

2025

KOSOVA'DA BELEDİYELER
ARASI İŞBİRLİĞİ:

Edinilen Dersler Ve Gelecek Fırsatları



Organization for Security and
Co-operation in Europe
Mission in Kosovo

2025

KOSOVA'DA BELEDİYELER
ARASI İŞBİRLİĞİ:

Edinilen Dersler Ve Gelecek Fırsatları



İÇİNDEKİLER

07	KISALTMALAR LİSTESİ
09	ÖNSÖZ
11	I. YÖNETİCİ ÖZETİ
12	II. GİRİŞ VE ARKA PLAN
13	III. ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ
14	IV. KOSOVA'DA BAİ'NİN HUKUKİ BOYUTLARI
14	A BAİ Hukuki Çerçevesine Kısa Bakış
15	B BAİ Yasasının Uygulamada İşleyişi
18	C BAİ'nin Teşviki ile İlgili İT'nin Uygulamada İşleyişi
19	V. BAİ VE İLGİLİ MEVZUAT
19	A BAİ ve 2008 Yerel Özyönetim Yasası
20	B Belediyeler arası İş Birliği (BAİ) ve 2008 tarihli Kamuya Ait İşletmeler Yasası
22	C BAİ ve 2011 tarihli Kamu-Özel Ortaklığı Yasası
22	D BAİ ve 2023 tarihli Dengeli Bölgesel Kalkınma Yasası
23	VI. BAİ DESTEK VE GELİŞTİRME POLİTİKALARI
25	VII. BELEDİYE KAPASİTELERİ VE BAİ'YE KATILMA KONUSUNDA FARKINDALIK
25	A BAİ'nin farkındalığı ve sağladığı fırsatlar
26	B Kosova'daki belediyelerin BAİ kurma kapasiteleri
28	C BAİ ve toplumsal cinsiyet, gençlik ve azınlık topluluklarının entegrasyonu
31	VIII. SONUÇLAR VE ÖNERİLER



KISALTMALAR LİSTESİ

İT	İdari Talimat
KBB	Kosova Belediyeler Birliği
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
AK	Avrupa Konseyi
AB	Avrupa Birliği
BAİ	Belediyeler Arası İşbirliği
BM	Belediye Meclisi
AİŞBEM	Aile İçi Şiddete Karşı Koruma için Belediye Eşgüdüm Mekanizması
YYİB	Yerel Yönetim İdaresi Bakanlığı
BKB	Bölgesel Kalkınma Bakanlığı
MM	Mutabakat Muhtırası
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
AGİT	Kosova'daki Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı Misyonu
KAI	Kamuya Ait İşletme
KÖO	Kamu-Özel Ortaklığı



ÖNSÖZ

Yirmi beş yılı aşkın bir süredir, AGİT Kosova Misyonu, demokratik yönetişimi ilerletmek, kurumsal bütünlüğü güçlendirmek ve kapsayıcı karar alma süreçlerini teşvik etmek amacıyla her düzeydeki kurumlarla yakın iş birliği içinde çalışmaktadır. Bu çabanın merkezinde, Misyonun belediyelere yönelik sürekli desteği, şeffaf, hesap verebilir ve topluma odaklı yerel idarelerin oluşturulmasına katkısı yer almaktadır.

Belediyeler arası işbirliği (BAİ), yönetim performansını ve hizmet sunumunu geliştirmeye yönelik stratejik bir politika aracıdır. İdari ve toplumsal sınırların ötesinde işbirliğini teşvik ederek, BAİ belediyelerin ortak kaynakları verimli şekilde kullanmalarını, ortak zorlukları birlikte ele almalarını ve daha etkin, adil kamu hizmetleri sunmalarını sağlar. Aynı zamanda, topluluklar arasında güvenin güçlenmesi ve ortak sorun çözümü yoluyla toplumsal uyumun artması için bir mekanizma işlevi görür.

“Kosova’da Belediyeler Arası İşbirliği: Edinilen Dersler ve Gelecek Fırsatları” başlıklı bu rapor, Misyonun bu alandaki kapsamlı saha deneyimlerini ve araştırmalarını bir araya getirmektedir. Mevcut politika ve yasal çerçeveyi analiz etmekte, etkin işbirliğinin önündeki yapısal ve operasyonel engelleri belirlemekte ve gelecekteki reformlara yön verecek pratik öneriler sunmaktadır.

İleriye dönük olarak, BAİ’nin güçlendirilmesi, Kosova’nın yerel yönetim ve yerinden yönetim gündeminin temel önceliklerinden biri olmaya devam etmelidir. Politika eşgüdümünü, mali verimliliği ve toplumsal dayanıklılığı artırmada kanıtlanmış bir yaklaşım olarak BAİ, daha sürdürülebilir ve duyarlı bir yerel yönetim sistemine giden yolu sunmaktadır. AGİT Kosova Misyonu, belediyeler arası işbirliğini etkili demokratik yönetişimin standart bir uygulaması hâline getirmek ve dirençli topluluklar inşa etmek amacıyla, kurumsal ortakları ve paydaşları desteklemeye kararlılıkla devam edecektir.

Büyükelçi
Gerard McGurk
AGİT Kosova
Misyonu Başkanı

I. YÖNETİCİ ÖZETİ

Belediyeler arası işbirliği (BAİ), yasal olarak tanınan iki veya daha fazla belediyenin ortak bir hedefe ulaşmak için güçlerini birleştirdiği, resmi veya gayri resmi bir düzenlemeyi ifade eder. Bu işbirliği, mütevazı yerel girişimlerden karmaşık sorunların ele alınmasına kadar farklı amaçlara hizmet edebilir. Bağlayıcı anlaşmalarla resmiyet kazandığında, BAİ hem vatandaşlara daha iyi hizmet sunulmasını sağlamakta, hem yeni finansman fırsatları yaratmakta hem de topluluklar arasındaki bağları güçlendirmektedir.

Kosova'daki BAİ mevzuatı genel olarak Avrupa Birliği (AB), Avrupa Konseyi (AK) ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) tarafından geliştirilen çerçevelerle uyumludur. Bu çerçevelerle aynı faydaları sağlamayı hedeflese de, bu raporda da vurgulandığı üzere, uygulamada büyük ölçüde yeterince kullanılmamaktadır. Bunun başlıca nedeni, Kosova'da BAİ'nin hâlâ sınırlı, çoğu zaman gayri resmî ve yapısal olarak zayıf olmasıdır. Bu yetersiz kullanım, hem teknik hem de siyasi engelleri yansıtmaktadır. Mevcut yasal süreç aşırı derecede karmaşık ve bürokratiktir. Belediyeler, bu süreci yürütmek için gereken kapasiteye veya teşvike genellikle sahip değildir; ayrıca Yerel Yönetim İdaresi Bakanlığı (YYİB) gibi kilit kurumlar da kaynak açısından yetersizdir. Bunun sonucunda, daha güçlü hizmetler, daha akıllı harcama politikaları ve topluluklar arası işbirliği fırsatları kaçırılmaktadır.

Bu rapor, 2023 yılı sonu ile 2024 yılı başı arasında gerçekleştirilen kapsamlı saha çalışmasına dayanmaktadır. Bu süreçte belediye ve bakanlık yetkilileri, uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum temsilcileriyle 80'den fazla görüşme yapılmıştır. Ayrıca 2025 yılı başına kadar belediye ve kurumsal temsilcilerle yapılan istişareler, elde edilen bulgulara dâhil edilmiştir.

Rapor, kapsayıcı, maliyet etkin ve sürdürülebilir yerel yönetim için bir araç olarak **BAİ'ye yatırım yapılması yönünde önemli bir fırsatın bulunduğunu** ortaya koymaktadır. Aynı zamanda yetkililere yönelik aşağıdaki temel önerileri sunmaktadır:

- Daha küçük girişimler için Mutabakat Muhtıraları (MM) gibi farklı işbirliği biçimlerini tanıyarak, **yasal çerçeveyi basitleştirmek ve modernleştirmek**; belediye onayını yalnızca anlaşmanın nihai aşamasında zorunlu kılmak.
- Stratejik rehberlik, şablonlar ve mentorlukla desteklenen, özel ve erişilebilir bir BAİ fonu oluşturarak **anamlı politika teşvikleri yaratmak**.
- **Kurumsal desteği güçlendirmek**; özellikle YYİB'nin BAİ çabalarını destekleme, izleme ve teşvik etme kapasitesini artırmak.
- Toplumsal **kapsayıcılığı teşvik eden bir araç olarak BAİ'yi güçlendirmek**; toplumsal cinsiyete dayalı şiddetle mücadele, gençlik hizmetleri ve farklı topluluk çoğunluklarına sahip belediyeler arasındaki işbirliği alanlarında ortak çalışmaları desteklemek.

Bu reformlar ve yatırımlar hayata geçirildiği takdirde, BAİ Kosova'daki belediyelerin performansını artırmak için marjinal bir uygulamadan temel bir yönetim aracına dönüşme potansiyeline sahiptir.

AGİT Kosova Misyonu, bilgi, deneyim ve değerli katkılarını paylaşılarak bu araştırmanın gerçekleşmesini mümkün kılan tüm paydaşlara en içten teşekkürlerini sunar.

II. GİRİŞ VE ARKA PLAN

Belediyeler arası işbirliği (BAİ), iki veya daha fazla belediyenin, yetki alanları çerçevesinde, karşılıklı fayda sağlamak amacıyla gönüllü olarak birlikte çalışmasını öngören bir düzenleme olarak tanımlanmaktadır.¹ Bu işbirliği maliyetlerin, kaynakların ve sorumlulukların paylaşılmasını içerirken, yetkinin kalıcı olarak devredilmesini öngörmez.² Genel olarak, BAİ resmi veya gayri resmi bir temelde kurulabilir.³ Gayri resmi biçimler, Mutabakat Zaptı (MM) gibi daha esnek işbirliği biçimlerini kapsarken, resmi biçimler BAİ anlaşmalarının kabulüyle oluşturulabilir.⁴ Bu rapor, Kosova'nın BAİ için bir yasal çerçeveye sahip olduğunu, ancak bunun yeterince kullanılmadığını ve bunun da daha iyi hizmet sunumunu, kalkınma fırsatlarını ve hatta toplumlar arası ilişkilerin geliştirilmesini engellediğini savunmaktadır.

Bu tematik raporun kapsamı, Kosova'da BAİ'yi kuran yasal çerçevenin ve buna karşılık gelen uygulamanın, özellikle resmi BAİ anlaşmalarının yapılması açısından karşılaştırılmasıdır.

Raporda aşağıdaki alanlar için öneriler sunulması amaçlanmaktadır:

- BAİ'ye ilişkin yasal çerçevede olası değişiklikler;
- BAİ'yi destekleyecek kapsamlı politikaların geliştirilmesi;
- uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından sağlanan desteğin etkinleştirilmesi.

Uygulamada BAİ anlaşmaları nadiren imzalanmaktadır. BAİ genellikle gayri resmi bir biçimde başlatılır ve sürdürülür; bu süreç çoğunlukla belediye başkanları arasındaki kişilerarası ilişkilere dayanır ve politik aidiyetlerinden etkilenebilir. Sonuç olarak, gayri resmi işbirliği, seçim döngüsünden sonra değişiklik gösterebilir.

Ayrıca, yetersiz politika desteği, belediyelerin BAİ anlaşmalarını resmi olarak imzalamaları için yeterli teşviki sağlamamaktadır; belediyeler, süreci gereksiz yere kısıtlayıcı, karmaşık ve bürokratik olarak gördüklerinden, bu süreçten ek bir değer elde etmediklerini düşünmektedirler. Dahası, kabul edilmiş BAİ anlaşmalarının bile, finansman eksikliği veya sonraki yönlendirmelerin bulunmaması nedeniyle uygulanmadığı durumlar mevcuttur.

Resmi anlaşmalar yoluyla yapılandırılmış bir BAİ geliştirmek hem siyasi hem de ekonomik açıdan önem taşımaktadır. Siyasi açıdan, farklı toplumların çoğunluğu oluşturduğu belediyeler arasında işbirliğini teşvik etmekte ve ek bir yönetim katmanı eklemekten karşılıklı iletişim ve işbirliğini desteklemektedir. Ekonomik açıdan ise, BAİ'nin yaygınlaşması, kaynak kullanımını optimize ederek ve hukuki belirsizliği azaltarak yerel kalkınmayı desteklemektedir; bu durum, potansiyel bağışçılar ve yatırımcılarla çalışırken özellikle önemlidir. Çünkü BAİ anlaşmaları belediyelerin yükümlülüklerini net bir şekilde tanımlar ve uyumsuzluk çözüm maddesini içerir. BAİ anlaşmaları, belediyelerin uluslararası bağışçılardan daha büyük ölçekli projeler için fon aramalarını teşvik edebilir ve mevcut maliyetlerini azaltmak için yenilikçi çözümler bulmalarını sağlayabilir. Ayrıca, BAİ anlaşmaları ortak idari organlar ve kamu kurumları kurulmasına olanak tanıyarak yerel yönetim etkinliğini artırmakta ve vatandaşlara sunulan hizmetlerin kalitesini yükseltmektedir.

¹ Avrupa Konseyi, Belediyeler Arası İşbirliği Araç Seti El Kitabı, 2010, s. 7. <https://rm.coe.int/imc-intermunicipal-co-operation/1680746ec3>.

² Aynı yerde, s. 8.

³ Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü, Batı Balkanlar'da Belediyeler Arası İşbirliği, 2024, s. 15-16.

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/06/inter-municipal-co-operation-in-the-western-balkans_67efc50a/a78a01e6-en.pdf.

⁴ Aynı yerde.

BAİ, Kosova'daki AGİT Misyonu'nun (AGİT) yetki alanı dahilindedir; çünkü BAİ, iyi yönetimle ilgili uluslararası standartlara uyum sağlanması yoluyla kurum inşasını destekler ve bunun temelinde insan ve topluluk haklarının, toplumsal cinsiyet eşitliğinin ve karar alma süreçlerine halk katılımının artırılmasının teşviki yer alır. Bu bağlamda, belediye yönetimi portföyü kapsamında AGİT, BAİ'yi destekleyen faaliyetleri halihazırda yürütmektedir. Bu da, BAİ yasal çerçevesinin uygulamada nasıl işlediğini yakından gözlemleme fırsatı sağlamış ve bu raporun hazırlanmasına neden olmuştur. Bu nedenle, bu belge yalnızca AGİT personeli ve ortaklarının gözlemlerini özetlemekle kalmaz, aynı zamanda Kosova'da BAİ'nin yasal ve politik desteklerinin nasıl geliştirilebileceğine dair rehberlik sunar.

Rapor sekiz (8) bölümden oluşmaktadır. III. Bölüm araştırma metodolojisini detaylandırmaktadır. IV. Bölüm, Kosova'da BAİ'nin yasal yönlerini ve uygulamadaki durumunu analiz etmektedir. V. Bölümde, BAİ, doğrudan BAİ'yi düzenlemese de BAİ anlaşmalarının oluşumunu önemli ölçüde etkileyebilecek diğer mevzuatla birlikte incelenmektedir. VI. Bölüm, BAİ desteği ve geliştirilmesine ilişkin mevcut politikaların genel bir değerlendirmesini sunmaktadır. VII. Bölüm, belediyelerin BAİ'ye katılım konusundaki farkındalık ve kapasitelerini değerlendirir; ayrıca potansiyel BAİ fırsatlarını belirleyerek, BAİ'nin artırılmasının toplumsal cinsiyet eşitliği, gençlik ve azınlık toplulukların haklarını nasıl daha iyi destekleyebileceğini tartışır. Son olarak, VIII. Bölüm, sonuçları sunmakta ve yasal ile politik çerçevenin olası değişikliklerine dair kapsamlı öneriler seti sağlamaktadır.

III. ARAŞTIRMA METODOLOJİSİ

Bu raporun metodolojisi, masa başı analizi ve saha araştırması yoluyla nitel ve nicel teknikleri birleştiren karma yöntem yaklaşımına dayanmaktadır.

Masa başı analizi şunları içermektedir: (i) Kosova'daki BAİ'ye ilişkin mevcut yasal çerçevenin ve diğer ilgili yasal düzenlemelerin analizi; (ii) farklı kurum ve kuruluşlar tarafından hazırlanan Kosova'daki BAİ ile ilgili mevcut raporların incelenmesi; (iii) akademik makaleler ve uluslararası kuruluşlar tarafından üretilen BAİ raporlarından elde edilen farklı BAİ modelleri ve uygulamalarının karşılaştırmalı analizi.

Saha araştırması 2023 ve 2024'ün başında gerçekleştirilmiştir. Bu araştırma, yarı yapılandırılmış bir dizi görüşmeyi kapsamaktadır: (i) belediye başkanları, başkan yardımcıları ve/veya belediye başkanlarının danışmanları; (ii) BM başkanları; (iii) belediye hukuk görevlileri; (iv) ilgili bakanlık temsilcileri; (v) BAİ projeleri ve faaliyetlerini destekleyen uluslararası bağışçı kuruluşların temsilcileri. Görüşmeler için sorular, önceden yapılan masa başı analizi ve YYİB temsilcileri ile gerçekleştirilen bir dizi toplantıya dayanarak hazırlanmıştır. Görüşmeler yarı yapılandırılmış bir formatta yapılmış olup, hem yanıtların detaylı karşılaştırılmasına hem de görüşmecilerle ek konuların tartışılmasına olanak sağlamıştır.

Araştırma, Kosova'daki 38 belediyeden araştırmaya katılmaya istekli olan ve araştırma süresi içinde toplantı planlayabilen 27 belediyede yürütülmüştür. Toplam 84 görüşmeciye süreç boyunca anonimlik garantisi verilmiştir. Bu nedenle, raporda ne görüşmecilerin isimlerine ne de ilgili belediyelerine yer verilmiştir. Görüşme sürecine ayrıca farklı topluluk yapısına sahip belediyelerin temsilcileri de dahil edilmiştir.

Saha araştırmasına ek olarak, belediyelerden aşağıdaki konularla ilgili bilgi toplamak amacıyla kısa bir anket de dağıtılmıştır: (i) BAİ'ye katılım konusundaki iç kapasiteleri; (ii) BAİ'yi destekleyen politikaların etkinliği konusundaki görüşleri; (iii) halihazırda kurulmuş BAİ anlaşmalarının sayısı (bu, MM'leri de içermektedir; ancak bir sonraki bölümde daha ayrıntılı açıklanacağı üzere, bunlar yasal olarak belirlenmiş BAİ biçimi değildir); (iv) BAİ kurma ilgisi, gelecekteki BAİ anlaşmaları için potansiyel alanların haritalanmasını da kapsayacak şekilde; (v) BAİ'nin toplumsal cinsiyet, gençlik ve azınlık toplulukların entegrasyonunu teşvik etmedeki rolü konusundaki farkındalıkları.

Anket, belediyelerin BAİ anlaşmaları söz konusu olduğunda sınırlı kurumsal hafızaya sahip olduğunu ortaya koymuştur. Bu durum özellikle belediyelerde siyasi liderlik değişikliklerinde kendini göstermektedir. YYİB, BAİ anlaşmalarının bir veri tabanını tutmakla yükümlü olmasına rağmen, bu veri tabanı kapsamlı değildir. Bu nedenle, araştırma Kosova'daki tamamlanmış ve uygulanmış BAİ anlaşmaları hakkında doğru ve güvenilir istatistiksel bilgi elde edememiştir. Bu bağlamda, rapor ağırlıklı olarak nicel analiz yerine nitel analize dayanmaktadır.

Araştırmadan elde edilen ön sonuçlar, 2023'ün sonlarında Kosova'nın farklı bölgelerinde düzenlenen dört destek etkinliği sırasında belediye temsilcilerine ve 2025'in başında YYİB ile Kosova Belediyeler Birliği (KBB) temsilcilerine sunulmuştur. Tüm temsilciler bulgularla hemfikir ve sunulan konuların, Kosova'da BAİ'nin karmaşıklıklarını değerlendirme açısından en önemli meseleler olduğunu vurgulamışlardır. Temsilcilerin katkıları da bu rapora dahil edilmiştir.

IV. KOSOVA'DA BAİ'NİN YASAL BOYUTLARI

A. BAİ Yasal Çerçevesine Kısa Bakış

Kosova'da BAİ, Anayasa'da yer almaktadır; Madde 124 (4), belediyelere BAİ kurma hakkı vermektedir: "yasa çerçevesinde", ve Madde 81 (1) uyarınca bunun "hayati öneme sahip mevzuat" kapsamında olduğu kabul edilmektedir. Bu durum, yerel yönetimlerin yetkilerini kullanırken, "diğer yerel yönetimlerle işbirliği yapmalarına ve yasa çerçevesinde ortak çıkarları gerçekleştirmek için konsorsiyumlar kurmalarına" izin veren Avrupa Yerel Özyönetim Şartı ile uyumludur.

Kosova'da BAİ'ye ilişkin özel yasal ve alt-yasal çerçeve, 2011 yılında kabul edilen Belediyeler Arası İşbirliği Yasası, ve 2013 yılında kabul edilen Belediyeler Arası İşbirliğinin Teşviki ile İlgili İdari Talimat (İT) ile oluşturulmuştur.

BAİ Yasası, BAİ'nin aşağıdaki biçimlerden birini alabileceğini öngörmektedir: (i) ortak çalışma organı; (ii) ortak idari organ; (iii) ortak kamu kurumu; (iv) ortak kamu işletmesi (KAİ); (v) ortak

⁵ Değişiklikleriyle Anayasa I-XXV. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702>.

⁶ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Madde 10 (1), 15 Ekim 1985.

⁷ <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-eng/1680a87cc3>. Ayrıca, Anayasa'nın 123(3) maddesine göre, herhangi bir imzacı taraftan talep edildiği ölçüde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı "gözeticek ve uygulayacak" olduklarının vurgulanması dikkat çekicidir, yukarıdaki not 1

⁸ 21 Temmuz 2011 tarihli ve 04/I-010 sayılı Belediyeler Arası İşbirliği Yasası.

<https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2017/10/Law-On-Inter-Municipal-Cooperation.pdf>

⁹ Belediyeler Arası İşbirliğinin Teşviki Hakkında 09/2013 sayılı Yönetmelik, 27 Mart 2013.

<https://mapl.rks-gov.net/en/regulation-no-092013-on-the-stimulation-of-inter-municipal-cooperation/>

kamu-özel ortaklığı (KÖÖ).⁹ Bu beş biçime ek olarak, açıkça Madde 9'da belirtilmemiş altıncı bir BAİ biçiminin var olduğu da söylenebilir; Madde 15, bir belediyenin “anlaşma temelinde belirli yetkilerini başka bir belediyeye devredebileceğini” öngörürken, aynı zamanda yetki devredilen belediyenin eylemlerinden sorumluluğun devreden belediyede kaldığını ifade etmektedir.¹⁰

BAİ, yalnızca belediyeler arasında yapılacak bir anlaşma ile, yani bir BAİ anlaşması ile kurulabilir,¹¹ ve bu, kesin tanımlanmış bir prosedür izlenerek sonuçlandırılmalıdır.¹² Dikkate değer bir nokta, BAİ Yasası'nın, uygulamada fiilen kullanılan ve BAİ'yi resmileştiren araçları, örneğin MM ve niyet mektuplarını tanınamasıdır.

BAİ anlaşmasının kabulü, şu taraflarca önerilebilir: (i) BM; (ii) belediye başkanı; (iii) ilgili belediyenin sakinlerinin %5'i; veya (iv) hükümet, “özel öneme sahip” durumlarda.”¹³ BAİ ile ilgili İT, BAİ anlaşmasının “belediye meclisinin çoğunluğu tarafından” başlatılabileceğini açıklamakta ve ayrıca bu hakkı Kosova Belediyeler Birliği (KBB), YYİB ve “yerel özyönetim ilgilenen STK'lara” vermektedir; ancak sonuncusunun nasıl tanımlandığı belirtilmemektedir.¹⁴

Saha araştırması, uygulamada BAİ anlaşmalarının büyük çoğunluğunun belediye başkanları tarafından önerildiğini doğrulamıştır.¹⁵ Bu durumda, BM'ye üç haftalık süre içinde sunulması gereken yazılı bir “gerekçeli görüş” gereklidir. Ardından BM, hem girişimi hem de görüşü sunum tarihinden itibaren 90 gün içinde gerçekleştirilen açık oturumda inceler.¹⁶ Girişim BM tarafından onaylanırsa, belediye başkanına BAİ anlaşmasını müzakere etme ve hazırlama yetkisi verilir; bu süreç, BAİ anlaşmasının muhatap olduğu ilgili belediyenin bilgilendirilmesini de kapsar. Söz konusu belediyenin BM'si, öneri ile ilgili karar almak için 90 güne sahiptir. ¹⁷ Ancak, anlaşmanın nihai versiyonu müzakere edildikten sonra, tüm ilgili belediyelerin BM'lerine nihai onay için sunulması gerekmektedir.¹⁸ BAİ anlaşması, YYİB tarafından yasallığı değerlendirildikten ve Resmî Gazete'de yayımlandıktan sonra geçerli olur.

BAİ Yasası, hükümeti, YYİB tarafından belirlenen öncelikli alanlarda BAİ'yi teşvik etmeye ve mali olarak desteklemeye zorunlu kılmaktadır. Finansman, Kosova bütçesi, belediye bütçeleri, yerel ve/veya uluslararası bağışlar ve ilgili mali mevzuatın izin verdiği diğer finansal araçlar aracılığıyla sağlanabilir.¹⁹ Yasal bir çerçeve, BAİ için özel fon tahsis edilmesini öngörmesine rağmen, raporda sonraki bölümlerde belirtildiği üzere, uygulamada bu durum gerçekleşmemektedir.

B. BAİ Yasasının Uygulamada İşleyişi

2011 yılında BAİ Yasası'nın ve 2013 yılında BAİ'nin Teşviki ile ilgili İT'nin kabul edilmesine rağmen,²⁰ Kosova'da belediyeler arası işbirliği çoğunlukla gayri resmi olarak sürdürülmekte ve büyük ölçüde insan ve siyasi faktörlere dayanmaktadır. BAİ yasal çerçevesinin tutarsız uygulanması, hukuki kesinliği azaltmakta ve bu tür işbirliğinin sürekli gelişimi için gerekli kurumsal desteği engellemektedir.

⁹ Yukarıdaki not 7, Madde 9.

¹⁰ Aynı yerde, Md. 15 (1).

¹¹ Aynı yerde, Madde 3(1).

¹² Aynı yerde, Md. 6-8.

¹³ Aynı yerde, Md. 6.

¹⁴ Yukarıdaki not 8, 5 bölüm.

¹⁵ Saha araştırması sırasında, belediye başkanı dışında herhangi biri tarafından başlatılan tek bir BAİ anlaşması tespit edilmemiştir.

¹⁶ Yukarıdaki not 7, Madde 7.

¹⁷ Aynı yerde, Md. 7 (4).

¹⁸ Aynı yerde, Md. 8 (2).

¹⁹ Aynı yerde, Md. 16.

²⁰ Yukarıdaki not 7 ve 8.

Görüşülen belediye temsilcilerinin neredeyse tamamının belirttiği başlıca neden, bu yasal çerçevenin belediyeler için çok yükleyici ve zorlayıcı bir süreç oluşturması ve bu nedenle resmi BAİ anlaşmalarının imzalanması için gerekli ek değer görülmemesidir.

Görüşülen bir belediye yetkilisinin ifade ettiği gibi: “Belediyeler, bir BAİ anlaşmasını nasıl imzalayacaklarını ve bunu neden yapmaları gerektiğini daha iyi bilmelidir [vurgu eklendi].”

Belediyeler, resmi BAİ anlaşmaları yerine sıklıkla MM imzalamayı tercih etmektedir. Bunun başlıca nedeni, MM’lerin BAİ anlaşmaları gibi kapsamlı hukuki inceleme ve siyasi denetimden geçmemesidir. MM’ler çok genel nitelikte olup, taraflar arasındaki ilişkilerin gerekli ayrıntılarını yeterince tanımlamamakta ve mevcut yasal ve kurumsal araçları etkin şekilde kullanmamaktadır. Buna rağmen, görüşmeciler bu uygulamanın benimsenmesinin üç temel nedenini belirtmişlerdir:

- **Birincisi**, MM’ler daha basit bir hazırlık süreci gerektirir, çünkü BAİ’yi düzenleyen yasal çerçeve tarafından zorunlu kılınan tüm unsurların dahil edilmesini gerektirmez.
- **İkincisi**, MM’ler daha esnek olarak kabul edilir; gerektiğinde görece kolay bir şekilde değiştirilebilirler.
- **Üçüncüsü**, MM’ler belediyelerin BAİ anlaşmalarının kabulüne ilişkin uzun prosedürleri, özellikle YYİB tarafından yapılan hukuki incelemeyi ve en az iki BM onayını atlamasına olanak tanır. Uygulamada, belediye başkanları genellikle sadece MM’nin son versiyonunu onay için sunmakta veya bazı durumlarda BM onayını tamamen atlamaktadır. Bu durum özellikle belediye başkanı ile BM başkanı arasında siyasi anlaşmazlıkların bulunduğu durumlarda ortaya çıkmaktadır.

MM’lerin yasal olarak belirlenmiş bir BAİ biçimi olmaması, bunları kendi başına yasadışı yapmaz. Ancak, MM’ler aracılığıyla yapılan BAİ, resmi BAİ anlaşmalarının sağladığı avantajları tam olarak kullanmamaktadır. Daha spesifik olarak, MM’lerin eksiklikleri, kurulan BAİ’nin daha az sürdürülebilir olmasına yol açmaktadır:

- **Birincisi**, MM’ler genellikle bir yıl süreli kısa vadeli düzenlemelerdir, oysa BAİ anlaşmaları daha uzun süreler için kurulabilir ve böylece daha fazla süreklilik ve istikrar sağlar.
- **İkincisi**, MM’ler genellikle BAİ anlaşmalarında bulunması gereken bazı önemli unsurlardan yoksundur. Başka bir deyişle, uygulama bazı MM’lerin içerik olarak o kadar genel olduğunu ve fiilen niyet mektuplarına daha çok benzediğini göstermektedir. Özellikle, aşağıdaki konularda netlik eksikliği vardır:
 - i. Tarafların karşılıklı hak ve yükümlülüklerinin, yani anlaşmanın quid pro quo’sunun tanımlanması;
 - ii. Kurulan işbirliğinin potansiyel bütçe etkileri;
 - iii. Uyuşmazlık çözüm maddesi ekleme olanağı, örneğin arabuluculuk gibi hukuki olmayan seçeneklerin kullanımı.
- **Üçüncüsü**, MM imzalanırken belediyelerin yürütme organları genellikle BM’yi atlamaktadır. Sonuç olarak, kamu katılımı engellenmekte ve BM onay sürecinde eklenen denetim imkanları da sağlanamamaktadır.

Bunu göz önünde bulundurarak, olası yasal değişikliklerin, BAİ'lerin kurulmasında gerekli esnekliği sağlama ile tüm sürecin kurumsal ve hukuki sürdürülebilirliğini güvence altına alma ihtiyacını dengelemeye odaklanması gerekmektedir.

Bu, yeni veya değiştirilmiş BAİ Yasası'nın, MM'leri yasal olarak belirlenmiş bir BAİ biçimi olarak dahil etmesi ve MM'ler için bir eşik değeri belirlemesi durumunda gerçekleştirilebilir. Mevcut yasal çerçeve, BAİ anlaşmasının karmaşıklığına bakmaksızın aynı prosedürün uygulanmasını gerektirmektedir. Başka bir deyişle, belediyeler tek seferlik ve düşük bütçeli bir faaliyet veya daha uzun süreli ve mali taahhüt içeren büyük bir altyapı projesi için işbirliği yapsa da, aynı süreci takip etmek zorundadır. MM'ler için eşik, önerilen BAİ faaliyetinin süresi ve/veya bütçe etkileri üzerinden belirlenebilir. MM'leri yasal olarak belirlenmiş bir BAİ biçimi olarak dahil etmek, belediyelere işbirliğinin şartlarını daha esnek bir şekilde tanımlama imkânı sağlarken, aynı zamanda yasal standartların gözetilmesini ve uygun bir sürecin izlenmesini temin eder.

Bu rapor için görüşülen belediye yürütme temsilcilerinin %80'inden fazlası, BM onayının yalnızca nihai aşamada, yani bir kez alınması gerektiğini belirtmiştir. Onlara göre, BM'nin yalnızca müzakereleri yetkilendirmek için oy kullanmasına gerek yoktur. Bunun yerine, onay, BAİ anlaşması belediye yürütme organları tarafından hazırlanıp sonuçlandırıldıktan sonra verilmelidir.

Bununla birlikte, BM tarafından nihai onayın kaldırılmasının mümkün olmadığı ve kaldırılmaması gerektiği unutulmamalıdır; çünkü bu durum Yerel Özyönetim Yasası ile çelişir. Söz konusu yasa, BM'nin BAİ ile ilgili kararlar konusundaki sorumluluğunu devredemeyeceğini öngörmektedir.²¹ Ayrıca, BM'deki onay süreci ek hukuki, siyasi ve kamu denetimi sağlar. Böylece, BAİ anlaşmalarının hazırlanması ve uygulanması sürecinin genel şeffaflığı temin edilmiş olur.

Araştırmada, BAİ Yasası'nda²² bu hüküm olmasına rağmen, "sakinlerin %5'i" tarafından başlatılan herhangi bir BAİ anlaşmasına rastlanmamıştır; buna rağmen, BAİ süreçlerinde kamu katılımını artırmaya yönelik ek faaliyetler gereklidir. Bu, özellikle belediyeler, BM'ler ve sivil toplum sektörü arasındaki işbirliğinin kurumsallaştırılmasına yönelik uygun yöntemlerin bulunmasını kapsamaktadır. Bu bağlamda, STK'lar aşağıdaki konularda etkili olabilir: (i) BAİ konusunda farkındalık oluşturmak; (ii) BM'ye BAİ anlaşmaları önermek; (iii) BAİ anlaşmalarının hazırlanması ve uygulanmasında kamu denetimi sağlamak.

Son olarak, gerçekleştirilen görüşmeler sırasında, belediyelerin üçte ikisinden fazlası, BAİ Yasası'nın Madde 15'inde²³ öngörüldüğü şekilde yetki devri yoluyla karşılıklı hizmet sunumu sağlama konusunda ilgi göstermiştir. Bu özellikle, daha küçük, genellikle daha yoksul ve kırsal belediyelerde gözlemlenmiştir; bu belediyeler, daha gelişmiş komşularından destek almayı gerektirebilir. Ayrıca, bazı belediyelerin farklı topluluklardan sakinleri barındırması nedeniyle, bu tür işbirliği, topluluklar arası ilişkilerin geliştirilmesine katkı sağlama potansiyeline sahiptir; bu konuya aşağıdaki VII(c) bölümünde daha ayrıntılı olarak değinilmiştir. BAİ Yasası'nın bu hükmü yeterince kullanılmamaktadır; kısmen belediye hukuk görevlilerinin belirttiği gibi, yetki devri BAİ Yasası'nın Madde 9'unda²⁴ açıkça belirtilmemiştir. Bu bağlamda, yeni BAİ Yasası, yetki devrini açıkça BAİ'nin altıncı biçimi olarak dahil etmeli ve bu tür işbirliği, sakinlere daha erişilebilir belediye hizmetleri sağlanması amacıyla teşvik edilmelidir.

²¹ Şubat 2008 tarihli ve 03/L-040 sayılı Yerel Özyönetim Yasası, özellikle Madde 40.2 (j).
<https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2017/10/Law-On-Local-Self-Government.pdf>.

²² Yukarıdaki not 7, Madde 6.

²³ Yukarıdaki not 6.

²⁴ Yukarıdaki not 5.

C. BAİ'nin Teşviki ile İlgili İT'nin Uygulamada İşleyişi

Görüşülen belediye hukuk görevlilerinin %90'ından fazlası, mevcut BAİ'nin Teşviki ile ilgili İT'nin, BAİ anlaşmalarının hazırlanması ve uygulanması sürecindeki önemli konularda kendilerine gerekli rehberliği sağlamadığını belirtmiştir. İT yalnızca BAİ Yasası'nı farklı bir şekilde ifade etmekte olup ek yönlendirme sunmamaktadır.

Belediyelere beş genel konuda talimat verilmesinin faydalı olacağı vurgulanmıştır:

- **Birincisi**, belediyelerin BAİ girişiminin onayından, nihai BAİ anlaşmasının BM'ye sunulmasına kadar izlemesi gereken özel adımların açıkça tanımlanması. Özellikle, BAİ anlaşmasının hazırlanmasından sorumlu bir çalışma grubunun oluşturulması, bu grubun bileşiminin, üyelerinin sorumluluklarının ve uyulması gereken iç sürelerin belirtilmesi gereklidir. Bu, özellikle kamu-özel ortaklıklarını içeren karmaşık BAİ anlaşmaları için önemlidir.
- **İkincisi**, BAİ hazırlık yapısının YYİB ile ilişkilerinin düzenlenmesi. Bu, YYİB ve ilgili belediyeler üzerinde, ön görüşme sürecinde proaktif olma ve özellikle belediye hukuk görevlileri arasında işbirliğini kolaylaştırma yükümlülüğünü güçlendirmeyi gerektirir.
- **Üçüncüsü**, BAİ anlaşmalarının uygulanmasının izlenmesi ve değerlendirilmesi. Bu, belediyelere ve talep edilirse YYİB veya diğer bakanlıklara düzenli rapor sunmakla sorumlu belediye yapılarını oluşturmayı içerir.
- **Dördüncüsü**, karmaşık konularla ilgili özel BAİ anlaşmalarının hazırlanmasına yönelik rehberlik sağlanması; özellikle KAİ ve KÖO'ları kapsayan anlaşmalar. Bu, mevcut İT'nin değiştirilmesi veya anlaşma türüne bağlı olarak ayrı İT'lerin kabul edilmesi yoluyla gerçekleştirilebilir.
- **Beşincisi**, bir BAİ anlaşmasının gelecekte değişikliklere tabi tutulması için yöntemlerin belirlenmesi; bu, ekler, eylem planları, protokoller ve/veya diğer araçlar aracılığıyla anlaşmanın hükümlerinin ek olarak açıklığa kavuşturulabilmesi/özel olarak belirtilmesi imkânını içerecektir.

Zaten sonuçlandırılmış bir BAİ anlaşmasının değiştirilebilme olasılığı önemlidir; çünkü ne BAİ Yasası ne de BAİ'nin Teşviki ile ilgili İT, değişiklikler veya ekler yapma prosedürünü belirtmektedir. Uygulamada, bu tür durumlarda aynı onay sürecinin tekrar başlatılması gerektiği kabul edilmektedir. Ayrıca, belediye hukuk görevlileri, BAİ yasal çerçevesinin dar bir şekilde yorumlandığını belirtmiştir. Genellikle, bir BAİ anlaşmasına yalnızca tek bir konunun dahil edilebileceği şeklinde anlaşılmaktadır; oysa bu açıkça yasaklanmamıştır.²⁵ Öte yandan, belediyeler karmaşık, yani “çerçeve” veya “şemsiye” anlaşmalar hazırlamaya çalıştıklarında, o anda mevcut olmayan, elde edilmesi büyük çaba gerektirecek veya daha sonra değişebilecek bilgileri dahil etmekte sıkıntı yaşamaktadırlar.

Tüm bunlar göz önünde bulundurulduğunda, bu rapor için görüşülen tüm muhataplar.

²⁵ Yukarıdaki not 7, Md. 8.

VAKA ÇALIŞMASI I

Çerçeve BAİ anlaşması ve olası uygulanması

BAİ'ye ilişkin daha esnek bir yasal çerçeveye olanak tanıyacak potansiyel değişikliklerden biri, Priştine/Prishtinë, Podujevë/Podujevo, Lipjan/Lipljan, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Graçanicë/Gračanica ve Obiliq/Obilić olmak üzere altı (6) belediye arasında imzalanan BAİ anlaşmasının uygulanmasından elde edilen deneyime dayanabilir. Bu durumda, belediyeler birden fazla konu/alanı kapsayan genel bir BAİ anlaşması yapmaya karar vermiştir. Ancak, birçok konunun, zaman içinde değişebilecek farklı bütçe etkileri dahil, daha fazla açıklamaya ihtiyaç duyması nedeniyle, bu “şemsiye” veya “çerçeve” anlaşmanın kapsadığı her özel konu için eylem planlarıyla desteklenmesine karar verilmiştir. Bu durumda, ilgili belediyelerin BM'leri, belediye başkanlarını bu eylem planlarını imzalamak için yetkilendirecektir. Eylem planları ilgili belediye müdürleri tarafından hazırlanıp görüşülecek olup, BM'den tekrar onay alınması gerekmemektedir.

Her ne kadar bu özel yasal yaklaşım hâlen uygulama sürecinde olsa da, edinilen dersler, BAİ yasal çerçevesinde olası bir değişiklik söz konusu olduğunda değerlendirilebilir. Bu özellikle önemlidir çünkü BAİ anlaşmaları, gerektiğinde sürekli güncellemeleri mümkün kılacak esnekliği gerektirir.

V. BAİ VE İLGİLİ MEVZUAT

BAİ Yasası'nın lex specialis niteliğinin yanı sıra, BAİ'nin kurulmasıyla ilgili farklı yönleri kapsayan önemli ilişkili mevzuat da bulunmaktadır. Bu özellikle, lex generalis niteliğindeki 2008 tarihli Yerel Özyönetim Yasası ile²⁶ Kamuya Ait İşletmeler Yasası,²⁷ Kamu-Özel Ortaklığı Yasası,²⁸ ve yeni Dengeli Bölgesel Kalkınma Yasası'nı kapsamaktadır.²⁹

A. BAİ ve 2008 Yerel Özyönetim Yasası

Yerel Özerklik Yasası'nın terminolojisi, BAİ Yasası ile tamamen uyumlu değildir. Örneğin, Yerel Özerklik Yasası'nın V. Bölümü “Belediyeler arası işbirliği ve belediye içi düzenlemeler” başlığını taşımaktadır. Bu bağlamda, “belediyeler arası düzenlemeler” terimi, Madde 34'te öngörüldüğü gibi tek bir belediye sınırları içinde kurulan köyleri, yerleşimleri ve kentsel mahalleleri ifade etmektedir. Öte yandan, “belediyeler arası işbirliği” genel başlık altında “belediye ortaklıkları” olarak tanımlanmıştır. Yasa, BAİ Yasası'nda kullanılan özel “belediyeler arası işbirliği anlaşmaları” terimini kullanmamaktadır.³⁰ Bununla birlikte, bu “belediye ortaklıkları”, aynı Yasanın Madde 40(2)'de sayılanlar hariç olmak üzere, “kendi yetki alanları ve artırılmış yetkiler”

²⁶ Yukarıdaki not 22, özellikle Madde 28-29.

²⁷ 13 Haziran 2008 tarihli ve 03/I-087 sayılı Kamuya Ait İşletmeler Yasası; ve Law No. 04/I-111 on Amending and Supplementing the Law no. 03/I-087 on Publicly Owned Enterprises, 20 Nisan 2021. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2822&langid=2>

²⁸ 21 Ekim 2011 tarihli ve 04/I-045 sayılı Kamu-Özel Ortaklığı Yasası. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2784&langid=2>

²⁹ 13 Temmuz 2023 tarihli ve 08/L-190 sayılı Dengeli Bölgesel Kalkınma Yasası. 26.10.2022.

<https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=79080>

³⁰ Yukarıdaki not 22, sırasıyla Madde 28, 29 ve 34.

çerçevesinde kurulabilir.³¹ “Belediye ortaklıklarının”, yani BAİ anlaşmalarının kurulmasına ilişkin kararlar, zorunlu hukuki incelemeye tabidir.³² Hem Yerel Özerklik Yasası hem de BAİ Yasası, hükümetin ön onayı olsa dahi, devredilmiş yetkilerle ilgili BAİ anlaşmalarının kurulmasını yasaklamaktadır.

Bu bağlamda, belediye yetkilerinin yalnızca yasal çerçevede net bir şekilde tanımlanması değil, aynı zamanda pratikte de uygulanması önemlidir. Bu özellikle, görüşülen belediye temsilcilerinin üçte ikisinden fazlasının, belediye yetkilerine hükümetin önemli müdahalelerde bulunduğunu ve bunun etkili kullanımlarını sınırladığını bildirmesi nedeniyle önem arz etmektedir. 2023 ve 2024 yıllarında yapılan görüşmelerde, hükümetin bazen belediyelerin münhasır ve artırılmış yetkilerini devredilmiş yetkiler olarak yorumladığı ve böylece etkilerini fiilen zayıflattığı belirtilmiştir. Sonuç olarak, belediye yetkileriyle ilgili anlaşmazlıklar nedeniyle olumsuz hukuki inceleme sayısı ve dava sayısı artmaktadır. Bu durum daha genel bir konu olmakla birlikte, yalnızca BAİ ile sınırlı olmamakla birlikte, önemli hukuki ve siyasi etkileri olduğundan önümüzdeki dönemde dikkate alınmalıdır.

B. Belediyeler arası İş Birliği (BAİ) ve 2008 tarihli Kamuya Ait İşletmeler

Anayasa, belirli bir belediyeye veya sınırlı sayıda belediyeye hizmet sunan bir kamuya ait işletmenin (KAİ) söz konusu belediyeye ya da belediyelere ait olacağını ve bu mülkiyetten kaynaklanan tüm yükümlülüklerin ilgili belediyelere ait olduğunu hükme bağlamaktadır.³³ Kamuya Ait İşletmeler Yasası, BAİ Yasası’ndan önce kabul edildiği için BAİ’ye veya BAİ anlaşmalarına açık bir şekilde atıfta bulunmamaktadır. Bununla birlikte, yerel bir KAİ birden fazla belediyeye hizmet sağladığında, her belediyenin mülkiyet payının o belediyede kayıtlı müşterilerin oranına göre belirleneceğini belirtmektedir.³⁴ Buna uygun olarak, belediyelerden yerel bir KAİ’nin mülkiyetiyle veya merkezi bir KAİ durumunda rollerine ilişkin genel belediye hedeflerini tanımlayan belediye hissedarlar komiteleri kurmaları istenmektedir.³⁵ Birden fazla belediye bir yerel KAİ’de pay sahibi olduğunda, söz konusu belediyelerin hissedarlar komiteleri ortak bir mülkiyet politikası geliştirmek üzere iş birliği yapmak zorundadır.³⁶

³¹ Aynı yerde, Md. 29(1). Madde 40 (2) uyarınca, belediye meclisi aşağıdaki konularda karar alma sorumluluğunu devredemez: (i) tüzük ve çalışma yönetmelikleri gibi temel belediye düzenlemelerinin kabulü, değiştirilmesi veya yürürlükten kaldırılması; (ii) bütçe ve yatırım planlarının onayı; (iii) tüzük veya çalışma yönetmeliklerine göre belediye meclisine ayrılmış diğer mali konuların onayı; (iv) yıllık çalışma planı ve yıllık rapor; (v) Özyönetim Yasa’sına göre gerekli komitelerin kurulması; (vi) belediye meclisi başkan ve başkan yardımcısının seçimi; (vii) ücret ve harç düzeylerinin belirlenmesi; (viii) geçerli mevzuata uygun olarak belediye sembollerinin, dekorasyonların ve onur unvanlarının oluşturulması ve kullanımı; (ix) yolların, sokakların ve diğer kamu alanlarının adlandırılması veya yeniden adlandırılması; (x) özyönetim ve belediyeler arası anlaşmaların yapılması; (xi) Kosova belediyeleri temsilci birliklerine katılma kararlarının alınması; ve (xii) Yasa tarafından öngörülen diğer sorumluluklar.

³² Aynı yerde, Md. 29(4).

³³ Yukarıdaki not 5, Md. 160 (2).

³⁴ Yukarıdaki not 29, Md. 3 (3).

³⁵ Aynı yerde, Md. 6 (2). Genel olarak, yerel KAİ, (3) üçten az belediyeye hizmet sağlayan veya atık toplama alanında faaliyet gösteren bir işletmedir; aksi takdirde merkezi KAİ olarak kabul edilir, bkz. Aynı yerde, Md. 3 (3).

³⁶ Aynı yerde.

Bu çerçevede, BAİ anlaşmaları, KAİ Yasası'ndan kaynaklanan hususların daha ayrıntılı şekilde düzenlenmesi için de kullanılabilir. Yasa, KAİ'lerin mülkiyet oranlarını kabul edildiği tarihte mevcut verilere göre belirlemiştir. Ancak bu veriler artık sahadaki mevcut durumu yansıtmamaktadır ve bu durum belediyeler arasında mülkiyet yapısına ilişkin memnuniyetsizliğe yol açmaktadır. Özellikle, kentsel gelişim nedeniyle hızlı nüfus artışı yaşayan büyük belediyeler, diğer belediyelere kıyasla orantısız biçimde daha fazla yatırım yaptıklarını, ancak karşılığında eşdeğer hizmet almadıklarını düşünmektedir. Bunun sonucu olarak, birçok KAİ yatırım eksikliğiyle ilgili zorluklarla karşılaşmakta, bu da vatandaşlara beklenen hizmet standartlarını sürekli olarak sunma yetilerini olumsuz etkilemektedir. Bu durum küçük belediyeleri de dezavantajlı hale getirmekte, bazıları temel hizmetlerin bile sağlanmasında güçlük çekmektedir. Örneğin, bazı belediyelerde hiçbir atık yönetim sistemi bulunmamaktadır.

Dolayısıyla, BAİ anlaşmaları mevcut KAİ'lerle ilgili farklı hususların yeniden müzakere edilmesinde veya tamamen yeni KAİ'lerin kurulmasında da önemli bir araç olabilir. Her iki durumda da, birden fazla belediyeyi kapsayacakları için genel maliyetleri düşürebilirler; başka bir deyişle, ölçek ekonomilerinin maliyet avantajlarından yararlanabilirler. Buna ek olarak, KAİ'lerin "ortak mülkiyet politikalarının" geliştirilmesi de BAİ anlaşmaları aracılığıyla uygun biçimde ele alınabilir.

VAKA ÇALIŞMASI II

BAİ ve karşılıklı yükümlülüklerin düzenlenmesi

Atık toplama alanında faaliyet gösteren yerel bir kamuya ait işletme (KAİ), birden fazla belediyeyi kapsamaktadır. Daha önce belirtildiği gibi, güncel olmayan mülkiyet verileri ve buna bağlı yetersiz yatırımlar ile hizmet eksiklikleri nedeniyle belediyeler, söz konusu işletmenin sunduğu hizmetlerden memnun değildi. Bunun sonucunda, bu belediyelerden ikisi performansı artırmak amacıyla, söz konusu KAİ'ye yaptıkları yatırımlar ve karşılıklı sorumluluklarını düzenleyen bir anlaşma imzalamaya karar verdi. Ancak, anlaşma "sözleşme ilişkisi eksikliği" (*ing. lack of privity*) gerekçesiyle hukuki denetimden geçemedi. Denetim sonucunda, belediyelerin bu anlaşmayı imzalayarak fiilen KAİ'nin kendisi için de yükümlülükler oluşturduğu sonucuna varıldı. Çünkü bu KAİ, anlaşmanın tarafı olmayan diğer belediyelere de hizmet vermekteydi; dolayısıyla bu düzenleme, onların rızası olmadan bu üçüncü, imzacı olmayan belediyelere yükümlülükler getirmiş olacaktı.

Bu vaka çalışmasından çıkarılan sonuç, mevcut bir KAİ'ye ilişkin hususların bir BAİ anlaşmasıyla düzenlenebileceğini, ancak bunun yalnızca dahil olan tüm belediyelerin yazılı onay vermesi halinde mümkün olacağını göstermektedir.

³⁷ Supra note 30, Art. 4, definitions of "contracting authority" and "public authority", respectively.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid, Art. 18 (1-2).

C. BAİ ve 2011 tarihli Kamu-Özel Ortaklığı Yasası

BAİ Yasası, kamu-özel ortaklığının (KÖO) BAİ'nin bir türü olduğunu açıkça belirtse de, doğrudan BAİ ya da BAİ anlaşmalarına atıfta bulunmaz. Yasa, belediyeleri ve belediye makamlarını, "sözleşme makamı" olarak hareket etme yetkisine sahip "kamu makamları" arasında sayar; yani, KÖO'ları imzalama yetkisine sahiptirler.³⁷ Bu tanım, "bir veya birden fazla böyle makamın oluşturduğu birlikleri" de kapsar³⁸ ki bu da birden fazla belediye anlamına gelebilir. "Sözleşme makamı" sıfatıyla belediyeler, potansiyel KÖO projelerini belirleyebilir ve bu amaçla gerekli hazırlıkları yapabilirler. Bu hazırlıklar, "fizibilite çalışmaları" ile "uygunluk ve finansman yapılabilirliği analizleri"nin yürütülmesini de içerir.³⁹ Yasa ayrıca, tüm ekonomik ve sosyal sektörlerdeki KÖO projelerini kontrol etmek ve koordine etmek üzere "Bakanlıklar Arası Yönlendirme Komitesi"nin kurulmasını öngörür; bu komite, "sözleşme makamını" belirleme yetkisine de sahiptir⁴⁰ Birden fazla kamu makamının yetki alanına giren hakların devrini içeren projeler söz konusu olduğunda, Bakanlıklar Arası Yönlendirme Komitesi, ilgili sözleşme için yetkili sözleşme makamını veya makamlarını belirler ve "[karşılıklı] sorumlulukların koordinasyonu için" usuller oluşturur.⁴¹ Ayrıca, potansiyel bir KÖO anlaşmasının resmiyet kazanmasını engelleme yetkisine sahiptir; buna arazi ve orman rehabilitasyonu projeleri de dahildir, ancak belediye işleri hariçtir — istisna, projenin, ilgili belediyenin yıllık bütçesinin yüzde beşinden (5%) fazla bir mali taahhüt içermesi durumudur (projenin sözleşmeye bağlandığı yıl için).⁴²

Bu doğrultuda iki genel tespit yapılabilir:

- **Birincisi**, BAİ anlaşmaları, potansiyel KÖO'ların geliştirilmesi için gerekli hazırlıkların belirlenmesi ve yürütülmesinde önemli bir araç olabilir. Örneğin, ortak çalışma organlarının kurulması yoluyla bu sağlanabilir.
- **İkincisi**, belediyeler, KÖO projelerinin hazırlanması ve uygulanması sürecinde, aralarındaki karşılıklı sorumlulukları düzenlemek ve KÖO Bakanlıklar Arası Yönlendirme Komitesi ile koordinasyonu sağlamak için de BAİ anlaşmalarını kullanabilirler. Bu özellikle, yıllık bütçelerinin yüzde beşinden (5%) daha az mali etkiye sahip belediye işlerine ilişkin KÖO projeleri için geçerlidir.

Bununla birlikte, ne KÖO Yasası ne de diğer alt mevzuatlar bu hususları tanımlar veya KÖO'lar söz konusu olduğunda BAİ anlaşmalarının nasıl kullanılacağına ilişkin gerekli kılavuzları sağlar.

D. BAİ ve 2023 tarihli Dengeli Bölgesel Kalkınma Yasası

Bahsi geçen üçüncü yasaya, yani Dengeli Bölgesel Kalkınma Yasası'na gelince, dengeli bölgesel kalkınmayı desteklemek amacıyla hükümetin Kosova genelinde yedi dengeli bölgesel kalkınma merkezinin açılmasını öngördüğü belirtilmelidir.⁴³ Bu merkezlerin her biri, BAİ yasal çerçevesine uygun olarak belediyeler arası iş birliği anlaşmaları yoluyla kurulacaktır.⁴⁴ Bu merkezler, diğer hususların yanı sıra, "ilgili BAİ Yasası"na uygun olarak ortak çıkar

³⁷ Yukarıda not 30, Madde 4, sırasıyla "sözleşme makamı" ve "kamu makamı" tanımları.

³⁸ Aynı yerde.

³⁹ Aynı yerde, Md. 18 (1-2).

⁴⁰ Aynı yerde, sırasıyla Md. 11 (1) ve Md. 12 (2.5).

⁴¹ Aynı yerde, Md. 14 (4).

⁴² Aynı yerde, Md. 12 (5).

⁴³ Bu merkezler, yukarıda not 31, Md. 6 (3)'te belirtilen yedi "istatistiksel bölgenin" belediyelerini kapsayacaktır.

⁴⁴ Aynı yerde, Md. 3 (1.7) ve Md. 16 (2)

konularında belediyeler arası iş birliğinin geliştirilmesine odaklanan bir programı uygulayacaktır.”⁴⁵ Finansmanları ise yeni kurulan Bölgesel Kalkınma Bakanlığı (BKB) tarafından sağlanacaktır. ⁴⁶

İlk gözlemler, BKB ile YYİB arasındaki ilişkilerin şu amaçlarla düzenlenmesi gerektiğini göstermektedir: (i) YYİB’nin BAİ’yi destekleme konusundaki yetkilerinin fiilen zayıflatılmasını önlemek; (ii) iki bakanlık tarafından yürütülen sorumluluklar ve programlarda olası örtüşmeleri ve/veya gereksiz tekrarları önlemek; (iii) dengeli bölgesel kalkınma merkezlerinin programatik çalışmalarından doğacak potansiyel BAİ anlaşmalarının müzakere edilmesi, hazırlanması ve sonrasında yapılacak hukuki inceleme sürecinde yeterli eşgüdümü sağlamak. Buna ek olarak, belediyelerin yüzde doksanından fazlası, yeni Dengeli Bölgesel Kalkınma Yasası’nın hazırlanma sürecinde kendilerine danışılmadığını ve bu merkezleri kuracak temel BAİ anlaşmasının hazırlanması sürecinde dahi desteğe ihtiyaç duyacaklarını belirtmiştir.

VI. BAİ DESTEK VE GELİŞTİRME POLİTİKALARI

Kosova henüz BAİ’nin geliştirilmesine yönelik bir strateji ve eylem planı hazırlamamıştır. Görüşülen belediye yetkilileri, BAİ’ye yönelik politika desteğini yetersiz olarak değerlendirmiş ve anlaşmalar yoluyla resmi ve uzun vadeli işbirlikleri kurmak için yeterince teşvik edilmediklerini belirtmişlerdir.

Ayrıca araştırma, BAİ Yasası’na uygun şekilde kabul edilen BAİ anlaşmalarının bile çoğunun fiilen uygulanmadığını ortaya koymuştur. Bu durumun başlıca iki nedeni vardır:

- **Birincisi**, bazı BAİ anlaşmaları, belediyelerin her birinin tam hak ve sorumluluklarını belirtmeden, çok genel şekilde hazırlanmıştır.
- **İkincisi**, imzalanan BAİ anlaşmaları çoğu zaman gerekli mali destekten yoksun bırakılmakta, yani hükümet tarafından uygulanmaları için herhangi bir ödenek ayrılmamaktadır.

Belediyeler için mevcut hükümet finansman planı iki bileşen öngörmektedir: biri tek belediyeli projeler, diğeri ise ortak BAİ projeleri içindir. BAİ’nin mali olarak desteklenmesine ilişkin yasal yükümlülük, BAİ Yasası aracılığıyla resmen oluşturulmuş olsa da, bu uygulamada yeterince yerine getirilmemektedir. Bu bağlamda, görüşülen belediye yetkililerinin çoğu, BAİ bileşeni yerine genellikle bireysel projelere başvurduklarını, hatta fiilen BAİ girişimlerinde bile ortak bir başvuru yerine her belediyenin kendi BAİ faaliyetinin payına ilişkin ayrı bir öneri sunduğunu belirtmiştir. Başka bir deyişle, bir belediye başkanının ifadesiyle, “ortak bir programdan ziyade bir araya getirilmesi gereken bir mozaik gibidir.”

Dahası, geçmişte BAİ’ler için operasyonel finansman sağlanan durumlarda bile, belediye yetkililerinin önemli bir kısmı, başvuru sürecinin daha açık tanımlanması ve daha etkin biçimde kolaylaştırılması gerektiğini ifade etmiştir. Görüşmeler sırasında, belediye yetkililerinin BAİ proje başvuru sürecine ilişkin anlayışları arasında tutarsızlıklar olduğu da görülmüştür. Örneğin, bazıları BAİ anlaşmasının başvuru öncesi zorunlu bir önkoşul olduğunu öne sürerken, diğerleri bunun gerekli olmadığını, bir Niyet Mektubu veya Mutabakat Zaptı’nın yeterli olduğunu belirtmiştir. Bu durum, belediye birimlerinin bilgi eksikliğini ve BAİ finansman sürecinin genel olarak tutarsız şekilde uygulandığını göstermektedir.

⁴⁵ Aynı yerde, Md. 10 (9,12).

⁴⁶ Aynı yerde, Md. 10 (2).

Araştırma sürecinin bir parçası olarak dağıtılan anketlerde, yanıt veren belediyelerin yüzde 92'sinin temsilcileri, sadece BAİ'ye ayrılmış ayrı bir fon oluşturmanın, bu tür iş birliğini teşvik etme yolunda gerekli ilk adım olacağını vurgulamıştır. Bu konu, görüşmeler sırasında da ele alınmış ve yerel yönetim kurumlarından görüşülen muhataplar beş temel hususa dikkat çekmiştir:

- **Birincisi**, fonun rekabetçi bir temelde kurulması gerektiği. Bu, daha büyük ölçekli projelerin desteklenmesini ve belediyelerin yaratıcı girişimlerle yarışmasını sağlayacak, tüm veya çoğu belediyeye küçük hibeler dağıtılmasını önleyecektir.
- **İkincisi**, BAİ için ayrılan fonların başka amaçlar için yeniden tahsis edilmesine izin verilmemesi gerektiği. Bu nedenle, YYİB'nin BAİ için ayrı bir bütçe kodu savunmasını değerlendirmesi önerilmektedir.
- **Üçüncüsü**, bu fonlar için başvuru sürecinin açık ve kapsamlı bir şekilde basitleştirilmesi gerektiği. Bu, örneğin belediyelerin bir kavramsal not ile başvuruda bulunmalarına izin verilmesini ve bu kavramsal not YYİB tarafından onaylanırsa, ilgili bakanlığın belediyelere önceden seçilen kavramsal notları tam proje tekliflerine dönüştürmede rehberlik sağlamasını içerebilir. Başka bir deyişle, bu yaklaşım başvuru biçiminden çok fikir üzerine odaklanır. Başvuru sürecinde gerekli BAİ düzenlemesine ilişkin olarak, ön başvuru için belediyelerin bir Mutabakat Zaptı veya Niyet Mektubu sunmaları önerilmiştir. Ardından proje onaylanırsa, Mutabakat Zaptı veya Niyet Mektubu mevcut yasal çerçeveye uygun şekilde tam bir BAİ anlaşmasına dönüştürülmelidir.
- **Dördüncüsü**, belediyelerin proje tasarımı ve yönetim süreçleri ile BAİ anlaşmalarının müzakere, hazırlanma ve kabul süreçleri konusunda kapasitelerinin kapsamlı şekilde artırılması gerektiği.
- **Beşincisi**, YYİB'nin yalnızca hibe başvuru sürecinde değil, BAİ proje döngüsünün her aşamasında genel kurumsal desteğinin artırılması gerektiği.

Son meseleyle ilgili olarak, YYİB'nin insan, teknik ve mali kaynaklarının artırılması yoluyla kapasitelerinin yükseltilmesi, Kosova'da BAİ'ye kapsamlı destek sağlanmasında hayati önem taşır. Bu ilgili bakanlık, belediyeler arası iş birliği ve bölgesel kalkınma sürecinin tüm koordinasyonundan sorumludur.⁴⁷ Bu bağlamda, YYİB ile yapılan ön görüşmeler, yasal sorumluluğu olmasına rağmen, BAİ Yasası'nın uygulanmasına ilişkin yıllık raporları düzenli olarak üretmediğini göstermektedir.⁴⁸

BAİ'den sorumlu başlıca kurum, Yerel Demokrasi ve Belediyeler Arası İş Birliği Dairesi, Belediyeler Arası İş Birliği Bölümü'dür. Yazım tarihi itibarıyla bu kurumda yalnızca üç (3) personel bulunmaktadır. Bu durum göz önüne alındığında, YYİB mevcut yasal çerçeveden kaynaklanabilecek yükümlülöklere etkin şekilde yanıt verecek kadar personel sahibi değildir. Mevcut yapısıyla, YYİB olası artan sayıda BAİ anlaşmasını kapsamlı ve zamanında inceleyemez, ayrıca BAİ finansman sistemi işler hale gelirse belediyelere yeterli destek sağlayamaz. Ayrıca, bu durumda, YYİB BAİ'yi teşvik etmek amacıyla yeni yasal değişiklikleri veya politikaları uygulayamayacaktır.

Söz konusu anketin belediyelerle yapılan ikinci tercihli yanıtı "daha iyi teknik yardım" ihtiyacını

⁴⁷ Yukarıdaki not 8, Bölüm 9.

⁴⁸ Yukarıdaki not 7, Md. 19.

ihtiyacını işaret ettiğinden, olası yasal ve politik değişiklikler, YYİB'nin ilgili departmanına önemli kurum içi ve kurumlar arası destek sağlanmasını da gerektirecektir. Bakanlık, belediyelere BAİ anlaşmalarının hazırlanması, kabulü ve uygulanması sürecinin tüm aşamalarında yeterli destek verebilecek donanımına sahip olmalıdır. YYİB ayrıca Kosova'da BAİ'nin teşvik edilmesine ilişkin düzenli raporlar, araştırmalar ve ihtiyaç değerlendirmeleri üretmelidir.

Bu rapor kapsamında, AGİT ayrıca BAİ projeleri ve faaliyetleri yürüten uluslararası kuruluşlarla da görüşmeler yapmıştır. Deneyimlerini değerlendirdiklerinde, mevcut kurumsal desteğin çok merkezi olduğunu gözlemlemişler ve bunun yerine yatay bir yaklaşım geliştirilmesini önermişlerdir. Bu, BAİ'nin teşviki ve geliştirilmesinin tüm ilgili bakanlıkların görevi olması ve YYİB ile koordineli şekilde yürütülmesi anlamına gelir. Ayrıca her bakanlıkta BAİ koordinasyon görevlilerinin atanmasını ve bu görevlilerin yanı sıra YYİB personelinin de kapasitelerinin geliştirilmesini içerecektir.

Son olarak, belediyelerin BAİ faaliyetlerine ilgisi farklı seviyelerdedir. Bu bağlamda, daha küçük ve kırsal belediyeler, girişimlerinin genellikle daha zengin ve kentsel belediyeler tarafından göz ardı edildiğini belirtmişlerdir. Bu zorluk, ilgili belediyeler arasında yoğun iletişim ve koordinasyon ile geliştirilen daha büyük ölçekli projelerin kolaylaştırılması veya doğrudan komşu olmasalar bile benzer özellik ve sorunlara sahip belediyeler arasında BAİ projelerinin başlatılması yoluyla etkin şekilde giderilebilir.

VII. BELEDİYE KAPASİTELERİ VE BAİ'YE KATILMA KONUSUNDA FARKINDALIK

A. BAİ'nin farkındalığı ve sağladığı fırsatlar

Genel olarak, yerel yönetim kurumlarının BAİ anlaşmalarının önemi ve sunduğu fırsatlar konusundaki anlayışı sınırlıdır. Bu bağlamda, belediyelerin iş birliğini resmi olarak anlaşmalar yoluyla yapılandırmaları için dört temel konu iletilmelidir:

- **Birincisi**, BAİ anlaşmaları, BAİ Yasası'na uygun olarak sonuçlandırıldığında, belediyeler arasında de facto iş birliğini güçlendirerek sürecin hukuki güvence ve sürdürülebilirliğini sağlar. Mevcut Muhtıraların (MM'lerin) tam BAİ anlaşmalarına dönüştürülmesi, belediyeler teşvik edilmeli ve mümkün olduğunda desteklenmelidir. Bu bağlamda, görüşülen belediye yetkililerinin %60'tan fazlası, süreçte teknik uzmanlık sağlanması koşuluyla bunu yapmaya hazır olduklarını belirtmiştir.
- **İkincisi**, BAİ anlaşmaları, özellikle büyük bağışçı kuruluşlar ve/veya özel şirketlerden yeni fon ve yatırımlar elde etme fırsatları yaratabilir. Bu amaçla, belediyeler, bu tür yatırımları çekmek için bir yöntem olarak BAİ anlaşmalarını kullanarak kamu-özel ortaklık fırsatlarını araştırmaya teşvik edilebilir.
- **Üçüncüsü**, belediyeler, mevcut hizmetlerin maliyetlerini düşürmenin yanı sıra, makul olduğu durumlarda, BAİ Yasasının 9. ve 15. Maddelerde öngörülen yöntemlerle ortak idari organlar, ortak kamu kurumları ve ortak kamu işletmeleri kurarak yeni ve daha iyi

⁴⁹ Yukarıdaki not 7, Md. 9, 15.

hizmetler sunabilirler . Sonuncusuyla ilgili olarak, görüşülen belediye hukuk görevlileri, mevcut kamu işletmelerini düzenleyen yasal çerçeveyi “katı”, “güncel olmayan verilere dayalı” ve diğer yasalarla “uyumlaştırması zor” olarak tanımlamıştır. Bu nedenle, görüşme sürecinde seçilen muhataplara, kamu işletmelerinin bazı yönlerinin BAİ anlaşmaları aracılığıyla ayarlanıp ayarlanamayacağı veya yeniden müzakere edilip edilemeyeceği sorulmuştur. Yanıt olarak, tüm görüşülenler, karşılıklı mutabakat ve teknik danışmanlık sağlanması koşuluyla bu fikri desteklemiştir.

- **Dördüncüsü**, belediyeler, ortak endişe konularını ele alacak ve gerekirse savunuculuk ve lobi faaliyetlerinde bulunacak ortak çalışma organları kurabilirler.

B. Kosova’daki belediyelerin BAİ kurma kapasiteleri

Temsil edilen tüm belediyelerden görüşülenler, geliştirilmiş BAİ’ye genel desteklerini açıkça ifade etmiştir. Ancak, mevcut yasal çerçeve altında anlaşmalar yoluyla resmi olarak BAİ kurulmasının katma değer sağlamadığını belirtmişlerdir. Yüksek düzey bir belediye yetkilisinin belirttiği gibi, “Kosova’da BAİ hiç yapılandırılmamıştır, oysa bu tür bir iş birliğine gerçekten katılma isteği vardır.”

Belediyeler, resmi BAİ anlaşmalarının sağladığı faydaların tam olarak farkında değiller. Örneğin, görüşmeler sırasında, çoğu belediye hukuk görevlisi BAİ projelerinin uygulanmasında hukuki güvenliğin artırılmasının gerekli olduğunu vurgulasa da, bu sorunu çözmek için resmi BAİ anlaşmalarının sonuçlandırılmasını bir araç olarak değerlendirmemiştir. Bu rapor zaten mevcut yasal çerçevenin bu tür anlaşmaları sonuçlandırmak için önemli bürokratik yükler getirdiğini, fonlama şemalarının olmamasının da kabul edilen anlaşmaları etkili uygulama için gereken kaynak ve destekten yoksun bıraktığını ortaya koymuştur. Ayrıca, farklı yönetim seviyelerindeki sınırlı kurumsal hafıza, belediyeleri önceki anlaşmaları daha da geliştirmek yerine yeni iş birliği girişimleri veya anlaşmaları başlatmaya yönlendirmektedir.

Bu nedenle, belediyelerin kapasitelerinin geliştirilmesi, resmi olarak kurulmuş BAİ anlaşmaları konusunda farkındalıklarının artırılmasıyla paralel yürütülmelidir.

Belediyelerin BAİ anlaşmalarını hazırlama/sonuçlandırma kapasitelerine gelince, belediye yetkilileri, özellikle BAİ anlaşmalarının müzakeresi ve teknik olarak hazırlanması süreçlerinde özel eğitimlerden fayda göreceklarını vurgulamıştır. Bu özellikle, ortak kurumlar ve idari organlar, YYİB ve KÖO’lar ve BAİ kapsamındaki kamu-özel ortaklıkları konusundaki daha karmaşık anlaşmalar için geçerlidir. Bunun yanı sıra, artan sayıda BAİ projesi ve girişi için BAİ anlaşmaları ve projeleri geliştirme ve hazırlama konusunda uzman havuzları oluşturmak kısa ve orta vadeli bir çözüm olarak belirtilmiştir. Bu havuz YYİB veya KBB tarafından yönetilebilir.

Daha genel bir düzeyde, araştırma belediyelerin stratejik planlama kapasitelerinin artırılması gereğini ortaya koymuştur. Bu bağlamda, tespit edilen sorunlardan biri koordinasyon platformunun olmamasıdır. Yani, potansiyel BAİ projeleri üzerine nadiren planlama ve koordinasyon toplantıları yapıldığı vurgulanmıştır. Komşu belediyeler doğal olarak karşılıklı çıkarlarını daha iyi bilse de, sınırı paylaşmayanlar için durum böyle değildir. Örneğin, iki yerel yönetim temsilcisi, sınır paylaşmadıkları belediyelerle BAİ kurabileceklerinin farkında değildi. Bazı çabalar KBB ve YYİB koordinasyonunda bu yönde kolaylaştırılmış olsa da, daha küçük ve ağırlıklı olarak kırsal belediyelerden muhataplar, bu mekanizmalardan dışlandıklarını belirtmektedir.

Bununun çözüm yollarından biri, her belediyede BAİ görevlileri veya odak noktaları atamaktır. AGİT tarafından düzenlenen etkinliklerden birinde bunun kritik bir adım olduğu vurgulanmış olsa da, BAİ'nin güçlendirilmesine yönelik yapılandırılmış bir yaklaşım takip edilmezse böyle bir girişimin başarısı sınırlı kalacaktır. Bu nedenle, iletişim ve bilgi paylaşımı için bir platform oluşturmak – farkındalık artırma ve kurumsal kapasite geliştirme ile birleştirildiğinde – yalnızca birkaç belediye çalışanına sorumluluk vermekten daha etkili olacaktır. Önceki uygulamalar, farklı kurumsal odak noktalarının atanmasının her zaman istenilen sonuçları vermediğini göstermektedir.

BAİ anlaşmaları konusunda yetersiz kurumsal hafıza sorunu hem belediyeler hem de YYİB'de tespit edilmiştir. Bu doğrultuda, YYİB'in BAİ ile ilgili yıllık raporlar hazırlaması, net öneriler sunması ve Kosova'daki tüm BAİ anlaşmalarının şeffaf ve tam işleyen bir sicilini tutması gerekmektedir. Bu anlaşmaların erişilebilir olması, diğer belediyelerin kendi amaçları için bunları “şablon” olarak kullanmasına olanak sağlayacak ve aynı zamanda ilgili yerel yönetimin kurduğu BAİ konusunda vatandaşların tam olarak bilgilendirilmesini garanti edecektir.

Araştırma sürecinde, belediyelerden artırmak istedikleri BAİ alanları ile ilgili görüşlerini paylaşmaları istendi. Bu bağlamda, çoğu yanıt büyük altyapı projelerinin geliştirilmesine odaklanmıştır; özellikle güçlü çevresel bileşenleri olan projeler. Özellikle atık toplama ve yönetimi, su temini ve atık su yönetimi ile ekolojik turizm üzerinde vurgu yapılmıştır. Kısım bu, bu alanlarda projeleri desteklemiş uluslararası bağışçıların teşvikiyle de açıklanabilir. Bir yandan, bu durum belediyeleri güçlü şekilde teşvik etmiş ve en azından kısmen, geliştirilmiş BAİ aracılığıyla sunulan fırsatlar konusunda farkındalıklarını artırmıştır. Öte yandan, yerel yönetim muhataplarımızın belirttiği gibi, birçok durumda bağışçı kuruluşlar belediyelere sadece resmi olarak kabul etmeleri gereken önceden hazırlanmış BAİ anlaşmaları sağlamıştır. Bu, süreci hızlandırmış ve bağışçı gerekliliklerinin yerine getirilmesini sağlamış olsa da, belediyelerin BAİ anlaşmaları geliştirme kapasitesinin oluşmasına katkıda bulunmamıştır.

Buna ek olarak, daha küçük belediyeler, kendi vatandaşlarına sağlayamadıkları hizmetler konusunda, daha zengin ve genellikle büyük kentsel komşularıyla anlaşmalar yapma gereğini vurgulamıştır. Genel olarak, görüşmeler sırasında kentsel belediye temsilcileri bu talepleri karşılamaya istekli olduklarını ifade etmiştir. Bu, yalnızca potansiyel olarak artan iş yükünü işleme almak için yeni personel istihdamını artırmaya zorlanmadıkları sürece geçerlidir.

VAKA ÇALIŞMASI III

BAİ ve mali transferler

Bir kentsel belediye ile bir kırsal belediye, uluslararası bir bağışçı kuruluşundan finansman almak amacıyla ortak bir altyapı projesi başlatmıştır. Her iki belediyenin sınırları içinde yapılması gereken hazırlık çalışmalarına başlamışlardır. Ancak, kırsal belediyenin yeterli fonu bulunmamaktadır. Bu nedenle, kırsal belediyenin kendi sınırları içinde teknik hazırlıkları yapacağı, fakat maliyetlerin daha zengin olan kentsel komşu belediye tarafından karşılanacağı bir anlaşma imzalanmıştır. Yine de, hükümet tarafından yapılan hukuki incelemeden geçememiştir; zira belediye bütçeleme mevzuatı, bir belediyeden diğerine bu tür bir transferi izin vermemektedir.

Bu vaka çalışmasından çıkan sonuç, hem belediye yetkilerinin hem de belediye bütçeleme mevzuatının dar bir şekilde yorumlandığını göstermektedir. Bu nedenle, yasal olarak imzalanmış bir BAİ anlaşması durumunda belediyeler arasında fon transferlerinin daha kolay yapılmasına izin verilmelidir.

C. BAİ ve toplumsal cinsiyet, gençlik ve azınlık topluluklarının

Bu araştırmanın bir kısmı, geliştirilmiş BAİ'nin toplumsal cinsiyet, gençlik ve azınlık topluluklarının entegrasyon fırsatlarını ne ölçüde iyileştirebileceğini incelemiştir.

Belediyeler, toplumsal cinsiyet eşitliğinin yaygınlaştırılması fırsatları konusunda özellikle yüksek bir farkındalık gösterdi. Örneğin, AGİT'in Aile İçi Şiddete Karşı Koruma Belediye Koordinasyon Mekanizmaları'nın (AİŞBEM) kurulmasını destekleme çabalarını takdir ettiler. Belediyeler ayrıca, Kosova'da açılan aile içi şiddet sığınma evlerinin işleyişinin finansmanı için Mutabakat Muhtıraları'nın başlatılmasının büyük etkisine dikkat çekti. AİŞBEM'ler, yeni Aile İçi Şiddetin, Kadına Yönelik Şiddetin ve Toplumsal Cinsiyete Dayalı Şiddetin Önlenmesi ve Korunması Yasası'na dahil edildi. Bu yasa, "tüm belediyelerin aile içi şiddete karşı koruma için yerel koordinasyon mekanizmaları oluşturmak ve Yasa ve Kosova Aile İçi Şiddetten Koruma Stratejisi hükümlerinin uygulanmasını koordine etmek için yeterli mali ve insan kaynağı ayırmakla yükümlü olduğunu" belirtmektedir.⁵⁰ AİŞBEM, "aile içi şiddet mağdurlarına yardımda belediyeler arası ve kurumlar arası daha fazla işbirliği ve müdahaleyi desteklemek" amacıyla belediye kurumlarının bileşimini yansıtan belediye organlarıdır."⁵¹ Ancak, Kosova'nın şu anda bu lex specialis'e ilişkin alt yasal düzenlemeleri hazırlama sürecinde olduğu ve bu tüzüklerden birinin fiilen AİŞBEM'lerin çalışmalarını düzenleyeceği ve Kosova genelinde kadına yönelik şiddetin önlenmesi çalışmalarını senkronize edeceği unutulmamalıdır. Her belediyede bu mekanizmaların kurulmasına ilişkin yasal yükümlülüğü ayrıntılı olarak açıklayacağı düşünüldüğünde, halihazırda işlevsel AİŞBEM'lere sahip belediyelerin deneyimi diğer belediyeler için de iyi bir uygulama olabilir.

⁵⁰ 08/I-185 sayılı Aile İçi Şiddetin, Kadına Yönelik Şiddetin ve Cinsiyete Dayalı Şiddetin Önlenmesi ve Mücadelesine Dair Yasa, Eylül 2023, Madde 25 (1). <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2691>

⁵¹ Aile İçi Şiddete Karşı Belediye Koordinasyon Mekanizmalarının Etkili Performansına İlişkin Kılavuz (Pristine: Kosova'daki AGİT Misyonu), Ek III, s. 38 [vurgu eklenmiştir]. <https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/543843.pdf>.

Aile içi şiddet mağdurları için sığınma merkezleri, de facto olarak BAİ aracılığıyla kurulmuştur. Sonuç olarak, Zubin Potok, Zvečan/Zveçan, Leposavić/Leposaviq ve Mitrovica/Mitrovicë Kuzey belediyeleri dışında Kosova'daki her bölgede işlevsel bir sığınma merkezi bulunmaktadır. Bununla birlikte, çoğu durumda finansmanlarının, bireysel belediyeler ile sığınma merkezi arasında imzalanan MM'ler aracılığıyla sağlandığı belirtilmelidir.⁵² Bu MM'ler yıllık olarak yenilenmektedir. Yeni Yasa, sığınma merkezlerinin işleyişi için gerekli fonların Kosova bütçesinden sağlanacağını belirtmektedir. Bu sığınma merkezlerinin sürdürülebilirliğini güçlendirmek amacıyla, belediyeler, ek uzun vadeli finansman taahhüdünde bulunmayı ve genel desteklerini resmi BAİ anlaşmaları benimseyerek karşılıklı koordine etmeyi değerlendirmelidir. Bu BAİ anlaşmaları, mevcut uygulamada olduğu gibi bireysel bir belediye ile merkez arasında değil, sığınma merkezlerini finanse eden belediyeler arasında imzalanacaktır. BAİ bileşeni, her sığınma hizmetlerini belirli bir bölgenin ihtiyaçlarına göre uyarlamak için özellikle önemlidir.

Araştırma sırasında, belediyeler özellikle kırsal alanlardaki ve azınlık topluluklarından kadınlara odaklanan kadın güçlendirme BAİ anlaşmaları imzalama konusunda da ilgi gösterdi ve sivil toplum sektörü ile işbirliği yapmayı düşündü. Belediyelerin, istihdam edilmesi zor kadınların ekonomik desteklenmesinde birlikte çalışmaları çok önemlidir. Çünkü bir belediyede iş talebi olabilirken, başka bir belediye iş gücünü sağlayabilir. BAİ, yerel kurumlar aracılığıyla özel sektörü aktif olarak dahil ederek bu tür bir işbirliğini destekleyebilir.

Gençlik konusuna gelince, ilgili bakanlığın değerlendirdiği yaklaşımlardan biri, Kosova genelinde birden fazla belediyeyi kapsayacak daha büyük gençlik merkezlerinin kurulmasıdır.⁵³ Birden çok küçük merkez yerine daha büyük merkezler oluşturmak, kaynakların optimizasyonu sayesinde merkezlerin daha donanımlı olmasını, yararlanıcılara daha fazla hizmet sunulmasını ve farklı belediyelerden gençlerin daha fazla etkileşimde bulunmasını sağlayacaktır. Lojistik açıdan bakıldığında, bu merkezlerin sürdürülebilirliği, belediyeler tarafından resmi BAİ anlaşmaları yapılması durumunda daha da güçlenebilir; bu anlaşmalar, finansmanı ve işleyişle ilgili teknik konuları da düzenleyecektir. Bu, örneğin gençlik merkezi için arazi tahsis, personelin paylaşımı ve diğer operasyonel maliyetlerin yanı sıra, uzak bölgelerden gençlerin merkezlere gidiş-gelişlerinin organizasyonu gibi konuları kapsar. Bu, kırsal ve uzak bölgelerden gelen gençlerin bu tesisleri kullanabilmesi açısından özellikle önemlidir. Ayrıca, bir belediyeden öğrencilerin farklı belediyelerdeki okullarda eğitim görmesine izin verilmesi, belediyeler arası okul servisi güzergahlarının düzenlenmesi ve öğrenci yurtlarına yatırım yapılması, BAİ anlaşmalarının eğitim erişimini arttırabileceği alanlar olarak belirtilmiştir. Belediyeler ayrıca yeni Yasa kapsamında sosyal ve aile hizmetleri konusunda işbirliği yapmaya ilgi göstermiştir.⁵⁴

Son olarak, artırılmış BAİ'nin toplumlar arası ilişkilerin iyileştirilmesi ve azınlık toplulukların haklarının güçlendirilmesinde etkili olabileceği vurgulanmalıdır. 2013-2018 döneminde, AGİT desteğiyle, Kosova genelinde 29 belediye, toplumlar arası diyalogu teşvik etmek amacıyla ortak belediyeler arası deklarasyonlar imzalamıştır.⁵⁵ Bu deklarasyonlarda, her belediyeden temsilcilerin düzenli olarak iletişim kurması ve toplumlar arası diyalogu ve etkileşimi aktif şekilde teşvik edecek faaliyetleri tasarlaması taahhüt edilmiştir; ayrıca, bu tür girişimlerin

⁵² Yukarıdaki not 56, Md. 24 (8).

⁵³ Kosova Meclisi'nde 12 Ağustos 2022 tarihinde Uluslararası Gençlik Günü dolayısıyla düzenlenen ve AGİT Kosova Misiyonu tarafından izlenen etkinlikte Kültür, Gençlik ve Spor Bakanlığı'nın üst düzey bir temsilcisi tarafından belirtildiği üzere;

⁵⁴ 14 Aralık 2023 tarihli ve 08/I-255 sayılı Sosyal ve Aile Hizmetleri Yasası, Madde 12 (2).

<https://md.rks-gov.net/desk/inc/media/800963F3-7B87-4F20-A43C-B9E64D03A8A6.pdf>. Bu bağlamda, AGİT, 15 Mayıs 2024 tarihinde, Gjakovë/Đakovica ve Rahovec/Orahovac belediyelerinden üyelerin katılımıyla engelli bireylere yönelik danışma komitelerinin rolüne ilişkin bir çalıştay düzenledi ve belediye temsilcilerinin iyi uygulamaları paylaşımlarına ve gelecekteki faaliyetleri koordine etmelerine olanak sağladı.

Kosova genelinde uygulanmasının, uzlaşmayı aktif olarak teşvik edeceği ifade edilmiştir.⁵⁶ Bu dönemde, COVID-19 pandemisi başlamadan önce, ilgili belediyeler tarafından çeşitli faaliyetler hayata geçirilmiştir.

Belediyeler arası işbirliği, 2023 – 2027 Toplulukların ve Üyelerinin Haklarının Korunması ve Teşviki Stratejisi'nde, "Stratejik Hedef I" olan "yerinden edilmiş kişiler ve azınlık gönüllü geri dönenler için geri dönüş, yeniden entegrasyon ve sürdürülebilir çözüm fırsatları"nın sağlanmasında bir araç olarak açıkça belirtilmiştir.⁵⁷ Özellikle, "Özel Hedef 1.3" kapsamında, "yerel ve merkezi yönetim arasında sürdürülebilir çözümler konusunda koordinasyonun güçlendirilmesi" için göstergeler şunlardır: (i) yerinden edilmiş kişiler için sürdürülebilir çözümler konusunda kurulmuş departmanlar arası ve belediyeler arası koordinasyon grubu; ve (ii) düzenlenen bakanlıklar arası ve belediyeler arası koordinasyon toplantılarının sayısı.⁵⁸ Elbette, bu, diğer üç stratejik hedefin gerçekleştirilmesinin artırılmış BAİ aracılığıyla desteklenemeyeceği anlamına gelmemektedir.

Görüşmeler sırasında, belediye yetkilileri, BAİ'nin Kosova'da toplumlar arası ilişkilerin iyileştirilmesinde önemli etkisi olabileceğini, özellikle farklı çoğunluk topluluklarına sahip belediyeler arasında kurulduğunda, vurgulamıştır. Bir azınlık topluluğuna mensup belediye temsilcisinin belirttiği gibi, bu tür BAİ anlaşması, Kosova genelinde uygulanabilecek iyi bir örnek teşkil edebilir. Bu nedenle, AGİT'in, farklı çoğunluk topluluklarına sahip belediyeler arasında gayri resmi BAİ'nin kurulduğu birkaç durumu tespit etmesi göz önüne alındığında, yetkililere bu *de facto* uygulamayı resmileştirip mevcut MM'leri tam BAİ anlaşmalarına dönüştürmek isteyip istemedikleri sorulmuştur. Tüm muhataplar olumlu yanıt vermiş, ancak süreçte dış uzmanlık talep etmiştir. Ayrıca, münhasır ve artırılmış yetkilere sahip belediyeler arasında BAİ anlaşmalarının desteklenmesi, farklı topluluklar arasında etkileşimin artırılmasına da katkı sağlayabilir.

AGİT bu belediyeler arasında yeni BAİ anlaşmalarının yapılabileceği potansiyel alanlar hakkında bilgi aldı. Bunlar şunlardır:

- **Birincisi**, özellikle su temini ve atık yönetimi gibi altyapı projeleri.
- **İkincisi**, özellikle sağlık hizmetleri ve yangın söndürme gibi acil durum müdahalesi konularında belediye hizmetlerinin sağlanması ve/veya paylaşılması.
- **Üçüncüsü**, özellikle turizm gibi sektörlerde yeni bağışçılar veya yatırımcılar çekmek amacıyla BAİ anlaşmalarından yararlanmak.

Dikkat çekici bir şekilde, çoğunluğu Kosovalı Sırp'lardan oluşan bazı belediyeler, artan BAİ için hükümet tarafından kendilerine fon dağıtımı yapılması konusunda şüphelerini dile getirmiştir. Bu nedenle, artan BAİ aracılığıyla toplumlar arası iş birliğini desteklemenin yanı sıra, farkındalığın artırılması, sürecin tam şeffaflığının sağlanması ve yönetimin farklı düzeylerinde yer alan kurumların genel duyarlılığının artırılması da gereklidir.

⁵⁵ Yani, 27 Mayıs 2013'te Deklarasyon, Gjilan/Gnjilane, Novo Brdo/Novobërdë, Ranilug/Ranillug ve Kamenicë/Kamenica belediyeleri tarafından imzalanmıştır. 11 Mayıs 2015'te Deklarasyon, Ferizaj/Uroševac, Štrpce/Shtërpçë ve Klokot/Kilokot belediyeleri tarafından imzalanmıştır. 13 Nisan 2016'ta Deklarasyon, Prishtinë/Priştina, Gračanica/Gračanicë, Lipjan/Lipljan, Shtime/Štimlje, Obiliq/Obiliç ve Fushë Kosovë/Kosovo Polje belediyeleri tarafından imzalanmıştır. 19 Haziran 2017'de Deklarasyon, Prizren, Dragash/Dragaš, Suharekë/Suva Reka, Rahovec/Orahovac, Mamuşa/Mamushë/Mamuşa ve Malishevë/Mališevo belediyeleri tarafından imzalanmıştır. 28 Mayıs 2018'de Deklarasyon, Pejë/Peç, Gjakovë/Dakovica, Deçan/Dečani, Klinë/Klina, Istog/Istok ve Junik belediyeleri tarafından imzalanmıştır. 18 Temmuz 2019'da Deklarasyon, Podujevë/Podujevo, Vushtrri/Vučitrn, Mitrovicë/Mitrovica South ve Skenderaj/Srbica belediyeleri tarafından imzalanmıştır.

⁵⁶ AGİT Misyonu Kosova'daki dosyasında kayıtlı Deklarasyonların kopyası.

⁵⁷ Toplulukların ve Üyelerinin Haklarının Korunması ve Teşviki Stratejisi 2023 – 2027, Aralık 2023, özellikle s. 8. https://www.refworld.org/policy/strategy/natlegbod/2023/sq/147576?prevDestination=search&prevPath=/search?sm_document_source_name=National+Legislative+Bodies+%2F+National+Authorities&sort=score&order=desc&result=result-147576-en

⁵⁸ Aynı yerde, s. 70-71.

VIII. SONUÇLAR VE ÖNERİLER

Aşağıdaki öneriler üç ana kategori altında toplanmıştır: (i) yasal unsurlar, (ii) politika ve kurumsal destek, ve (iii) belediyelerin farkındalığı ve kapasite geliştirme.

A. BAI'YI DESTEKLEYEN YASAL UNSURLAR

Olası yasal değişiklikler, **BAİ'nin kurulmasında gerekli esneklik ile sürecin kurumsal ve yasal sürdürülebilirliğini güvence altına alma ihtiyacı arasında denge kurmaya** odaklanmalıdır. Bu doğrultuda, bu rapor aşağıdaki önerileri sunmaktadır:

1. Belediyeler Arası İş Birliği Yasasında yapılabilecek olası değişiklikler:

- a. Terimlerin tutarlılığının sağlanması bakımından özellikle **Yerel Özyönetim Yasası ile BAİ Yasası hükümlerinin tam olarak uyumlaştırılması**
- b. **MM'lerin BAİ'nin yasal olarak belirlenmiş bir biçimi olarak dâhil edilmesi.** Bu, MM'ler için önerilen BAİ faaliyetinin süresi ve/veya bütçe etkileri üzerinden bir eşik belirlenerek yapılabilir. MM'lerin BAİ'nin yasal olarak tanımlanmış bir biçimi olarak dâhil edilmesi, belediyelere karşılıklı iş birliğinin koşullarını tanımlamada daha fazla esneklik sağlarken aynı zamanda yasal standartlara uyulmasını ve uygun bir sürecin izlenmesini güvence altına alır.
- c. **Belediye Meclisi (BM) onayının yalnızca bir kez istenmesi.** BM'nin yalnızca başka bir belediyeyle müzakereye başlamak için izin vermek amacıyla BAİ anlaşması girişimini oylamasına gerek yoktur. Bunun yerine BM onayı sürecin nihai aşamasında, yani BAİ anlaşması belediye yürütme organları tarafından hazırlanıp sonuçlandırıldıktan sonra istenebilir.
- d. **Yetki devrinin (mandatların) BAİ'nin altıncı biçimi olarak dâhil edilmesi** ve bunların, halka daha erişilebilir hizmetler sunmak amacıyla kullanılması.

2. Belediyeler Arası İş Birliğinin Teşvikiyle İlgili İdari Talimatın (İT) İyileştirilmesi

Belediyeler Arası İş Birliğinin Teşvikiyle İlgili İT, uygulamada yeterli yönlendirme sağlamadığından tutarsız bir şekilde uygulanmaktadır. Bu nedenle, aşağıdaki hususlara ilişkin özel talimatlar getirilmesi önerilmektedir:

- a. **BAİ girişiminin onaylanmasından, nihai BAİ anlaşmasının kabul edilmek üzere Belediye Meclisine (BM) sunulmasına kadar izlenmesi gereken somut adımların belirlenmesi.** Bu, BAİ anlaşmasını hazırlamakla görevli bir çalışma grubunun kurulması zorunluluğunu getirmeyi, ayrıca bu grubun bileşimini, üyelerinin sorumluluklarını ve uymaları gereken iç süreleri tanımlamayı kapsar. Bu özellikle karmaşık BAİ anlaşmaları için önemlidir.
- b. **BAİ taslak hazırlama yapısı ile YYİB arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi.** Bu, hem YYİB'nin hem de ilgili belediyelerin ön istişare sürecinde ve belediye görevlileri, özellikle de belediye hukuk müşavirleri arasındaki iş birliğini kolaylaştırmada daha aktif rol üstlenmelerine yönelik daha güçlü bir yükümlülük getirmeyi gerektirir.
- c. **Bu görevlendirmeden sorumlu belediye yapılarının kurulması olasılığı da dahil olmak üzere BAİ anlaşmasının uygulama sürecinin izlenmesi.** Bu yapılar, düzenli raporları belediyelere ve gerekirse YYİB'ye veya diğer bakanlıklara sunabilir.

- d. **Özellikle ortak idari organlar, ortak KAI ve ortak KÖO gibi karmaşık konularda belirli BAI anlaşmalarının oluşturulmasına yönelik rehberlik sağlanması.** Bu, mevcut İT'nin değiştirilmesiyle veya BAI anlaşmalarının türüne bağlı olarak ayrı İT'lerin kabul edilmesiyle sağlanabilir.
- e. **Diğer hususların yanı sıra, ekler, eylem planları, protokoller ve/veya diğer araçlar aracılığıyla hükümlerinin ek olarak açıklığa kavuşturulması/belirtilmesi olasılığını da içerecek şekilde, bir BAI anlaşmasının gelecekteki değişikliklerine ilişkin usullerin belirlenmesi.** Bu bağlamda, potansiyel bir yasal değişiklik için yöntemlerden biri, Prishtinë/Priştina, Podujevë/Podujevo, Lipjan/Lipljan, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Graçanicë/Gračanica, and Obiliq/Obilić belediyeleri arasında imzalanan BAI anlaşmasının uygulanmasından elde edilen deneyimlere dayanabilir.

3. İlgili mevzuatla uyum

BAI Yasası ile diğer ilgili mevzuat arasındaki ilişkinin tanımlanması gerekmektedir. Bu, Kamuya Ait İşletme Yasası, Kamu-Özel Ortaklığı Yasası ve Dengeli Bölgesel Kalkınma Yasası'nı kapsamaktadır. Bu bağlamda aşağıdaki önerilerde bulunulabilir:

- a. **Mevcut KAI'lerle ilgili farklı konuları yeniden müzakere etmek veya tamamen yeni KAI'ler kurmak için BAI anlaşmalarını kullanmak.** Her iki durumda da, ölçek ekonomilerinin maliyet avantajlarından yararlanılarak birden fazla belediyeyi kapsamak suretiyle genel maliyetlerin düşürülmesi mümkündür. Ayrıca, KİT'lerin "ortak mülkiyet politikalarının" geliştirilmesine ilişkin hususlar BAI anlaşmaları aracılığıyla uygun şekilde ele alınabilir.
- b. **BAI anlaşmalarını, potansiyel KÖO'ların (Kamu-Özel Ortaklıkları) geliştirilmesine yönelik gerekli hazırlıkların belirlenmesi ve yürütülmesinde önemli bir araç olarak kullanmak.** Bu, örneğin ortak çalışma organlarının kurulması yoluyla gerçekleştirilebilir.
- c. **KÖO Bakanlıklar Arası Yönlendirme Komitesi ile koordinasyonun sağlanması ile birlikte, KÖO projelerinin hazırlanması ve uygulanması sürecinde karşılıklı belediye sorumluluklarını düzenlemek için BAI anlaşmalarının kullanılması.**
- d. **Yeni Dengelenmiş Bölgesel Kalkınma Yasası'na ilişkin olarak, ilk gözlemler YYİB ile BKB arasındaki ilişkilerin şu şekilde düzenlenmesi gerektiğini ortaya koymaktadır:** (i) YYİB'nin, BAI'yi desteklemeye yönelik yetkilerinin fiilen azaltılmamasını sağlamak; (ii) iki bakanlık tarafından yürütülen görevler ve programlar arasında olası örtüşmelerin ve/veya gereksiz mükerrerliklerin önüne geçmek; (iii) dengelenmiş bölgesel kalkınma merkezlerinin programatik çalışmalarından doğacak potansiyel BAI anlaşmalarının müzakere edilmesi, hazırlanması ve ardından yapılacak hukuki inceleme süreçlerinde yeterli eşgüdümü temin etmek.
- e. **Yasal olarak sonuçlandırılmış bir BAI anlaşması durumunda belediyeler arasında fon transferine izin vermek.** Bu durum, gerekli görülmesi hâlinde, belediye maliyesi ve bütçelemesine ilişkin ilgili düzenlemelerde değişiklik yapılmasını da gerektirebilir.

B. POLİTİKA VE KURUMSAL DESTEK

Belediyelerin iş birliğini anlaşmalar yoluyla resmileştirmelerini teşvik edecek ne **yeterli kurumsal destek** ne de **yeterli teşvik bulunmaktadır**. Bu durum dikkate alındığında, rapor şu önerileri sunmaktadır:

1. Stratejik ve mali teşvikler

- a. **Hükümet tarafından BAİ'nin Desteklenmesine İlişkin bir Strateji ve Eylem Planı'nın kabul edilmesi.** Bu belge üç ila beş yıllık bir dönemi kapsamalı ve yerel ve uluslararası uzmanların yanı sıra tüm ilgili paydaş temsilcilerinin katkılarının dikkate alınacağı şeffaf ve kapsayıcı bir süreçle hazırlanmalıdır.
- b. **Bu tür iş birliğini teşvik etme yönünde gerekli ilk adım olarak, yalnızca BAİ ihtiyaçlarına adanmış ayrı bir fonun hükümet tarafından oluşturulması.** Bu bağlamda aşağıdaki hususlar önemlidir: (i) Fon, rekabetçi bir temelde kurulmalı ve daha büyük ve daha cazip projeleri desteklemelidir; (ii) BAİ için ayrı bir bütçe kodu belirlenmelidir; (iii) Bu fonlara başvuru süreci açık, doğrudan ve kapsamlı olmalıdır; (iv) Belediyelerin proje başvuru ve yönetim sürecine, ayrıca BAİ anlaşmalarının müzakere edilmesi, hazırlanması ve kabul edilmesi konularında kapasiteleri önemli ölçüde artırılmalıdır; (v) YYİB'nin kurumsal desteği yalnızca hibe başvuru sürecinde değil, BAİ proje döngüsünün her aşamasında da artırılmalıdır.

2. YYİB ve ilgili bakanlıkların kurumsal kapasitesi

- a. **YYİB'nin insan, teknik ve mali kaynaklarının artırılması yoluyla kapasitesinin güçlendirilmesi, BAİ için kapsamlı bir destek sisteminin oluşturulmasında belirleyici öneme sahiptir.** YYİB, belediyelere BAİ anlaşmalarının hazırlanması, kabul edilmesi ve uygulanması süreçlerinin tüm aşamalarında yardımcı olabilmesi için yeterli şekilde desteklenmelidir. Ayrıca BAİ'nin teşvik edilmesiyle ilgili düzenli raporlar, araştırmalar ve ihtiyaç analizleri hazırlamalıdır. Buna kamu farkındalığını artırmaya yönelik kampanyalar da dâhil edilebilir.
- b. **YYİB tarafından Kosova'daki tüm BAİ anlaşmalarının şeffaf, tam işleyen ve güncel bir sicilinin tutulması.** Bu anlaşmaların erişilebilir olması, diğer belediyelere kendi amaçları için somut bir şablon sunarken, aynı zamanda vatandaşların yerel yönetimleri tarafından kurulan BAİ hakkında tam olarak bilgilendirilmelerini sağlar.
- c. **Hükümetin BAİ'yi destekleme konusunda yatay bir yaklaşım geliştirmesi.** Yani BAİ'nin teşviki ve ilerletilmesi tüm ilgili bakanlıkların görevi olmalı ve bu süreç YYİB ile eşgüdüm içinde yürütülmelidir. Ayrıca, her bakanlıkta BAİ eşgüdüm görevlilerinin atanmasını ve bu görevlilerin kapasitelerinin YYİB personeliyle birlikte geliştirilmesini de içermelidir.

C. BELEDİYE FARKINDALIĞI VE KAPASİTE GELİŞTİRME

Belediyeler, mevcut yasal çerçeveye uygun olarak anlaşmalar kabul ederek BAİ'yi (Belediyeler arası İşbirliği) resmen kurmanın ek bir değer yaratmadığını düşünmektedir. Mevcut yasal çerçeve, bir BAİ anlaşmasının resmen sonuçlandırılması için ciddi bir bürokratik yük oluşturmakta, aynı zamanda finansman programlarının eksikliği, kabul edilen anlaşmaların dahi etkili bir şekilde uygulanması için gerekli mali desteği sağlamamaktadır. Buna ek olarak, yönetişimin farklı düzeylerindeki ilgili kurumlarda BAİ konusunda kurumsal hafıza bulunmamaktadır. Sonuç olarak, belediyeler mevcut olanları temel alıp geliştirmek yerine, yeni işbirliği girişimleri ve/veya anlaşmaları başlatmaktadır. Bu duruma ilişkin olarak şu önerilerde bulunulabilir:

1. Kapasite Geliştirme ve Bilgi Paylaşımı

- a. **Belediye personelinin BAİ anlaşmalarını hazırlama/sonuçlandırma kapasitelerini**, özellikle müzakere ve teknik hazırlık süreçlerinde, özel eğitimler aracılığıyla artırmak.
- b. BAİ koordinasyon platformu oluşturularak **belediyelerin stratejik planlama kapasitelerini güçlendirmek. Belediyeler**, karşılıklı çıkar konularının **planlanması ve ihtiyaç değerlendirmesinde BAİ'yi kullanabilirler.**
- c. BAİ anlaşmaları ve projelerinin **hazırlanması ve geliştirilmesi konusunda uzman bir havuz oluşturmak**; bu, kısa-orta vadede artan BAİ projeleri ve girişimleri için uygulanabilir bir çözüm olabilir. Bu havuz, YYİB veya KBB tarafından yönetilebilir.
- d. **Her belediyede BAİ görevlileri veya odak noktaları atanması olasılığını değerlendirmek.** AGİT tarafından düzenlenen bir etkinlikte bunun önemli bir adım olduğu vurgulansa da, BAİ'yi güçlendirmeye yönelik yapılandırılmış bir yaklaşım olmadan bu tür bir girişimin başarısının sınırlı olacağı söylenebilir.
- e. Anlaşmalar yoluyla kurulan BAİ konusunda **belediyelerin kurumsal hafızasını artırmak.**

2. Farkındalık Artırma ve Toplum Katılımı

- a. **Belediyelerde BAİ anlaşmalarının önemi ve sunduğu fırsatlar konusunda farkındalık yaratmak.** Bu bağlamda, mevcut MM'lerin tam BAİ anlaşmalarına dönüştürülmesi ve BAİ anlaşmalarının yeni bağışçılar/yatırımcılar çekmek ve/veya yönetim performansını artırmak için daha fazla kullanılması konusunda belediyelerin teşvik edilmesi ve desteklenmesi gerekir.
- b. **Belediyeler, özellikle de BM'ler, ile sivil toplum sektörü arasındaki iş birliğinin kurumsallaştırılması için uygun yöntemlerin bulunması.** Bu bağlamda, sivil toplum kuruluşları (STK'lar) şunlarda etkili olabilir: (i) BAİ konusunda farkındalık yaratmak; (ii) BM'ye BAİ anlaşmaları önermek; (iii) BAİ anlaşmalarının hazırlanması ve uygulanmasında kamu denetimini sağlamak.

3. Tematik BAİ Desteği

- a. **AİŞBEM'ler için sığınma merkezlerinin sürdürülebilirliğini BAİ anlaşmaları yoluyla güçlendirmek**, bu, ek uzun vadeli finansmanı güvence altına alabilir ve resmi BAİ anlaşmaları benimseyerek genel desteklerini karşılıklı olarak koordine etmelerini sağlar. Bu durumda, BAİ bileşeni, her sığınanın hizmetlerini belirli bir bölgenin ihtiyaçlarına göre uyarlamak için de önemlidir.

- b. **Kadınların güçlendirilmesine yönelik** BAİ anlaşmalarını desteklemek, özellikle kırsal alanlarda ve azınlık topluluklarından kadınlara odaklanarak, sivil toplum sektörü ile iş birliği içinde.
- c. **Gençlik entegrasyonu, gençlik çalışmaları ve gençlerin katılımına yönelik BAİ anlaşmalarını desteklemek**, özellikle dezavantajlı gençlerin eğitim ve sosyal hizmetlere erişimi söz konusu olduğunda.
- d. **2023 – 2027 Toplulukların ve Üyelerinin Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi Stratejisi’nin “Stratejik Hedef I” kapsamında, BAİ anlaşmalarını desteklemek**; bu, “yerinden edilmiş kişiler ve azınlık gönüllü geri dönenler için geri dönüş, yeniden entegrasyon ve sürdürülebilir çözüm fırsatları” ile ilgilidir.
- e. Farklı çoğunluk topluluklarına sahip belediyeler arasında kurulan BAİ anlaşmalarını desteklemek ve bunların Kosova genelinde iyi örnekler olarak çoğaltılmasını savunmak. Bu, düzenli ve geliştirilmiş yetkilere sahip belediyeler arasındaki BAİ anlaşmalarını da kapsar. Bu amaçla, **bu tür BAİ anlaşmalarının kurulabileceği alanların dikkatlice belirlenmesi önemlidir**. Bu aynı zamanda mevcut de facto uygulamaların resmileştirilmesini ve mevcut MM’lerin tam BAİ anlaşmalarına yükseltilmesini de içerir.
- f. **Azınlık topluluklarının BAİ sürecine anlamlı katılımını sağlamak**. Bu, BAİ aracılığıyla toplumlar arası iş birliğinin desteklenmesinin, farkındalık artırma, sürecin tam şeffaflığını sağlama ve farklı düzeylerdeki kurumların genel duyarlılığını artırma ile paralel olarak yapılması gerektiği anlamına gelir.

