğal üyesi olduğu bu birlik, yönetişimin yerel yönetimlerde uygulanması ve yerleşmesi konularında önemli rol oynayabilecek bir konuma sahiptir. Onun tüm belediyeleri kapsayan bir çatı birlik olması, merkez-yerel ilişkileri ve yönetişimin yerel yönetimlerce benimsenmesi açısından da önemlidir.

5.1. Türkiye Belediyeler Birliğinin Kuruluşu ve Organları

1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu uyarınca 1945 yılında Türkiye Belediyecilik Derneği adıyla kurulan Türkiye Belediyeler Birliği (TBB); 16 Şubat 1949 tarihinde "kamuya yararlı dernek" sıfatı kazanmış, yerel yönetimlerin merkeze bağlı klasik birer kurum olma felsefesinden uzaklaşarak yerelleşmeyi esas alan belediyecilik anlayışına öncülük etmiştir. Bu kapsamda dernek, belediyelerin özerkliği, yerel demokrasinin yerleşmesi, merkezi vesayetin doğru anlaşılıp azaltılması, belediye başkanlarının yerel halk tarafından seçilmesi ve yerel yönetim bütçelerinin merkezce onaylanması uygulamasının değiştirilmesi gibi çalışmalar yürütmüştür (Akman, 2019: 75, 76).

1950'li yıllardan 12 Eylül 1980 askeri müdahalesine sebep olan toplumsal olayların yoğunlaştığı döneme kadar yerel yönetimlerin demokrasi penceresini genişletmeye çalışan Türkiye Belediyecilik Derneği, dönemin siyasi çekişmeleri içinde Birlik olmaya yönelmiş, fakat dönemin iktidarları bu oluşuma olumlu bakmadıkları için bu çaba sekteye uğramıştır. Aynı şekilde, 1978 yılında kurulan Yerel Yönetimler Bakanlığı, mevcut siyasi ve idari kargaşa içerisinde iki yıldan fazla yaşama şansı bulamamış ve belediye birlikleri için atılabilecek bazı adımlar 2000'li yıllara ertelenmek zorunda kalmıştır (Akman, 2019: 76, 77).

2000'li yıllara gelindiğinde, yerel yönetimler alanında demokratikleşmeye yönelik adımlar atma isteği, 1945 yılından bu tarihe kadar dernek olarak faaliyet gösteren Türkiye Belediyecilik Derneği'nin, 21 Ağustos 2002 tarih ve 2002/4559 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile merkezi Ankara'da bulunan TBB'ye dönüşmesini sağlamıştır. Bu kararla derneğin sadece adı değil, yapısı ve işleyişi de değişmiştir. 2005 yılına kadar 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili maddelerine göre hayat bulabilen TBB, 26 Mayıs 2005 tarihinde kabul edilen 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile müstakil bir kanuna sahip olmuştur. Mahalli İdare Birlikleri Kanunu kapsamında tüzük düzenlemesi de yapılan TBB, ülkedeki belediyelerin temsilcisi olduğu ve tüm belediyelerin doğal üyesi olduğu bir çatı birliğe dönüşmüştür.

Örgüt yapısı ve işleyişi 5355 sayılı kanuna ve birlik tüzüğüne göre şekillenen TBB, diğer yerel yönetim birlikleri gibi, birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanı olmak üzere üç organdan oluşmaktadır.

Birlik Meclisi: Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 8'inci maddesine göre birliğin karar organı durumundaki *Birlik Meclisi*, birliğe üye olan yerel yönetimlerin meclis üyelerinden veya üye seçilebilme yeterliliğine sahip kişiler içerisinden, yapılacak gizli oylama ile seçilen üyelerden oluşur. Temsil ettiği yerel yönetimdeki görevi sona eren üyenin, TBB meclisindeki görevi de sona ermektedir. Kanun, yerel yönetimlerin mecliste temsil edilebilmesi konusunda birliğe, nüfus ve katılım payı esaslarına göre sınırlama getirme hakkı vermiş olup birlik tüzüğünün 8'inci maddesi, mecliste temsil edilebilme konusunda, büyükşehir, il ve nüfusu yüz bin ve daha fazla olan belediyelerin başkanlarına hak tanınmıştır. Tüzüğe göre, birlik meclis üyelerinin en az yüzde sekseninin belediye başkanı olması gerekmekte olup söz konusu ilde yeterli sayıda belediye başkanı olmaması durumunda kalan üyeler meclis üyeleri arasından seçilebilmektedir (Türkiye Belediyeler Birliği, 2021).

Birlik meclisi, yatırım planlarını, bütçeyi, kesin hesabı görüşüp kabul etmek; araç ve taşınmaz alım satımına karar vermek; birlik hizmetlerine bağlı ücret tarifesini belirlemek; şartlı bağışları kabul etmek; başkanlık divanı, birlik encümeni ve ihtisas komisyonu üyelerini seçmek; birliğin çıkardığı yönetmelikleri kabul etmek ve birlik başkanıyla birlik encümeni arasındaki uyuşmazlıkları çözmek gibi görevlere sahiptir. Kanunda belirtilmemiş olmasına rağmen birliğin tüzüğünde meclise ayrıca, belirtilen faaliyet raporunu görüşmek, üyeliklere, ortak proje ve işbirliklerine karar vermek, gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmelerine karar vermek gibi görevler de yüklenmiştir. Meclisin bu kararları birlik başkanının onayına tabidir ve onaylanan kararlar en geç yedi gün içinde Ankara valiliğine gönderilir ve kararların özetleri yedi gün içinde birlik web sayfasından duyurulur (Türkiye Belediyeler Birliği, 2021).

Birlik Encümeni: Başkanlığını birlik başkanının yaptığı, üye sayısının birlik başkanı ile birlikte on dördü geçmediği ve üye seçiminin meclis içinden gizli oyla yapıldığı yönetsel bir organdır. Ayda bir kez toplanan ve toplantı gündemi birlik başkanı tarafından belirlenen birlik encümeninin; yatırım planı, bütçe ve kesin hesap hakkında meclise görüş bildirmek; kamulaştırmalarda kamu yararı kararı almak, öngörülmeyen harcamaların yerlerini belirlemek, kanunlarda belirtilen cezaları vermek ve meclisin taşınmaz alım satım, kiralama ve takas kararlarını yerine getirmek gibi görevleri bulunmaktadır. Birlik tüzüğü ile encümene personele yapılacak ek ödeme tutarlarını belirlemek, ikramiye verilecek personeli ve ikramiye miktarlarını belirlemek, birliğin eğitim faaliyetlerine katılanlara ödenecek ders ve kurs ücretleri ile yayınlanacak eserlere ödenecek telif haklarını belirlemek gibi bazı ek görevler de verilmiştir (Türkiye Belediyeler Birliği, 2021).

Birlik Başkanı: Birlik meclisince seçilen, yürütme ve temsil organı olan *Birlik Başkanı,* birliği yönetmek, birliğin hak ve menfaatlerini korumak, yatırım planı, bütçe ve kesin hesabı hazırlayıp meclise sunmak, meclise ve encümene başlık etmek, birliğin mallarını idare etmek, birliğin gelir ve alacaklarının tahsilini sağlamak, meclisin ve encümenin kararlarını uygulamak, personeli atamak, birliği denetlemek ve şartsız bağışları kabul etmek gibi görevleri yapmaktadır.

TBB, bu organları dışında ve tüzük kapsamında başka birimler de kurabilmektedir. Örneğin, birlik başkanına bağlı özel kalem, kurullar, genel sekreter ve sekreter yardımcısı gibi. Genel sekreterliğe bağlı destek hizmetleri, hukuk işleri, mali hizmetler, personel ve yazı işleri, basın ve yayın, dış ilişkiler, proje ve finansman, bilgi işlem, çevre ve şehircilik ve eğitim müdürlükleri adı altında çeşitli başkaca yönetsel hizmet birimler de vardır (Türkiye Belediyeler Birliği, 2021).

5.2. Türkiye Belediyeler Birliğinin Görev ve Yetkileri

TBB'nin görev ve yetkileri, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve Türkiye Belediyeler Birliği Tüzüğünde sayılmıştır. Buna göre birliğin bazı görev ve yetkileri özetle şunlardır:

* Yurtiçi ve yurtdışında belediyeleri temsil etmek,
* Belediyelerin menfaatlerini korumak ve bu amaçla gerektiğinde dava açmak,
* Belediyeleri ilgilendiren mevzuat hazırlıklarına önerilerde bulunmak,
* Belediyelere rehberlik etmek ve danışmanlık hizmeti vermek,
* Belediyelere ve bağlı birimlere eğitim vermek, eğitim merkezleri oluşturmak,
* Yurt içi ve yurt dışı belediyeler arasında yardımlaşma ve işbirliği sağlamak,
* Kamu kurum ve kuruluşları ile üniversiteler, sivil toplum örgütleri, meslek odaları ve benzeri uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapmak ve ortak projeler yürütmek,
* Belediyelerde bilişim teknolojilerini yaygınlaştırmak ve e- belediyeciliğin gelişmesine destek olmak,
* Belediyecilikle ilgili her türlü yazılı ve görsel yayım yapmak, araştırma ve geliştirme faaliyetinde bulunmak, belediyecilik alanında yapılan bilimsel çalışmalara destek olmak,
* Belediyelerin ulusal ve uluslararası kredi kuruluşları ile fonlardan yararlanmalarına ve proje geliştirmelerine destek olmak,
* Yerel yönetimlerle ilgili AB müktesebatının oluşturulmasına katkı sağlamak ve uygulanmasına rehberlik etmek,
* Uluslararası yerel yönetimler gündemini takip etmek, Dışişleri Bakanlığı'nın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın izni ile gerektiğinde yurt dışında temsilcilik büroları açmak,
* Birlik hizmetleriyle ilgili kamuoyu yoklaması ve araştırması yapmak,
* Belediyelerin görev alanına giren konularda sosyal sorumluluk projeleri yürütmek,
* Belediyeciliğin geliştirilmesi amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmaktır (Türkiye Belediyeler Birliği, 2021).

5.3. Türkiye Belediyeler Birliğinde Yönetişime Yönelik Uygulamalar

Katılımcı anlayışın giderek önem kazandığı yerel yönetimler, ilgili aktörlerin görüşlerine daha fazla başvurarak, gelir ve giderlerde şeffaflığı ve hesap verebilirliği daha bir ön plana çıkararak yönetişime yönelik adımlar atmaya başlamışlardır. Bu bağlamda artık belediyelerin internet sitelerinde tanıtım ve iletişim için gerekli bilgilerin, belediyenin en az dört yılı kapsayan stratejik planlarının ve geçmiş yıllarda belediyelerce yapılan çalışma ve harcamaları gösteren faaliyet raporlarının yer aldığı görülmektedir. Yönetişim açısından gerekli ve önemli olan bu uygulamalar TBB için de geçerlidir.

Yönetişimin önemli yapıtaşlarından birisi kuşkusuz kurumların stratejik planları ve bu planlara bağlılıklarıdır. 5355 sayılı yasaya göre yerel yönetim birlikleri için stratejik plan yapılması zorunlu değildir. Buna rağmen TBB 2009 yılında başlattığı stratejik planlama çalışmalarını sonraki yıllar da devam ettirmiş ve en son 22 Ekim 2019 tarihinde birliğin Üçüncü Stratejik Planını birlik meclisinde oy birliği ile kabul etmiştir. "Stratejik Plan 2020-2024" olarak hazırlanan ve güvenilirlik, tarafsızlık, birleştiricilik, girişimcilik, yenilikçilik, açıklık, katılımcılık, insan haklarına saygı ve demokrasiye bağlılık gibi ilkeleri esas alan planlar, TBB'nin yüzünü yönetişime döndüğünü göstermektedir.

Son stratejik planda mali yapı ve paydaş analizi kavramlarına da yer verilmiş, bu kapsamda TBB'nin belediyeleri temsilen işbirlikleri kurmak, bilgi ve deneyim paylaşımında bulunmak ve hizmet verimliliğini arttırmak gibi hedefler belirlenmiştir. Belediyelerin başta AB olmak üzere, uluslararası kuruluşlardan proje desteği almak, iyi uygulama örneklerinin ve iyi yönetişimin yaygınlaştırılmasına yönelik çalışmalar yapmak ve belediyelere rehberlik etmek gibi hedeflerinin bulunması da yönetişime

yönelik adımlardandır (Türkiye Belediyeler Birliği, 2021). Bu açıdan bakıldığında da kurumda yönetişimin uygulanması için elverişli bir altyapı mevcut görünmektedir.

Öte yandan dijital dünyadaki gelişmeler yönetişime de yeni bir boyut kazandırmış ve kamusal-özel örgütlerde "e-yönetişim" denilen yeni bir yönetişim şekli gündeme gelmiştir. Yönetimde katılımın, denetimin ve etkileşimin yoğunluğunu artıran e-yönetişim, aynı zamanda kamu hizmetlerinin sunumunda tüm paydaşların memnuniyetini artıracak ve hizmetlerden herkesin daha kolay yararlanmasını sağlayacak potansiyele sahiptir (Doğan ve Ustakara, 2013: 6, 7). Ağlar arası iletişimi ve bütünlüğü sağlayan e-yönetişim, yönetişimin ağ sarmalı üzerinde yaşama geçirilmiş halidir. İlgili tüm tarafların ağ tipi örgütlenme biçimiyle devlet yönetimine katılımını ve her birimin yerel bilgi ağını kullanımını öngören e yönetişim; ofis uygulamalarında ve idari faaliyetlerde de elektronik değişimleri hedef alan katılımcı bir anlayışı yansıtmaktadır (Demirel, 2010: 69, 70).

TBB'nin 2020 yılı Faaliyet Raporu'na bakıldığında, Birliğin e-yönetişime büyük önem verdiği görülmektedir. E-yönetişimi uygulamaya yönelik olarak, özellikle 2019 yılında yayılan Covid-19 salgını sonrasında, üyeler ve uluslararası kurum ve kuruluşlarla internet ortamında (çevrimiçi) toplantı ve konferanslar düzenlenmiştir. Katılımın yoğun olduğu bu toplantılar e-yönetişimin uygulamadaki örneklerinden birisidir. Öte yandan belediyelerin de tıpkı TTB gibi teknolojik ve bilgisayar temelli uygulamalara ağırlık vererek birçok faaliyeti elektronik ortamda yaptığı ve e-belediyecilik uygulamalarını yaygınlaştırdığı görülmektedir.

Son yıllarda yaygınlaşan ve e-yönetişim uygulamaları arasında sayılan sosyal medya uygulamaları da belediye ve TBB yönetimleri tarafından da etkili şekilde kullanılmaktadır. Birlik ve belediye yöneticileri kurumları adına açılmış hesaplar aracılığıyla Twitter, Instagram, Facebook, WhatsApp ve Telegram uygulamaları üzerinden birliğin faaliyetleri hakkında bilgi ve video paylaşımları yapmaktadırlar.

6. "TÜRKİYE BELEDİYELER BİRLİĞİ'NDE YÖNETİŞİM UYGULAMASI" ALAN ARAŞTIRMASI (ANKET UYGULAMASI) VE SONUÇLARI

TBB'de yönetişimin uygulanabilirliği, zorluklar ve fırsatlar ile yönetici konumda olanların yönetişime yaklaşımlarını değerlendirmek üzere bir anket uygulaması gerçekleştirilmiş ve elde edilen sonuçlar analiz edilerek yorumlanmıştır.

6.1. Araştırmanın Amacı, Evreni ve Örneklemi

Araştırmanın evreni, TBB'nin doğal üyesi olan Türkiye'deki tüm belediye yönetimleridir. Bugün itibariyle Türkiye'de 30'u büyükşehir, 51'i il, 519'u büyükşehir ilçe, 403'ü ilçe ve 387'si belde belediyesi olmak üzere toplam 1390 belediye bulunmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2021). Araştırmadaki örneklem büyüklüğü, çeşitli zorluk ve kısıtlar dikkate alınarak sadece 81 il belediyesi ile sınırlandırılmıştır. Toplanan istatistiksel verilerinin güvenilir ve anlamlı sonuçlar sunabilmesi için en az 40 belediyeye ulaşılması hedeflenmiştir.

6.2. Araştırmanın Yöntemi ve Uygulanması

Araştırmada hem nicel hem nitel araştırma yöntemlerinden yararlanılmış, elde edilen veriler istatistiksel araçlar yardımıyla analiz edilerek yorumlanmıştır. Yaklaşık dört ay kadar süren anket uygulaması sürecinde, TBB'nin doğal üyesi olan 81 şehir ve büyükşehir belediyesi başkanlarının veya başkan yardımcılarının beş tanesi dışında tamamına ulaşılmış ve yeterli sayıda katılımcının (42 kişi) geri dönüşü sağlanmıştır.

6.3. Araştırma Sonuçları ve Analizi

Araştırmada uygulanan anket çalışması sonucunda elde edilen bazı önemli sonuçları gösteren önerme tabloları ve değerlendirmeler aşağıda sunulmuş ve veriler yorumlanmıştır.

Önerme Tablosu 1. TBB Kime/Kimlere Karşı Hesap Verebilmelidir?

Faktör	Frekans	Oran (%)
Merkezi idareye karşı	12	13,6
Üye belediyelere karşı	34	38,6

Uluslararası kuruluşlara karşı	4	4,5
Yargıya karşı	20	22,7
Topluma karşı	18	20,5
Toplam	**88**	**100,0**

Katılımcıların birden fazla seçenek işaretleyerek cevap verdikleri bu sorunun toplam seksen sekiz seçimi değerlendirildiğinde, ankete cevap veren kırk iki (42) yerel yöneticinin otuz dört (34) tanesi, TBB'nin bir iç denetim ve hesap verme mekanizması tarafından denetlenerek üye belediyelere hesap vermesi gerektiği konusunda görüş bildirmişlerdir. Birlik üyesi yerel yönetimlerin gelirlerini kontrol altında tutmak istemesinin yanında TBB üzerinde başka bir vesayet makamının güç kullanmasını istememeleri de bu tercihlerde etkili olmuştur.

Önerme Tablosu 2. Üye Tüm Belediyeler TBB'nin İşleyişine Aktif Olarak Katılmaktadır

Faktör	Frekans	Oran (%)
Kesinlikle katılmıyorum	7	16,7
Katılmıyorum	13	31,0
Kararsızım	11	26,2
Katılıyorum	10	23,8
Kesinlikle katılıyorum	1	2,4
Toplam	**42**	**100,0**

Önerme Tablosu 3. TBB Meclis Toplantılarına Fiziksel / İnteraktif Olarak Katılırım

Faktör	Frekans	Oran (%)
Kesinlikle katılmıyorum	3	7,1
Katılmıyorum	9	21,4
Kararsızım	2	4,8
Katılıyorum	23	54,8
Kesinlikle katılıyorum	5	11,9
Toplam	**42**	**100,0**

Önerme tablosu 2 ve 3 birlikte değerlendirildiğinde, üye belediyelerin yöneticilerinin cevaplarının dalgalanma gösterdiği bu sorular, kırk iki (42) yerel yöneticiden otuz bir (31) yerel yöneticinin, kendisi dışındaki yerel yöneticileri birliğin faaliyetlerinde aktif olarak görmediğini (Önerme tablosu 2) ve bu nedenle de diğer yerel yöneticileri üstü kapalı olarak eleştirdiğini ortaya koymaktadır. Fakat aynı yöneticilerin yarıdan fazlası (28 tanesi), birlik meclis toplantılarına fiziksel veya elektronik ortamda katıldığını (Önerme Tablosu 3) belirtmiştir. Denilebilir ki, belediyeler için önemli bir işbirliği ve dayanışma kurumu niteliğinde olan TBB'nin toplantıları ve çalışmaları, üyeleri tarafından gerekli ciddiyet ve hassasiyeti görememektedir.

Önerme Tablosu 4. TBB, Yerel Yönetimlerin Sorunlarının Giderilmesi Konusunda Etkili Bir Yapı ve Güce Sahiptir

Faktör	Frekans	Oran (%)
Kesinlikle katılmıyorum	4	9,5
Katılmıyorum	11	26,2
Kararsızım	13	31
Katılıyorum	13	31

Kesinlikle katılıyorum	1	2,4
Toplam	**42**	**100,0**

Cevapların dalgalanma gösterdiği bu soruya verilen cevaplara göre TBB'nin, yerel yönetimlerin sorunlarının çözümü konusunda yerel yöneticilere güven veren bir kurum konumunda olmadığı görülmektedir. Soruya cevap veren kırk iki (42) yerel yöneticiden yirmi sekiz (28) tanesi bu konuda TBB'nin yapısal ve işlevsel olarak güven vermediğini düşünmekte veya bu konuda şüphe duymaktadır.

Önerme Tablosu 5. TBB'nin Gelir ve Giderleri Hakkında Üye Belediyelere Düzenli Bilgilendirmeler Yapılmaktadır

Faktör	Frekans	Oran (%)
Kesinlikle katılmıyorum	7	16,7
Katılmıyorum	8	19,0
Kararsızım	14	33,3
Katılıyorum	9	21,4
Kesinlikle katılıyorum	4	9,5
Toplam	**42**	**100,0**

Ankete katılan kırk iki (42) yerel yöneticiden sadece on üç (13) tanesinin, TBB'nin gelir ve giderleri hakkında düzenli bilgilendirmeler yapıldığını düşünmesi, TBB'nin şeffaflık ve hesap verebilme ilkeleri konusunda eksiklikleri olduğuna işaret etmektedir. Bu ifadeye verilen cevaplar, yönetişimi uygulamak isteyen bir TBB'nin çözmesi gereken önemli sorunlardan birisini de ortaya çıkarmıştır.

Önerme Tablosu 6. TBB Yıllık Programlarının Belirlenmesinde Üye Belediyelerin Tavsiyeleri Dikkate Alınmaktadır

Faktör	Frekans	Oran (%)
Kesinlikle katılmıyorum	5	11,9
Katılmıyorum	9	21,4
Kararsızım	9	21,4
Katılıyorum	16	38,1
Kesinlikle katılıyorum	3	7,1
Toplam	**42**	**100,0**

TBB'nin yıllık programları oluşturulurken üye belediyelerin tavsiyelerinin ve görüşlerinin dikkate alınması konusunda TBB'nin yetersiz kalması, demokrasinin ve yönetişimin katılımcılık ilkelerinin gerektiği ölçüde işlememesinin bir sonucu olarak görülmektedir. Yönetişimde önemli öğelerden birisi de iç paydaşlardır. İç paydaşlar, yönetişimin uygulanması aşamasında önemli bir rol üstlenirken aynı zamanda yönetişim uygulamalarından etkilenen öğe konumundadırlar. TBB'nin iç paydaşlarından biri olan yerel yönetimleri, olası bir yönetişim uygulaması içerisinde dikkate alması bu açıdan önemlidir.

Önerme Tablosu 7. TBB'nin Çalışma ve Uygulamaları, Kamu Yönetimindeki Sorunların Çözülmesine İyi Yönetişim Bağlamında Katkı Sağlayabilir

Faktör	Frekans	Oran (%)
Kesinlikle katılmıyorum	5	11,9
Katılmıyorum	6	14,3
Kararsızım	10	23,8
Katılıyorum	20	47,6
Kesinlikle katılıyorum	1	2,4
Toplam	**42**	**100,0**

Yönetişimin uygulanmadığı bir TBB'nin çalışma ve uygulamalarının kamu yönetimindeki sorunları iyi yönetişim ilkeleri doğrultusunda çözebildiği söylenemez. Fakat yerel yöneticiler, TBB'nin çalışma ve uygulamalarının, yerel yönetimler düzeyinde karşılaşılan idari sorunların çözümünde kendilerine yardımcı olduğunu düşünmekte, ancak TBB'nin bu konudaki katkılarının daha fazla olması gerektiğini belirtmektedirler.

Önerme Tablosu 8. TBB ile Üniversiteler Arasındaki İşbirliği Yeterli Düzeydedir

Faktör	Frekans	Oran (%)
Kesinlikle katılmıyorum	4	9,5
Katılmıyorum	5	11,9
Kararsızım	23	54,8
Katılıyorum	9	21,4
Kesinlikle katılıyorum	1	2,4
Toplam	**42**	**100,0**

Önerme Tablosu 9. TBB'nin Meslek Grupları ve Meslek Odalarıyla İşbirliği Yeterli Düzeydedir

Faktör	Frekans	Oran (%)
Kesinlikle katılmıyorum	6	14,3
Katılmıyorum	7	16,7
Kararsızım	19	45,2
Katılıyorum	8	19,0
Kesinlikle katılıyorum	2	4,8
Toplam	**42**	**100,0**

Önerme tablosu 8 ve 9 birlikte değerlendirildiğinde, TBB'nin, yönetişim sistemindeki paydaşlarından olan üniversiteler ve meslek grupları/odaları ile ilişkilerinin yeterli düzeyde olmadığı ya da bu ilişkilerin üye belediyelerin yöneticileri tarafından bilinmediği görülmektedir. TBB'nin paydaş tanımları içerisinde üniversitelerin ve meslek odalarının/kuruluşlarının yer almaması, yerel yöneticilerin de bu konudaki düşüncelerini olumsuz etkileyebilmektedir.

Önerme Tablosu 10. Türkiye'deki Belediyelerin Seslerini Duyurabilmesi ve Haklarını Savunabilmesi Bakımından TBB'nin Çalışmaları Yeterlidir

Faktör	Frekans	Oran (%)
Kesinlikle katılmıyorum	5	11,9
Katılmıyorum	12	28,6
Kararsızım	14	33,3
Katılıyorum	8	19,0
Kesinlikle katılıyorum	3	7,1
Toplam	**42**	**100,0**

Ankete katılan yerel yöneticilerin çoğunluğu, yerel yönetimlerin hak ve çıkarlarını merkezi idareye karşı savunmada TBB'nin faaliyetlerinin yeterli olmadığı görüşündedir. Birlik olmanın amacı dikkate alındığında TBB'nin, üyeleri tarafından yetersiz görülmesi önemli bir sorundur. Bu konuda TBB'den ilk olarak beklenilen şey, tarafsızlığı ve özerkliği sağlayıp siyasi kaygıları bertaraf edebilmesidir.

Önerme Tablosu 11. TBB Aldığı Kararlarda ve Uygulamalarında Siyasi Kaygı ve Etkilerden Uzak Durabilmektedir

Faktör	Frekans	Oran (%)
Kesinlikle katılmıyorum	9	21,4
Katılmıyorum	6	14,3
Kararsızım	12	28,6
Katılıyorum	13	31,0

Kesinlikle katılıyorum	2	4,8
Toplam	**42**	**100,0**

Vesayet denetimi, merkezi idarenin hiyerarşisi içerisinde yer almayan kurum ve kuruşlar için bir kontrol mekanizması olduğu kadar onların hareket serbestliğini engelleyen bir kurumdur da. Fakat yerel yönetimler ve onların birlikleri üzerindeki vesayet, bu kurumların iş ve işlemlerinde tarafsızlığını da etkilemektedir. Demokrasi ve yönetişimin gelişimi açısından önemli bir ölçüt de yerel yönetimlerin siyasi kaygı ve etkilerden uzak durabilmesidir. Bu TBB için de geçerlidir. Fakat yapılan ankette cevaplayıcıların yaklaşık sadece yüzde 35'i TBB'nin çalışmalarında siyasi kaygı ve etkiler taşımadığını söyleyebilmektedirler. Siyasi kaygı ve etkiler konusunda üyelerinin şüphe taşıdığı bir birlik, özerkliği etkileyen vesayet kurumunun etkisindedir.

Önerme Tablosu 12. TBB Bünyesinde Yerel Sorunların Çözümü ve Yeni Fikirlerin Sunulması Amacıyla Tüm Paydaşların Katılacağı Bir Yönetişim Takvimi Oluşturulmalıdır

Faktör	Frekans	Oran (%)
Kesinlikle katılmıyorum	2	4,8
Katılmıyorum	1	2,4
Kararsızım	3	7,1
Katılıyorum	26	61,9
Kesinlikle katılıyorum	10	23,8
Toplam	**42**	**100,0**

Önerme Tablosu 13. TBB Bünyesinde, Yönetimden Yönetişime Geçiş Sürecini Yönetecek Bir Birim Oluşturulmalıdır

Faktör	Frekans	Oran (%)
Kesinlikle katılmıyorum	2	4,8
Katılmıyorum	2	4,8
Kararsızım	2	4,8
Katılıyorum	25	59,5
Kesinlikle katılıyorum	11	26,2
Toplam	**42**	**100,0**

Önerme Tablosu 14. TBB, Yerel Yönetimlerle İlgisi Olan Tüm Paydaşların Katılımıyla Sağlanacak Olan "Yönetişim" Sisteminin Uygulanması Açısından Uygun Bir Yapıya Sahiptir

Faktör	Frekans	Oran (%)
Kesinlikle katılmıyorum	4	9,5
Katılmıyorum	5	11,9
Kararsızım	16	38,1
Katılıyorum	14	33,3
Kesinlikle katılıyorum	3	7,1
Toplam	**42**	**100,3**

Önerme tablosu 12 ve 13 ve 14 birlikte değerlendirildiğinde, önerme tablosu 12 ve 13'teki soruların en fazla olumlu yanıt verilen sorular olduğu görülmektedir. TBB bünyesinde bir yönetişim takviminin ve yönetişime geçiş sürecini yönetecek bir birimin oluşturulması gerektiği önermesi, kırk iki (42) katılımcı içerisinde otuz altı (36) yerel yönetici tarafından kabul görmüştür. Buna göre, yerel yöneticiler yönünden TBB yönetişime ihtiyaç duyan bir kurumdur. Ancak, aynı yerel yöneticiler tablo 14'teki sorulara olumsuz yanıt vererek veya kararsız kalarak, TBB'nin mevcut yapısıyla yönetişim için yeterli olmadığını belirtmişlerdir.

Bütün bu değerlendirme ve yorumlar ışığında, araştırmada elde edilen veriler ve bulgular şöyle özetlenebilir:

***** TBB'nin başarılı bir kurum olabilmesi için önerilen dokuz konu içinde toplam %33,6 gibi bir çoğunlukla "*hesap verebilir, katılımcı ve şeffaf bir kurum olması ve siyasi etki ve kaygıları dışlayabilmesi*" önermesinin kabul gördüğü anlaşılmıştır.

***** TBB üyeleri arasında öncelikli işbirliği gerektiren sekiz (8) konu içinde "*nitelikli personel yetiştirilmesi gerektiği ve merkezi idare karşısında yerel yönetimlerin hak ve menfaatlerinin korunması gerekliliği*" önermesi %34,3 bir çoğunlukça benimsenmiştir.

***** TBB tarafından yerel yönetimlerle ilgili "alınan *kararlardan çoğunlukla önemli olanların uygulandığı ve bu kararların uygulanması konusunda TBB tarafından herhangi bir geri bildirim istenmediği, herhangi bir denetim yapılmadığı*" tespit edilmiştir.

***** TBB'nin iş ve işlemlerinden dolayı kime karşı hesap vermesi gerektiği hakkında "*üye belediyelere karşı hesap vermesi gerektiği*" önermesi %38,6 gibi bir çoğunlukça kabul görmüştür.

***** TBB'ye üye belediyelerden %69,1'inin "*yönetişimin ilkeleri hakkında yeterli bilgiye sahip oldukları*" ortaya çıkmış; TBB'ye üye belediyelerden sadece %26,2'sinin "*üye belediyelerin birliğin işleyişine aktif olarak katıldıkları*" tespit edilmiştir.

***** TBB'ye üye belediyelerden %66,7'sinin "*birliğin meclis toplantılarına fiziksel olarak veya interaktif ortamda katıldığı*" görülmüş; Birliğe üye belediyelerden sadece %33,5'inin "*TBB'nin, yerel yönetimlerin sorunlarının çözümü konusunda etkili bir yapı ve güce sahip olduğu*" konusunda hemfikir olduğu anlaşılmıştır.

***** "*Birlikte, belediyelere gerekli ve yeterli söz hakkının verildiği ve belediyelerin öneri ve taleplerinin dikkate alındığı*" önermesi katılımcıların sadece %47,6'sı tarafından kabul görürken; "*Birliğin gelir ve giderleri hakkında üye belediyelere düzenli olarak bilgi verildiği*" önermesi sadece %30,9 oranında katılımcı tarafından olumlu karşılanmıştır.

***** "*TBB yıllık programlarının belirlenmesinde üye belediyelerin tavsiyeleri dikkate alınmaktadır*" önermesi katılımcıların %45,2'si tarafından olumlu karşılanırken; "*TBB'nin çalışma ve uygulamalarının, kamun yönetimindeki sorunların iyi yönetişim çerçevesinde çözümünde katkı sağlayacağı*" önermesine katılımcıların % 50 olumlu yaklaşmıştır.

***** "*Türk kamu yönetiminde bürokrasinin, TBB'de birlikte yönetim kültürünün uygulanmasını olumsuz etkilediği*" önermesine katılımcı yerel yöneticilerin %52,4'ü olumlu bakarken; "b*elediyelerinin diğer üye belediyelerle sürekli bir etkileşim içerisinde olduğu*" önermesine katılım %64,3 dolayında olmuştur. "*TBB'nin üniversitelerle işbirliğinin yeterli düzeyde olduğu*" düşüncesine ve "*TBB'nin meslek odalarıyla işbirliğinin yeterli düzeyde olduğu*" düşüncesine katılım oranları ise her ikisinde %23,8 olmuştur.

***** "*TBB'nin karar alma aşamalarına merkezi idarenin katılmasının, yönetişimin uygulanması açısından olumlu etkileri olduğu*" düşüncesi katılımcıların %45,2'si tarafından kabul edilirken: "*Belediyelerin bilgi, görüş ve düşüncelerini, TBB toplantılarında ve çalışmalarında eşit ve adil bir şekilde paylaşabildikleri*" düşüncesi katılımcıların %59,5 gibi yüksek bir çoğunluğu tarafından kabul görmüştür.

***** "*Belediyelerdeki başarılı uygulama ve çalışmalar hakkında, diğer belediyelere örnek olabilmesi amacıyla bilgilendirme ve paylaşımların yapıldığı*" düşüncesine katılım %35,7 olurken; "*TBB'nin çalışmalarının, üye belediyelerin seslerini merkezi idareye duyurabilmesi açısından yeterli düzeyde olduğu*" önermesine katılım sadece %26,1 düzeyinde kalmıştır.

***** "*TBB'nin aldığı kararlarda ve uygulamalarında siyasi kaygı ve etkilerden uzak durabilmektedir*" önermesine ise katılım sadece %35,8 oranında kalmıştır.

***** Yerel yönetim birliklerinin temel kanunu ile ilgili olarak "*5355sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun TBB'nin ihtiyaç ve isteklerine yeteri kadar cevap verebildiği*" yönündeki ifadeye katılımcıların sadece %14,3'ü gibi az bir kısmı kabul cevabı verirken; "*5355 sayılı kanunla ilgili düzenlemelerde birliklerin ve birliklere üye belediyelerin görüş ve önerilerinin dikkate alındığı*" yönündeki önermeye ise katılımcıların %21,4'ü olumlu cevap vermiştir.

***** "*TBB bünyesinde e-yönetişim tekniklerinin yeterli düzeyde kullanıldığı*" önermesi %54,8 oranında kabul görürken; "*TBB bünyesinde tüm paydaşların katılacağı bir yönetişim takvimi oluşturulmalıdır"* ve "*TBB bünyesinde, yönetimden yönetişime geçiş sürecini yönetecek bir birimi* oluşturulmalıdır" önermesi katılımcıların %85,7 gibi yüksek bir oranı tarafından olumlu karşılanmıştır. Son olarak "*TBB'nin, yönetişim sisteminin uygulanması açısından elverişli bir yapıya sahip olduğu*" yönündeki önerme ise katılımcıların %40,4'ü tarafından olumlu karşılanmıştır.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Modern dünyada devletlerin demokrasi ölçütlerinin önemli bir öğesi yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimler, belli bir bölgede belli bir hizmeti yerine getirmek amacıyla değil, bir alanın veya bir bölgenin yönetimi ve o alanda yaşayanların ortak ihtiyaçlarının giderilmesi anlayışıyla ortaya çıkmış birimlerdir. İnsan ihtiyaçlarını karşılama noktasında, birçok yerel yönetim gerekli güce ve etkiye sahip olsa da, bazı ihtiyaç ve projeler için yeterli olamamaktadır. Bu ve benzer bazı nedenlerle yerel yönetim birimleri birlik kurma, birleşme ve başka yollarla işbirliği yapma yoluna gitmektedirler.

Yerel yönetim birlikleri, yerel yönetim birimlerinin kendi aralarında veya diğer yerel yönetim birimleriyle bir araya gelerek kurdukları, bazı görev ve projeleri birlikte gerçekleştirdikleri ortak hizmet birimleridir. Kimi otoriteler tarafından yerel yönetimlerden ayrı bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilen yerel yönetim birlikleri ilk olarak 19'uncu yüzyılın sonlarına doğru Avrupa'da görülmüştür. İlk başlarda yerel yönetimlerin çıkarlarını korumak, gelişimlerini sağlamak ve kültürel dayanışmayı gerçekleştirmek gibi amaçlarla kurulan yerel yönetim birlikleri zamanla önemli ve büyük projelere ev sahipliği de yapmışlardır. İkinci Dünya Savaşı'nın yıkıcı etkileri Avrupa'da yerel yönetim birlikleri kavramının yaygınlaşmasına ve güçlenmesine sebep olmuştur.

Ülkemizde ise yerel yönetim birlikleri, uzunca bir süre kimlik ve sahiplenme sorunuyla yaşamak zorunda kalmışlardır. İlk yasal dayanağını 1961 anayasası ile bulan yerel yönetim birlikleri, 2005 tarihli ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile kendi kimliklerine sahip olmuşlardır.

1980'lerden sonra neoliberalizmin yeniden yükselmesi ve işletme yönetimi tekniklerinin kamu yönetimi ve yerel yönetim alanlarına da nüfuz etmesi sonucu geleneksel yönetim anlayışında yaşanan yıpranma ve yetersizlikler yönetişim kavramıyla aşılmaya çalışılmıştır. 1990'lı yıllarda anlam ve önem kazanan yönetişim, özel sektördeki mali sorunların bertaraf edilmesi amacıyla geliştirilmiş fakat zamanla kamusal yapılanmanın, özellikle de yerel yönetimlerin hedeflediği ve uyguladığı bir sistem hâlini almıştır.

Yönetişim kavramının gerek ortaya çıkış nedenleri ve gerekse hedef aldığı kitlelere bakıldığında amacının, siyasi ve toplumsal sorunları düzenlemekten çok iktisadi piyasanın ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olduğu ve sermayeye nefes aldırmayı amaçladığı görülür. Her ne kadar zamanla devletlerin yönetim sistemlerine bir dokunuşu olsa da yönetişimin ortaya çıkış gayesinde parasal güç ve finansal kaynak sıkıntılarının giderilmesi beklentileri yadsınamaz. Diğer bir deyişle yönetişim iktisadi, siyasi ve idari değişimin sentezi olmuştur.

Yönetişim kavramının etki altına aldığı yönetsel sistem, işletme yönetiminden başlayıp zamanla kamu yönetimine uzanan geniş bir arenada "yönetişime yönelme" çabalarına sahne olmuştur. Bu çabaya yakın geçmişte yerel yönetimlerin de dâhil olduğu görülmektedir. Demokrasi kavramının daha etkili ve verimli işlediği yerel yönetimlerin yönetişime yönelme çabaları, yerel yönetim birliklerinin de yönetişime yönelmeleri tartışmalarına neden olmuştur.

Kamu örgütlenmelerinde yönetişimi uygulamak, kamu otoritelerinin bu konuda alacakları kararlara ve çalışmalara bağlıdır. Bu yönüyle değerlendirildiğine kamu otoriteleri yönetişimin hem düzenleyicisi hem uygulayıcısı durumundadır. Yönetişim kavramının özünde yer alan "devletin fiziksel etki alanının

küçültülmesi" ve yönetişimin uygulanması pahasına, devletin resmi gücü ve saygınlığının azaltılmaması hususunda da devletin organları titiz davranmalıdır.

Yönetişim, günümüzde ve yakın gelecekte, kurum ve kuruluşların çalışma ve stratejilerinin belirlenmesinde önemli bir noktada olmaya devam edecektir. Yerel birimlerin ve yerel yönetim birliklerin önemlerinin de giderek arttığı çağımızda, yönetişimi bu kurumlardan ayrı düşünmek oldukça zor olacaktır.

Son söz olarak özelde baktığımızda ve alan araştırması kapsamında sonuçlar genel olarak değerlendirildiğinde, adı "Birlik" olmasına rağmen, TBB içerisinde gerçek anlamda bir birliktelik bulunmadığı; ortak bir hedef, ortak bir payda ve ortak bir çalışma sisteminin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. TBB'nin yönetişimi uygulamaya elverişli genel bir yapıda olduğu fakat mevcut yapısının içerisinde bazı görev ve uygulamalar açısından düzenlemeler yapılması gerektiği; TBB'de yönetişime geçiş için bu süreci yönlendirecek bir birimin ve bu sürece dair planlamaları içeren bir takvimin oluşturulması gerektiği sonuçlarına ulaşılmıştır.

KAYNAKÇA

AKMAN, Çiğdem (2017), "*Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Uluslararası Kuruluşlara Üyelikleri Üzerine Bir Değerlendirme*", **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 22(2), ss.485-510.

AKMAN, Çiğdem, (2019), "*Dünya Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler, Orta Doğu ve Batı Asya Teşkilatına (UCLG-MEWA) Üyelikler Üzerinden Bir Araştırma*", **Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi,** Ek Sayı 1, ss.1221-1242.

AKMAN, Çiğdem, (2019), "*Türkiye Belediyeler Birliği'nin İşlevselliği Üzerine Bir Değerlendirme*", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,** Cilt 28(3), ss.73-105.

ARSLANER, Hakan ve KARACA, Yakup (2017), "*Türkiye Kamu Yönetiminde Yönetişim Algısı:*

Aydın İli Vergi Dairelerinde Bir Uygulama", **Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 4(4), ss.128-151.

BIÇKI, Doğan ve SOBACI, M. Zahid (2011), "*Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime: Post-Fordizm Bağlamında Yerel Yönetimleri Anlamak*", **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt 9(2), ss.215-234.

BOCHER, Michael (2008), "*Regional Governance and Rural Development in Germany*", **Journal of The European Society for Rural Sociology**, Vol. 48(4), Published by Blackwell Publishing, pp.372-388.

ÇUKURÇAYIR, Mehmet Akif, ÖZER, Mehmet Akif ve TURGUT, Kasım (2012), "*Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadelede Yönetişim İlke ve Uygulamaları*", **Sayıştay Dergisi**, S.86, ss.1-25.

DEDE, Dilek (2012), "*Çok Düzeyli Yönetişim Kavramının Bilimselliği Sorunu*", www.academia.edu.tr, (Erişim Tarihi: 08.05.2021).

DEMİREL, Demokaan (2010), "*Yönetişimde Yeni Bir Boyut: E-Yönetişim*", **Türk İdare Dergisi**, S.466, ss.65-94.

DOĞAN, Kadir C. (2016), "*Postmodern Kamu Yönetimi, Yerel Yönetimler ve Katılım: Yerel Yönetişim Odaklı Bir Yaklaşım*", **İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 3(2), ss.73-99.

DOĞAN, Kadir C. ve USTAKARA, Fuat (2013), "*Kamuda Bir Yapılanma Dönüşümü Olarak E-Devlet ve E-Yönetişim İlişkisi Üzerine*", **Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi,** S.3, ss.1-11.

EKİNCİ, Emre ve KARAKOYUNLU, İlker (2020), "*İyi Yönetişim İlkeleri Üzerine Bir Eleştiri ve Küresel İyi Yönetişim İlkeleri Üzerine Bir Öneri*", **Türk İdare Dergisi**, S.490, ss.115-138.

ERGEN, Zuhal (2012), "*Yönetimden Yönetişime: Katılımcı Bütçeleme Modeli*", **Maliye Dergisi**, S.163, ss.316-334.

ERYİĞİT, Burak Hamza (2016), "*Yerel Kalkınma Bağlamında Yerel Yönetim Birliklerinin Kuruluş Sürecinde Uygulanan Vesayet Denetimi ve Bir Model Önerisi*", **Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 4(1), ss. 283-295

IŞIK, Murşit (2010), "*Avrupa Birliği'nin Yönetişim Anlayışı Çerçevesinde Bilgi Edinme Kanunu'nun Değerlendirilmesi*", **Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt 12(19), ss.39-49.

IZGAR, Hüseyin (2015), "*Modern Toplumun Yönetim Biçimi İyi Yönetişim Üzerine Bir İnceleme*", **Bayburt Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi**, Cilt 10(1), ss.24-38.

JOHNSTON, Michael (2006), "*Good Governance: Rule of Law, Transparency and Accountability*", Colgate University Department of Political Science, (https://www.researchgate.net/profile/MichaelJohnston-26/publication/267974525_Good_Governance_Rule_of_Law_Transparency_and_ Accountability/links/ Erişim Tarihi: 21.11.2021)

KARAKILÇIK, Yusuf (2018), **Yeni Yerel-Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler**, Seçkin Yayınları, Ankara.

KARAKILÇIK, Yusuf ve BAYRAK, Bülent (2019), "*Demokratikleşme Yolunda Vesayet Denetimi: Devlet Denetleme Kurulu – Kamu Denetçiliği Kurumu Karşılaştırması*", **İletişim ve Yönetim Bilimleri Kongresi**, 26-28 Eylül 2019, Malatya.

KOÇAK, Burak (2019), "*Yerel Hizmetlerin Sunumunda Alternatif Bir Kurum: Yerel Yönetim Birlikleri ve Hukuki Dayanakları*", **RTE Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.10, ss. 161-183.

KÖSEOĞLU, Mehmet (2010), "*Yerel Yönetim Birliklerinin Sorunları ve Çözüm Önerileri*", **Türk İdare Dergisi**, S.468, ss.85-102.

LUTZ, Georg ve LİNDER, Wolf (2004), "*Traditional Structures in Local Governance for Local Development,* **Institute of Political Science University of Berne**, pp.1-54.

MARKS, Gary ve HOOGHE, Liesbet (2004), "*Contrasting Visions of Multi-Level Governance*", **Multi Level Governance**, Oxford: Oxford University Press.

Mevlana Kalkınma Ajansı (MEVKA) (2021), https://www.mevka.org.tr/kurumsal/mevzuat, (Erişim Tarihi: 07.03.2021)

ORTAYLI, İlber (1985), **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yayınevi, İstanbul

ÖZER, Mehmet Akif ve ÖNEN, Semih Mustafa (2019), **200 Soruda Yönetim Kamu Yönetimi**, Gazi Kitabevi, Ankara.

PUSTU, Yusuf (2005), "*Yerel Yönetimler ve Demokrasi*", **Sayıştay Dergisi**, S.57, ss.121-134.

T.C. İçişleri Bakanlığı (2020), "*Birlikler*", https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/birlikler, (Erişim Tarihi: 14.11.2020, 14.02.2021)

T.C. Vilayetler Birliği (2020), "*Vilayetler Birliği Ana Tüzüğü*", https://www.vilayetler.gov.tr/BirlikTuzugu, (Erişim Tarihi: 14.11.2020)

TEK TURAN, Hande (2015), "*5355 Sayılı Yasaya Göre Türkiye'de Birlikler: Hizmet Sunumunda Adem-i Merkeziyetçi ve Katılımcı Yaklaşım*", **Strategic Public Management Journal**, Issue No: 2, November, pp.72-87.

TUNÇ, Ahmet, BELLİ, Aziz, ve AYDIN Abdullah (2019), "*Yerelde Yönetişim Algısı Üzerine Bir Alan Araştırması: Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi Örneği*", **Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 18(1), ss.256-270.

Türkiye Belediyeler Birliği (2020), "*Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*", https://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa Yerel Yonetimler_Ozerklik_ Sarti.pdf, (Erişim Tarihi: 02.05.2020)

Türkiye Belediyeler Birliği (2021), "*Uluslararası Kuruluşlarla İşbirliği*", https://www.tbb.gov.tr/disiliskiler/ uluslararası-kuruluslarla-isbirligi/, (Erişim Tarihi: 01.03.2021)

Türkiye Belediyeler Birliği (2021), "TBB Tüzüğü", https://www.tbb.gov.tr/hukuki-destek- ve-lobi/mevzuat/tuzukler/, (Erişim Tarihi: 12.03.2021)

Türkiye Belediyeler Birliği (2022), "*Türkiye ve Avrupa Birliği Arasında Şehir Eşleştirme Hibe Programı-II: Yeşil Bir Gelecek İçin eşleştirme Teklif Çağrısı*", http://yeni.tbb.gov.tr/Tr/Duyuru_turkiye-ve-avrupa-birligi-arasinda-sehir-eslestirme-hibe-programi-ii-yesil-bir-g_1172, (Erişim Tarihi: 20.01.2022)

United Cities and Local Government (UCLG) (2018), "*World Council and Executive Bureau"*, https://www.uclg.org/en/organisation/structure/governing-bodies/world-council, (Erişim Tarihi: 18.02.2021)

VARCAN, Nezih, TARAKTAŞ, Abdurrahman ve HACIKÖYLÜ, Canatay (2013), **Yerel Yönetimler**, (Ed. Canatay Hacıköylü), Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.

Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği (YAYED) (2021), "*AB'ci Kalkınma Birlikleri Hangileridir?*", http://www.yayed.org/id113-incelemeler/abci-kalkinma-birlikleri, (Erişim Tarihi: 08.02.2021)

YILMAZ, O. Kemal (2018), "*Türkiye'de Yerel Yönetim Birlikleri: Coğrafi Bölge Belediye Birlikleri Üzerine Bir Araştırma ve Model Önerisi*", **Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi**, Cilt 6(15), ss.731-752.

WEISS, Thomas G. (2000), "*Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges*", **Third World Quarterly**, Vol. 21(5), pp.795-814.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanu