

Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Bir Bakış



İhsan KARA
Pursaklar Kaymakamı

GİRİŞ

Köylere Hizmet Götürme Birlikleri; Büyükşehir olmayan illerde ve ilçelerde kurulan, köylerin üye olduğu, il merkezlerinde valinin ya da görevlendireceği vali yardımcısının, ilçelerde kaymakamın başkanlık ettiği, yönetiminde bazı il genel meclis üyelerinin ve köy muhtarlarının bulunduğu bir kuruluştur. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun 18. Maddesinde; bir mahalli idare birliği olarak düzenlenmiştir. Bir tarafıyla Merkezi İdarenin, diğer tarafıyla Mahalli İdarenin birlikte yürüttüğü faaliyetin adıdır. Bu bakımdan Ülkemizde mülki ve mahalli idarelerin tarihi gelişimi bu kuruluşların oluşumunu belirlemiştir.

Osmanlı Devleti; 1864 Vilayet Nizamnamesi ile eyalet ve sancak kademelerinden oluşan idari sistemini değiştirerek “Vilayet Sistemi” ne geçmiştir. 1871 Nizamnamesiyle vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar nahiyelere ve nahiyeler de köylere ayrılmıştır.

1913 yılında yürürlüğe konulan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat-ı ile il özel idareleri tüzel kişilik kazanmış ve valilikler güçlendirilmiştir.

1913 tarihli Kanun, il yönetimini genel ve özel yönetim olarak ikiye ayırarak bugünkü yönetim sisteminin de temelini atmıştır. Kanunla vilayetler, hem merkezi idarenin bir parçası hem de hükmi şahsiyeti haiz bir mahalli idare olarak kabul edilmiştir. Söz konusu Kanun, il özel idarelerini düzenleyen temel metin olarak İmparatorluktan Cumhuriyet’e kadar gelmiştir. Bu Kanun değişiklikler geçirmiş olup, en kapsamlı değişikliklerden birisi de 1987 yılında yapılmış ve 1913 tarihli bu Kanun’un adı 3360 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu olmuştur. 2005 yılına kadar yürürlükte kalan 1913 tarihli bu Kanun, 2005 yılında yerini 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu’na bırakmıştır. 6360 sayılı Kanun’la 30 Mart 2014 mahalli idareler genel seçiminden itibaren 30 ilde il özel idareleri kaldırılmış, bu idarelerin mahalli müşterek nitelikteki görev, yetki ve sorumlulukları belediyelere devredilmiştir. Böylece 30 Büyükşehir ili ve 519 Büyükşehir ilçesinde; Birliklerin üyesi olan köyler 442 sayılı Köy Kanunu kapsamında çıkarak “mahalle” olmuş, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri lağvedilmiş; mal varlıkları, görev, yetki ve sorumlulukları büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılmıştır.

YASAL DÜZENLEME VE UYGULAMA

Anayasa'nın 126. Maddesinde; Türkiye'nin, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrıldığı ve illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayandığı belirtilmektedir. 127. Maddesinde ise; "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir." Hükmü bulunmaktadır.

10.6.1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre; "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür." Bucaklar zaman içerisinde işlevlerini kaybetmişlerdir.

6360 sayılı Kanununun kabulünden sonra Türkiye nüfusunun çoğunluğunu teşkil eden 30 Büyükşehir ilinde valiler il özel idare mahalli biriminin başkanı olma özelliğini kaybettiler. Bu illerde belediye ve il genel meclisi ikili sistemi ortadan kalkmış oldu. Yeni kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları ile valiler ancak merkezi idarenin aktardığı ödeneklerle, merkezi yatırımları gerçekleştirebileceklerdir. İl özel idarelerinin mal varlıkları ve öz kaynakları tamamen büyükşehir belediyelerine ve bu kapsamda bulunan ilçe belediyelerine geçmiştir. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'na göre birliklerin gelirleri, birlik üyelerinin katılma payları, hiz-

met karşılığı tahsil edilecek ücretler, kamu kurum ve kuruluşlarından aktarılabilecek ödenekler, taşınır ve taşınmaz malların kiralanması veya satışından elde edilen gelirler, bağışlar, il özel idaresi bütçesinden ayrılacak paylar gibi gelirlerdir. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'na göre birliklerin giderleri ise, birlik personeline ödenen ücretler, hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler, bina ve araç gereç temini için yapılan giderler, proje giderleri vs. harcamalardan oluşur.

2005 tarihli 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun 18. Maddesinde Köylere Hizmet Götürme Birlikleri düzenlenmiştir. Buna göre "İlçelerde, tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere, yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birliği kurulabilir. Cumhurbaşkanı, bu konuda genel izin vermeye yetkilidir. Birlik başkanı merkez ilçelerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı, diğer ilçelerde kaymakamdır. Köylere hizmet götürme birliğinin meclisi, birlik başkanı başkanlığında, birliğe üye köylerin muhtarları ve o ilçeden seçilen il genel meclisi üyelerinden oluşur. Köylere hizmet götürme birliğinin encümeni birlik başkanının başkanlığında, meclisin kendi üyeleri arasından gizli oyla seçeceği iki il genel meclisi üyesi ve iki köy muhtarı olmak üzere beş kişiden oluşur.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Açısından Mahalli İdareler 5018 sayılı Kanun'a tabi olup; üyeleri arasında il özel idaresi ve belediye bulunan mahalli idare birlikleri faaliyet raporu hazırlamakla yükümlüdür. Ancak üyelerinin tamamı köylerden oluşan mahalli idare birlikleri olan köylere hizmet götürme birliklerinde faaliyet raporu hazırlanması zorunlu değildir. Ayrıca il özel idaresi ve belediye üyeliği bulunmadığından dolayı 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun kapsamı dışında kalmaktadır. Büyükşehir Belediye Kanununda değişiklik yapan 6360 sayılı Kanun gereği, bugün itibarıyla 30 büyükşehir dışında kalan il ve bu illere bağlı ilçelerde varlığını sürdüren Köylere Hizmet Götürme; Birlikleri ihale süre ve usulü yönünden kolaylaştırıcı kurumlardır. Bu bakımdan bir ilin Sayıştay denetimi sonucunda belirtildiği gibi, doğrudan köye yönelik olmayan ihale ve harcamalar için de kaynak aktarılan kurumlar olabilmektedirler. Söz konusu ilde; devlet hastanesi, kayak tesisi, halk kütüphanesi ve huzurevi gibi il ve ilçeye hitap eden hizmetlerin Köy Birliklerine kaynak aktararak yapıldığı eleştirilmektedir. Diğer bir eleştiri ise; genel bütçeden il özel idaresine aktarılan kaynağın ikinci kez Birlik hesabına harcanmak üzere aktarılmasıdır.

Mahalli idare birimi olan köy idareleri, 5018 sayılı Kanun kapsamına girmemektedirler. Köylerin ihtiyaç duydukları hizmetler, merkezi idare, il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birlikleri tarafından yerine getirilmektedir. Köylerin içme suyu ve yol sorunlarını çözmek amacıyla

Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri

| İl Sayısı: | 81 | Büyükşehir Belediyesi Sayısı: | 30 |
|-----------------|-------|------------------------------------|------|
| İlçe Sayısı: | 922 | İl Belediyesi Sayısı: | 51 |
| Mahalle Sayısı: | 32147 | Büyükşehir İlçe Belediyesi Sayısı: | 519 |
| Köy Sayısı: | 18285 | İlçe Belediyesi Sayısı: | 403 |
| Bağlı Sayısı: | 23901 | Belde Belediyesi Sayısı: | 386 |
| | | Toplam Belediye Sayısı | 1389 |

İçişleri Bakanlığı koordinasyonunda uygulanan KÖYDES Projesi ile köylerin alt yapı hizmetleri münhasıran köylere hizmet götürme birlikleri eliyle gerçekleştirilmiştir. 6360 sayılı Kanundan önce kasaba belediyelerine yönelik olarak altyapı çalışmaları BELDES adıyla sürdürülmüştür. İlginç olan husus Kasaba belediyelerinin Köy Birliklerinin üyesi olmadıklarıdır. Büyükşehir belediyesi bulunan 28 ilimizdeki (İstanbul ve Kocaeli hariç) kırsal mahallerin ihtiyaç duyduğu hizmetler, merkezi idare ve Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarınca yerine getirilmektedir. Kırsal kesime yönelik altyapı hizmetleri, KIRDES adıyla devam ettirilmektedir.

ÖNERİLER

1. Anayasanın 126. Maddesinde bulunan bucak idaresinin düzenlemede yer almasına rağmen uygulamada kaldırılmış olması, bir çelişki oluşturduğu gibi 127. Maddesinde yer alan il özel idareleri ve köylerin istisna idareler haline gelmesi daha büyük bir uyumsuzluğun işaretini vermektedir. Bu konuda bir anayasal düzenleme ihtiyacı açıktır.
2. Anayasal ve yasal düzenleme ihtiyacı büyükşehir idari çevresinde mahalle haline gelmiş köy tüzel kişilikleri için de söz konusudur. Köy ve mahalle birbirine benzemeyen sosyolojik yapılarıdır. Bu endemik tarımsal üretim birimlerinin anlaşılması ve korunması gerektiği açıktır.
3. Aslında "mahalle" kavramının kurumsal yapısının da yasal olarak belirlenmesi ve yeniden tanımlanması gerekli görülmektedir.
4. Kırsal kalkınma, toplum kalkınması, tarımsal ve üretimin artırılması konularında benzersiz başarılarla imza atmış olan mülki idare amirlerinin tecrübe ve bilgi birikiminden yararlanılmasının önemli olduğu kabul edilmelidir.

5. Mevcut köy birliklerinin tarımsal ürün pazarlama faaliyetinin dışında bırakılması, ürünlerin pazarlanamaması ve elde kalması, fiyat istikrarının sağlanamaması gibi olumsuz sonuçlara neden olmaktadır. Bu yasağın kaldırılması ve köy birliklerinin kooperatif çalışmalarıyla gönüllü işbirliği, başarılı kooperatif faaliyetlerinin artmasına vesile olacaktır.
6. Mahalle muhtarlarının belediye meclislerinde doğal üye olması, köy muhtarlarının yönetsel gücünü ve sorumluluk duygusunu artıracaktır.
7. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Birimlerinin ilçelerde de oluşturulması, yeterli sayıda teknik eleman istihdam edilmesi ile kaymakamlar kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesinde denetim başarılarını ve etkinliklerini artıracaklardır.

SONUÇ

İl özel idarelerinin, köylerin ve köylere hizmet götürme birliklerinin istisna teşkil ettiği, büyükşehir ilçe belediyelerinin kendi mezarlığına bakmadığı, suyunu kontrol edemediği bir ortamda yerel yönetimden değil, yerel merkezleşmeden söz edilebilir. Merkezi yönetim karşısında güçlü bir büyükşehir belediyesi oluşturulurken ilçe belediyeleri karşısında da yeni bir vesayet odağı oluşmuştur. Büyükşehir belediyelerinin eski köy halkı yanında merkezi idareden bir farkı kalmamıştır. Küçük yerleşim yerlerine hizmet götürülmesinde nüfus dikkate alınırken, doğal çevre özellikleri, üretim potansiyeli çok dikkate alınmamaktadır. Bu durum kırsal kesimden kente göçü daha da hızlandırmakta ya da kırsal kesim özelliklerini yitirip kentleşmektedir.

Halkın ulaşabileceği ve seçim yoluyla belirleyebileceği en yakın

birimlerden sağlıklı kamu hizmeti alabilmesi, üretebilmesi, ürettiğini pazarlayabilmesi ve yaşadığı yerden hoşnut olması sağlanmalıdır. Yerel yönetim ve merkezi yönetim arasında etkin bir işbölümü ve işbirliği ile kentsel ve kırsal dönüşüm gerçekleştirilmelidir. Mülki idare amirleri geçmişte ve şimdi olduğu gibi gelecekte bu sürecin en güvenilir ve başarılı tarafı olacaktır. Köylere Hizmet Götürme Birliklerini kuran ve çalıştıran, bu yolla KÖYDES, BELDES gibi pek çok başarılı hizmete imza atan mülki idare amirleri, değişen yasal zemin ve farklı toplumsal koşullarda da kendi görev tanımını kamu yararına en uygun şekilde belirleyecektir.

KAYNAKÇA

1864 Vilayet Nizamnamesi, E. Tural ve S. Çapar, Kaza Ekseninde Vilayet Nizamnamesi ile Mülki Taksimatta Meydana Gelen Değişim, s:310, 2015 1. Basım (Todaie)

Eryılmaz, B. (2015), Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar (8. Baskı), Kocaeli: Umutepe Yayınları

İçişleri Bakanlığı, 2017 YILI MAHALLİ İDARELER GENEL FAALİYET RAPORU s:5 ve6, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2017_m_gnl_faal_rpr-20180904082437.pdf

www.icisleri.gov.tr, 20.6.2019
<https://www.sayistay.gov.tr> 20.6.2019

İçişleri Bakanlığı, 2017 YILI MAHALLİ İDARELER GENEL FAALİYET RAPORU s:137, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2017_m_gnl_faal_rpr-20180904082437.pdf 20.6.2019

Dr. Aziz Belli ve Dr. Abdullah Aydın 6360 Sayılı Kanun ve Yerelde Merkezleşme 20.04.2017, www.researchgate.net 22.6.2019

Mevzuat metinleri için www.mevzuat.gov.tr