



Mahmut ESEN / Mülkiye Başmüfettişi

Köylere Hizmet Götürme Birlikleri ve Köydes Projesi

1.KHGB'lerin Kuruluş, Görev ve Organları

Kuruluşları Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar uzanan mahalli idare birlikleri, ilk defa 26.05.2005 gün ve 5355 Sayılı

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile özel bir yasaya kavuşturulmuştur. Yeni yasa ile her ilçede KHGB kurulması özendirilmiştir. MİGM (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü)'nin web sayfasındaki verilere göre; ülkemizde 2010 yılı ekim ayı

itibariyle faal nitelikte, toplam (1783) adet mahalli idare birliği bulunmaktadır. Bu birliklerin yarısından fazlasını (% 51) KHGB'leri oluşturmaktadır.

KHGB'lerin kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin düzenlemeler Kanun'un 18 ve 22'nci maddelerinde belirtilmiştir. Kanunla getirilmiş olan bu düzenlemelerde:

KHGB'lerinin, "...İlçelerde tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere, yol, su, kanalizasyon v.b. altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere tüm köylerin iştiraki ile kurulacağı ve o ilçenin adını taşıyacağı..." ifade edilmiştir.

KHGB'lerdeki eski yapı büyük ölçüde korunmuştur. KHGB'nin organları; birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanından oluşmaktadır. Birlik başkanı merkez ilçelerde vali/görevlendirileceği vali yardımcısı, diğer ilçelerde kaymakamdır. Birlik meclisi, birlik başkanı başkanlığında, birliğe üye köylerin



Anadoluda bir köy.



muhtarları ve o ilçeden seçilen il genel meclisi üyelerinden oluşmaktadır.

KHGB encümeni, birlik başkanının başkanlığında, meclisin kendi üyeleri arasından gizli oyla seçeceği iki il genel meclisi üyesi ve iki köy muhtarı olmak üzere beş kişiden oluşturulmuştur.

İl özel idaresi ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının, köye yönelik hizmetlerine ilişkin yapım, bakım ve onarım işlerini aralarında yapacakları anlaşmaya göre KHGB aracılığı ile gerçekleştirecekleri; bu takdirde, gerekli kaynağın bu birliklere aktarılacağı ve söz konusu işin, birliğin tabi olduğu esas ve usullere göre sonuçlandırılacağı da belirtilmiştir.

2.KHGB'lerin Hukuki Statüleri, İhale İşlemleri

KHGB'ler; kuruluş tarihleri eski olmakla birlikte, yeterince kurumsallaşamamış; fiktif (kurmaca), paravan (aracı) bir kuruluş olmaktan kurtarılamamıştır. Birkaç istisnası dışında, kadrolu memuru, daimi işçisi olan, taşınmaz mal, faaliyet konusu ile ilgili iş makinesi, araç ve gereç sahibi olan KHGB bulunmamaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun "Kapsam" başlıklı 2, "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddeleri hükümleri uyarınca, il özel idaresi veya belediyelerin ortak olmadığı KHGB'leri, sözü edilen Kanun kapsamında değildir.

5355 Sayılı MİBK'nun 22'nci maddesinde de belirtildiği üzere KHGB'leri, Sayıştay'ın dış denetimine de tabi değildir.

(Sayıştay'ın resmi web sitesinde yer alan Sayıştay 2009 yılı faaliyet raporunda; dış denetime tabi olan belediye veya il özel idare birliklerinden sadece 38'nin (%7) incelemeye alınabildiği görülmüştür.)

04.01.2002 gün ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesi ve Kamu İhale Kurulunca yayımlanmış olan kamu ihale tebliğlerine göre, köy tüzel kişilikleri tarafından oluşturulmuş mahalli idare birlikleri

(KHGB) Kanun kapsamı dışında kalmaktadır.

Bununla birlikte, MİBK'nın "Birliğin gelirleri" başlıklı 15'inci maddesinin incelenmesinden anlaşılacağı üzere "KHGB'lerinin öz gelirleri" bulunmamaktadır.

KHGB'lerinin gelirleri; diğer kamu kurum ve kuruluşlarından aktarılabilecek ödenekler, il özel idaresi bütçesinden ayrılacak paylardan oluşmaktadır. Diğer bir ifade ile birlikler, KİK kapsamındaki kuruluşlardan aktarılan kamu kaynağını kullanmaktadır.

4734 Sayılı KİK'nun "Amaç" başlıklı 1'nci maddesi uyarınca KHGB'lerinin, kamu kaynağından karşılanan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini Kamu İhale Kanununa göre gerçekleştirmesi gerekmektedir. Kamu İhale Kurumunca yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliğinde (25.07.2005 gün ve 25886 sayılı R.G.); KHGB'lerinin özel durumu görmezlikten gelinmiş, bu konu göz ardı edilmiştir.

5355 sayılı MİBK'da, KHGB'lerin KİK'e tabi olup, olmayacağı konusunda bir hükme yer verilmemiş, ihalelere ilişkin esas ve usullerin Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceğinin belirtilmesi ile yetinilmiştir.

5355 Sayılı MİBK'nın 18/3 maddesindeki hüküm ve Kamu İhale Kurumunun yukarıda belirtilen görüşü üzerine İçişleri Bakanlığınca geliştirilmiş "Tıp Birlik Tüzüklerinde" KHGB'lerin; 4734 sayılı KİK ve 2886 sayılı DİK'ya tabi olmayacakları, ihale işlerinde sadece, İçişleri Bakanlığınca çıkarılmış olan İhale Yönetmeliğine uyacakları yönünde düzenlemeye yer verilmiştir.

5355 sayılı MİBK'nın 18'nci maddesinde sözü edilen ihale yönetmeliği iki yıla yaklaşan bir gecikme ile çıkarılmış, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri İhale Yönetmeliği adı ile 28.04.2007 gün ve 26506 sayılı R.G.'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Maliye Bakanlığı görüşü alınarak İçişleri Bakanlığınca hazırlanmış olan "KHGB İhale Yönetmeliği" ile "ihalesiz ihale" olarak tanımlanabilecek şekli bir ihale yöntemi ihdas edilmiştir. Bu düzenleme ile, Yönetmeliğin 5.md. yer alan "yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamu oyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması," olarak sıralanmış temel ilkelerin sağlanması kolay değildir.

Hatta tam tersine, Yönetmelik bu şekli ile, Kamu İhale Kanunu'nu eksiksiz uygulamak isteyen KHGB'lere engel olan, ihtilafları ortadan kaldırması/azaltması bir yana, önemli konuları düzenlemesi ve boşlukta bırakması nedeni ile yeni ihtilaflara davetiye çıkaracak, anlaşmazlıkları artıracak niteliktedir.

Bu sakıncalardan bazılarını aşağıda kısaca yer verilmiştir.

KHGB İhale Yönetmeliğinin 6'ncı maddesinde, birliklerde ihale komisyonun birlik encümeni olduğu belirtilmiştir. Kamu İhale Kanununda ihaleler için getirilmiş olan; işin niteliğine göre her ihale için ayrı bir komisyon kurulması, asgari beş kişiden oluşacak komisyonda en az iki uzman ve bir maliyecinin bulunması, ihale komisyonu başkanlığı ile ihaleyi onaylama yetkilisinin aynı kişide birleşmemesi şeklindeki model (yapı) kabul edilmemiştir.

AB kazanımlarından istifade edilerek hazırlanmış olan Kamu İhale Kanu-



AB kazanımlarından istifade edilerek hazırlanmış olan Kamu İhale Kanununun yürürlüğe girmesinden sonra, KHGB'leri dışında, encümenlerin ihale yaptığı ve ihale komisyonu başkanının ihaleyi onayladığı başka bir kamu kurum veya kuruluşu yoktur.

KHGM’ce il özel idarelerine devir edilmiş görevlerin yerine getirilmesi için 2005 yılında, İçişleri Bakanlığının (MİGM) 05.10.2005 gün ve 62217 sayılı genelgesi ile, KÖYDES (Köylerin Altyapısının Desteklenmesi) Projesi başlatılmıştır.

nunun yürürlüğe girmesinden sonra, KHGB’leri dışında, encümenlerin ihale yaptığı ve ihale komisyonu başkanının ihaleyi onayladığı başka bir kamu kurum veya kuruluşu yoktur.

İhale iş ve işlemlerinin çok riskli bir alan olduğu ve uzmanlık gerektirdiği bellidir. Mevzuatta ihale komisyonlarına ağır sorumluluklar getirilmiştir. Mülki idare amiri başkanlığında, iki il genel meclis üyesi ve iki köy muhtarından oluşmakta olan birlik encümeninin, bu işin üstesinden gelmesi çok zordur.

Birlik encümenleri, ihale konusunda uzman kişi/ kuruluşların dahi zorlandığı görülen bir alanda, ağır bir sorumlulukla baş başa bırakılmıştır. İhale komisyonu üyesi olmayan, dolayısıyla sorumluluğu bulunmayan uzmanların, bilgi ve deneyimlerinden istifade etmek zorunda bırakılmışlardır. Mevcut ihale düzeninden mülki idarenin dahi olumsuz etkilendiği görülmektedir.

Diğer yandan KHGB İhale Yönetmeliğinde ilanlar konusunda yapılmış düzenlemelerde; ihale mevzuatı paralelinde, doğrudan temin ve fatura karşılığı alım usulü ile yapılan ihalelerde, ilana gerek görülmemiştir.

Ancak; doğrudan temin üst sınırı KİK’de büyükşehir belediyelerine tanınan limitin 3 katından da fazla (120 milyon TL) belirlenmiş, 7.500 TL’ye kadar fatura karşılığı yapılacak mal ve hizmet alımlarında piyasa araştırması yapılması usulü dahi kaldırılmış, sadece fatura alınmış olması yeterli görülmüştür.

Bu suretle ilansız yapım, mal ve hizmet alımı yapılmasının önü açılmıştır. İhale-siz alım yapılacak geniş bir alan bırakılmıştır.

Açık ihale usulü için yapılacak ihalelerde ise ilanlarının, ihale tarihinden yedi gün önce hükümet ve belediye binaları ilan tahtasına asılacak yazı ve belediye yayın araçları yapılması esası getirilmiştir. Bu tür ilanlarla, ihalelerde açıklık ve rekabetin arzu edilen seviyede gerçekleştirilemeyeceği açıktır.

Kamu İhale Kanununun Değişik Ek Madde 1’in hükmü uyarınca, doğrudan temin dışındaki tüm ihaleler (istisnasız, tutarı ne olursa olsun,) ayrıca elektronik Kamu İhale Bülteninde yayınlanmaktadır. Böylelikle tutarları düşük ihalelerde dahi aleniyet ve rekabet temin edilmesi-ne çalışılmaktadır.

Birlik ihale ilanlarının, Kamu İhale Bülteninde de elektronik ortamda süratli ve güvenli bir şekilde -üstelik ücretsiz- yayınlanması, tüm ülkedeki isteklilere duyurulması, bu bağlamda daha fazla açıklık ve rekabetin sağlanmasının önünde -sözü edilen Yönetmelik dışında- hukuki bir engel bulunmamaktadır.

3.KÖYDES Projesi

13.01.2005 gün ve 5286 sayılı Kanunla, Köy Hizmetler Genel Müdürlüğü(KHGM) kaldırılmış; KHGM’nin tüm görev; yetki, sorumluluk, personel ve diğer varlıkları, il özel idareleri (İstanbul ve İzmit illerinde büyükşehir belediyelerine), Bayındırlık ve İskân, Tarım ve Köy İşleri bakanlıkları arasında paylaştırılmıştır.

Bu devir sırasında, KHGM’nin köylere ilişkin yol, içme suyu, köprü, toprak ve küçük su kaynaklarını geliştirme, kanalizasyon yapımı v.b. bazı görevleri; il özel idarelerine (İstanbul ve İzmit illeri dışındaki) bırakılmıştır.

KHGM’ce il özel idarelerine devir edilmiş görevlerin yerine getirilmesi için 2005 yılında, İçişleri Bakanlığının (MİGM) 05.10.2005 gün ve 62217 sayılı genelgesi ile KÖYDES (Köylerin

Altyapısının Desteklenmesi) Projesi başlatılmıştır.

Bu proje kapsamında; 2005-2010 yıllarında merkezi yönetim bütçe kanunlarında yer alan, “mahalli idarelere yapılacak Hazine yardımları” başlıklı madde hükümleri uyarınca, Maliye Bakanlığı bütçesine, KÖYDES kapsamındaki köylerin alt yapı ihtiyaçları için, il özel idareleri ve/veya KHGB’lere aktarılmak üzere, 2005 yılında 200 milyon TL, 2006 yılında 2 milyar TL, 2007 yılında 2 milyar TL, 2008 yılında 500 milyon TL, 2009 yılında 500 milyon TL, 2010 yılında 525 milyon TL olmak üzere toplam 5.725 milyar ödenek konulmuştur.

Bu ödenekler, 5355 sayılı Mahalli İdare Kanunu’nun 18’nci maddesinde yer alan, il özel idaresi ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının, köye yönelik hizmetlerine ilişkin yapım, bakım ve onarım işlerini aralarında yapacakları anlaşmaya göre KHGB aracılığı ile gerçekleştirecekleri, hükmü uyarınca genel bütçe kanunları ve il özel idare bütçelerinden aktarılanlarla birlikte KHGB’leri tarafından kullanılmıştır.

Bu suretle KHGB’leri, kamuda en büyük yatırım harcaması yapan kuruluşlar haline gelmiştir. (Karayolları Genel Müdürlüğü ağında bulunan duble devlet yolları dahi, KHGB’lerince ihale edilmiştir.)

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün kaldırıldığı; köylere ilişkin görevlerinin, tüm personel, araç ve gerecinin il özel idarelerine devir edildiği, (Küçük bir il olan Artvin’de (16) teknik personel ve 498 sürekli işçinin il özel idaresine devir edilmiş olması örnektir.) bu suretle il özel idarelerinin personel, iş makinesi v.b. yönlerden son derece güçlendiği bir dönemde, KÖYDES Projesi uygulamasının il özel idareleri yerine KHGB’lere bırakılması, ödeneklerinin KHGB’lerine kullanılması dikkat çekmektedir.

4.Denetim

5355 Sayılı Kanunun özgün halinde denetim konusunda bir düzenlemeye gerek görülmemiştir. Kanunda hüküm

bulunmayan hallerde, birlik tüzüğü ile birliğe devredilen hizmetlerle sınırlı olmak üzere, Belediye Kanunu hükümleri uygulanacağı şeklinde genel bir düzenleme yeterli bulunmuştur.

Ancak KHGB'lerin Sayıştay'ın rutin denetimine tabi olmaması, İçişleri Bakanlığı denetim elemanları aracılığı ile yapılan denetimler ve bu denetimler sırasında tespit edilmiş kamu zararlarının ilgililerden ne şekilde tahsil edileceği konularında duraksamalar ve duyulan ihtiyaç üzerine, yayım tarihinden 6 ay gibi kısa bir süre sonra, anılan Kanunda bu yönden de değişikliğe gidilmiştir.

Kanunun "Ortak hükümler" başlıklı 22. maddesine, 29.12.2005 gün ve 5445 sayılı Kanunla eklenen fıkralarla:

KHGB'lerin denetimlerinin İçişleri Bakanlığınca yapılacağı, Vali ve Kaymakamların birlikleri denetleyebilecekleri; Sayıştay denetimine tabi olmayan KHGB'lerin İçişleri Bakanlığı, Vali veya Kaymakamlarca yapılan mali denetimleri sonucunda tespit edilmiş kamu zararına dayalı kişi borcu tekliflerinin birlik meclisince görüşülerek karara bağlanacağı; karara karşı, başkan vali/vali yardımcısı olan birlikler de İçişleri Bakanlığı, diğerlerinde ise valiler veya haklarında kişi borcu çıkarılanların on gün içerisinde idari yargıya başvurabilecekleri, idari yargı kararı doğrultusunda işlemin sonuçlandırılacağına ilişkin hükümler getirilmiştir.

Ayrıca kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararının faizi ile birlikte ilgililerden tahsil edileceği, kamu zararlarının tahsiline ilişkin usul ve esasların İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak Yönetmelikle belirleneceğine ilişkin düzenlemeler getirilmiştir.

Yüksek Planlama Kurulunun 2010/2 sayılı kararı ile, KÖYDES ödenekleri ile uygulanan projelerin, mülkiye müfettişlerinin koordinatörlüğünde yapılacak mali ve teknik denetimleri için, gerektiğinde diğer bakanlık ve kuruluşların

denetim elemanlarının bu çalışmalara katılabileceği kararlaştırılmıştır.

Ancak bu düzenlemeye karşın kamuoyunda oluşan beklentilere cevap verecek seviyede denetim yapılması olanağı yoktur. Zira 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu başta olmak üzere, 832 sayılı Sayıştay Kanunu, 4734 Sayılı DİK ve 4735 Sayılı KİSK gibi temel mali mevzuata tabi olmayan bir yapıya kavuşturulan KHGB'lerinde; kapsamlı, etkin bir denetim yapılması olanağı yoktur.

Diğer bakanlık ve kuruluşların denetim elemanlarının sürece katılımları da bu sonucu değiştirmeyecektir. Denetimler yine genel esaslara göre yapılabilecek, "şekilde" kalması kaçınılmaz olacaktır.

Öte yandan denetim ve sonuçlarına ilişkin getirilmiş yeni hükümlerin yeterli olmadığı, bu alandaki ihtiyaca cevap vermeyeceği de bellidir.

Zira birlikler üzerindeki denetimler sonucu İçişleri Bakanlığı denetim elemanlarınca önerilecek kişi borçlarının tahsili için oldukça zor ve içinden çıkılması olanaksız bir yöntem belirlenmiştir.

Kamu zararına dayalı kişi borcunun -rızası dışında- ilgililerden tahsili için idari yargının olumlu kararının bulunması koşulu getirilmiştir.

Bu suretle yıllardır Bakanlık genelgesine dayalı olarak uygulanan ve kişi borçlarının tahsilinde başarılı sağlayamamış yöntemde ısrar edilmiştir.

Mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmal sonucu olduğu tespit edilen kamu zararlarının ilgililerden; Borçlar Kanunun 41, 61'nci maddeleri uyarınca özel hukuk hükümlerine göre açılacak davalarla hükmen tahsili gibi etkili bir yöntem göz ardı edilmiştir.

Kanunun 22'nci maddesine eklenen 3'üncü fıkrasında ifade edilmiş yönetmelik, aradan 5 yılı aşkın bir süre geçmesine rağmen henüz çıkarılamamıştır.

Diğer yandan, birlik meclisleri, -aleyhine hükümler içerdiği için- genellikle kişi

Kanun değişikliği ile getirilmiş yeni düzenlemelere karşın, KHGB'lerin etkin bir denetime tabi olmayacağı, denetimler sonucu tespit edilmiş kamu zararlarının ilgililerden -rızası dışında- tahsil edilmesinin çok zor olduğu görülmektedir.

borçları tekliflerinin kaldırılması yönünde karar vermektedir. KHGB'lerde mevzuata aykırı karar; işlem, eylem veya ihmal sonucu oluşan kamu zararları genellikle üst makamların bilgi ve onayı ile olduğu bilinmektedir. Bu nedenle, üst makamlardan kişi borçları kararlarının iptali için usulüne uygun dava açmalarını beklemek fazla iyimserlik olmaktadır.

Ayrıca idari yargıya yapılacak başvuru için kısa bir süre verilmiştir. İçişleri Bakanlığı (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü) veya valiliklerin, uzmanlık isteyen mali mevzuat konusunda 10 gün gibi kısa bir süre içerisinde dava açabilmeleri çok güçtür. Düzenleme ile mali denetim konusu olay, idari yargıya bırakılmıştır. İdari yargı yeri, davanın niteliği de açıklığa kavuşturulmamıştır.

Kanun değişikliği ile getirilmiş yeni düzenlemelere karşın, KHGB'lerin etkin bir denetime tabi olmayacağı, denetimler sonucu tespit edilmiş kamu zararlarının ilgililerden rızası dışında- tahsil edilmesinin çok zor olduğu görülmektedir.

KÖYDES projesi ve KHGB uygulamaları ile, kaymakamların yıllardır özlemi çekilen bütçe olanağına kavuşmuş olmaları, Cumhuriyet döneminin en büyük kırsal kalkınma projesi olarak ilan edilen projede uygulayıcı olmanın mülki idareye getirdiği büyük sorumluluklar dikkate alınarak, KHGB'lerinin 5018 Sayılı KMYKK amaçlanan; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verilebilirliği ve mali saydamlığı sağlayacak bir yapıya süratle kavuşturulması gerekmektedir. ■