

Köylere Hizmet Götürme Birlikleri; Personel Yapısı, Sorunlar Ve Çözüm Önerileri

Yrd. Doç. Dr. İbrahim Görücü
İnönü Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

ibrahim.gorucu@inonu.edu.tr

Öğr. Gör. Cumali Aydoğan
İnönü Üniversitesi Battalgazi MYO

Yerel Yönetimler Bölümü

cumali.aydogan@inonu.edu.tr

Özet:

Köylere Hizmet Götürme Birlikleri kırsal kalkınma ve altyapı sorunlarının çözümünde önemli görevler üstlenmekte olan kurumlardır. Geniş bir görev alanına sahip olmalarına rağmen ciddi sorunlarla karşılaşmaktadırlar. Bu sorunların en önemlilerinden biri nitelikli ve yeterli personel sorunudur. Bu çalışmada bu sorunun nedenleri ve çözüm önerileri ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Köylere Hizmet Götürme Birlikleri, Yerel Yönetimler, Personel, Personel Sorunları, İşçi,

Abstract:

Unions serving to villages; Staff Structer, problems and proposals for solutions

Unions serving to villages are important institutions which takes on an important role in solving the problems of rural development and infrastructure. Although having a broad area to serve, they face serious problems. One of the most important problems is that of qualified and adequate staff. In this study, the causes and solutions to this problem has been evaluated.

Key Words: Union serving to villages, Local Government, Staff, Staff problems, Worker

Giriş

Günümüzde, teknik ve ekonomik alanda, toplumsal alanda ve devlet yönetimi alanında hızlı ve baş döndürücü bir şekilde gelişmeler meydana gelmektedir. Bu gelişmeler karşısında klasik yerel yönetim anlayışı önemini kaybetmeye başlamıştır. Gelişen teknolojik araçlarla birlikte insanların bilgileri ve görgüleri giderek artmış gereksinimleri değişmiştir. Bu etkiler yerelde yaşayan insanlar üzerinde de kendini göstermektedir. Var olanla yetinmek yerine daha çok hizmet ister olmuşlardır. Çeşitli olanaksızlıklar ve olumsuzluklar nedeniyle yerel yönetimlerce karşılanamayan ya da karşılamada geciki-

len bu hizmetlerin yoğunlaşan baskısı, yereldeki insanları birliklerin işlevlerinden faydalanmaya yöneltmektedir.

Bu kapsamda Mahalli İdare Birlikleri içerisinde giderek önem kazanan ve en aktif faaliyet gösteren birlik olarak karşımıza Köylere Hizmet Götürme Birlikleri çıkmaktadır.

Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin yerelde hizmetlerin götürülmesi noktasında giderek daha da aktif bir rol alması Köylere Hizmet Götürme Birliklerinde de çeşitli sorunların ortaya çıkmasına sebebiyet vermektedir.

Bu çalışmada birliklerin tüm sorunlarına değinmek yerine personel yapısı ve sorunlarına değinilmekte ve uygulanabilir öneriler getirilmeye çalışılmıştır.

1. Mahalli İdare Birlikleri

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu gereğince İçişleri Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu izni ile kurulan, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlardır. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununda Mahalli İdare Birliği; “Birden fazla mahallî idarenin yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır. Mahalli idareler (İl Özel İdare, Belediye Ve Köy), kendilerine verilmiş görevlerden birini ya da birkaçını yürütmek üzere, kendi aralarında (sadece köylerden, belediyelerden veya il özel idarelerinden oluşan) birlik kurabilecekleri gibi diğer mahalli idarelerle de ortaklaşa (Belediye/Köy, Belediye/Özel İdare, Köy/Özel İdare, Belediye/Köy/Özel İdareden oluşan) birlik kurabilirler. Mahallî idarelerin bütün görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kurulamaz.

Birlik, birlik tüzüğüne kesinleşmesinden sonra Bakanlar Kurulunun izni ile kurulur ve tüzel kişilik kazanır. Birlik tüzüğü, birliği kuracak mahallî idarelerin meclislerinde üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuyla kabul edildikten sonra Valinin; birlik birden fazla ildeki mahallî idarelerin katılımı ile kuruluyorsa İçişleri Bakanının onayı ile kesinleşir. Tüzük değişikliğinin nasıl yapılacağı birlik tüzüğünde gösterilir ve onaylanması hakkında tüzüğün onaylanmasına ilişkin usul uygulanır.

1.1. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununda Öngörülen Birlik Çeşitleri:

5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununda öngörülen birlik çeşitleri şöyle sınıflandırılmaktadır;

- a. Zorunlu Birlikler (5355/4 md.)
 - b. Turizm Altyapı Hizmet Birlikleri (5355/Ek 1. madde ve Geçici 3. Madde)
 - c. Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (5355/18. Madde)
 - d. Sulama Birlikleri (5355/19. Madde)
 - e. Ülke Düzeyinde Kurulan Birlikler (5355/20 Madde)
 - f. Diğer Birlikler
- olarak sınıflandırılmaktadır.

1.1.1. Zorunlu Birlikler:

Su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulu, ilgili mahallî idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir. Bu fıkrada belirtilen birliklerden ayrılma da Bakanlar Kurulunun iznine bağlıdır.

1.1.2. Turizm Altyapı Hizmet Birlikleri:

Kültür ve turizmi koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezlerinde, alanın bütüncül bir anlayışla korunması, geliştirilmesi, tanıtımı, kültür ve turizme ilişkin sosyal ve teknik altyapının gerçekleştirilmesi ve işletilmesini sağlamak amacıyla alandaki bütün mahalli idarelerin katılımı ile bir mahalli idare birliği kurulur.

1.1.3. Köylere Hizmet Götürme Birlikleri

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. Bakanlar Kurulu, bu konuda genel izin vermeye yetkilidir.

1.1.4. Sulama Birlikleri

Sadece sulama amaçlı olarak kurulan mahallî idare birliklerinde birlik meclisi, 8'inci maddede belirtilen doğal üyeler ile belediye meclisi üyeliğine seçilme şartlarına sahip olan ve birliğin sulama faaliyetinden faydalanan mülk sahibi çiftçiler arasından birlik tüzüğünde gösterilen sayıda seçilecek üyelere oluşur.

1.1.5. Ülke Düzeyinde Kurulan Birlikler

Mahallî idarelerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve mahallî idarelerle ilgili Kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilir. Bu durum ülke düzeyinde olmaksızın bu amaçlarla başka mahallî idare birliği kurulmasına engel oluşturmaz. İl özel idareleri ve belediyeler ülke düzeyinde kurulan birliklerden kendilerine ait olanın doğal üyesidirler.

Ülke düzeyinde kurulan birlikler yukarıda belirtilen amaçların yanında mahallî idarelere rehberlik etmek; mahallî idareler arasında yardımlaşma ve işbirliğini, teknik ve idarî deneyim bilgi değişimini teşvik etmek; iyi uygulama örneklerinin yaygınlaşmasına yardım etmek konularında da faaliyette bulunabilir.

1.1.6. Diğer Birlikler

Bu birlikler ise yerel yönetimler arasında belli konularda işbirliği yapılmasına yönelik olan; hizmet, kalkınma birliği gibi birliklerdir.

Tablo.1: 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun Öngördüğü Birlik Çeşitleri ve Sayıları (2012)

S. NO	BİRLİK TÜRLERİ	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	KHGB	877	878	896	908	909	909
3	İÇMESUYU BİRLİĞİ	106	123	139	155	164	166
4	BELEDİYE HİZMET BİRLİĞİ	57	64	67	64	63	65
5	TURİZM BİRLİĞİ	18	30	51	66	70	69
6	ÇEVRE ALTYAPI HİZ. BİRLİĞİ	66	90	108	115	125	130
7	ÖZEL İDARE-BEL. HİZ. BİRLİĞİ	13	14	14	15	15	15
8	ULUSAL DÜZEYDE BİRLİKLER	2	2	2	2	2	2
9	KALKINMA BİRLİĞİ	11	12	13	14	13	13
10	DİĞER	20	20	20	20	21	21
11	FESİH	14	14	15	38	49	0

TOPLAM	1.170	1.233	1.310	1.359	1.382	1.390
--------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Kaynak:MİGM,2012,<http://www.migm.gov.tr/Istatistik/icmal.pdf> ,(ET:21.11.2012)

2. Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin Yasal Dayanakları

2.1. 1982 Anayasası

Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin ilk ve temel yasal dayanağını Anayasamızın 127. Maddesi oluşturmaktadır. Mahalli İdare Birlikleri Anayasa'nın 127 nci maddesinde " Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir." Şeklinde tanımlanmıştır.

Yine 127. maddenin 6. fıkrasında "Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır." demektedir.

2.2. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu

Köylere Hizmet Götürme Birlikleri 26.05.2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile yasal bir yapıya kavuşmuş kuruluşlardır. Kanununun 18. Maddesi bu birliklerin kurulması, görevleri, yönetim yapısı ve diğer konuları düzenlemektedir.

2.3. Köy Kanunu

1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanununun 13. Ve 14. Maddesinde yer alan zorunlu ve ihtiyari görevlerinin sayıldığı maddeler ile Birliğe üye köylerin Muhtarlarının Birlik Meclis üyesi olması nedeniyle Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin yasal dayanakları arasında yer almaktadır.

2.4. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin Yasal dayanakları arasında yer alan bir diğer yasal düzenleme ise, 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunudur. Kanunun İl Özel İdarelerinin Giderleri başlıklı 43. maddesi ile ödenek aktarımı ve geçici 2. maddesi uyarınca personel görevlendirmesi ile işçi vizeleri çerçevesinde yasal dayanak oluşturmaktadır.

3. Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin Görevleri

Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin görevleri konusunda net bir çerçeve bulunmamaktadır. Birliklere ilişkin ilk ciddi düzenleme 1971 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından tip tüzüğü hazırlanmış (Arslan,2003,210) olup, tüzük 1990 yılında 1971-1990 arasındaki gelişmeler göz önüne alınarak İçişleri Bakanlığınca 1990 yılında 33 maddelik yeni bir tip tüzük haline (Arslan,2003,211) dönüştürülmüş ve birliklerin tüzüklerini buna uygun olarak hazırlamaları istenmiştir.

Bakanlık tarafından hazırlanan tip tüzkte bulunan görevler aslında birliklerin yasal dayanaklarını oluşturan kanunlar ile ilgili kurum ve kuruluşlara verilmiş görevlerdir. Fakat birliklerin tip tüzük konusunda standart olmaması yanı sıra görevleri konusunda da tam bir birlik bulunmamaktadır.

3.1. 5355 Sayılı Kanunla verilen Görevler

Kanun 18. Maddesinin a fıkrasında belirtilen aşağıdaki görevler birlik tarafından yerine getirilmektedir.

- Birliğe üye Köylere ait, yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak.

3.2. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile Verilen Görevler

Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ile İl Özel İdareleri, Köylere Hizmet Götürme Birliklerine ödenek aktarmak suretiyle;

- Köylere Yönelik olarak il sınırları içerisindeki her türlü yapım işleri
- Bakım ve onarım işleri
- Yol yapımı
- Elektrik ve aydınlatma işleri
- İçme suyu şebekesi, sulama suyu şebekesi yapımı
- Kanalizasyon şebekelerinin yapımı
- Köylere yönelik hizmetlere mahsus olmak üzere araç-gereç temini, bakım onarım işleri

3.3. 442 Sayılı Köy Kanunu

Köy Kanununun 13 ve 14. Maddelerinde yer alan zorunlu ve isteğe bağlı görevlerini yerine getirmek, yardımcı olmak veya bizzat yapmak, yaptırmak görevleri birlikçe yerine getirilmektedir.

3.4. Diğer Kanunlarla verilen Görevler

Köylere hizmet götürme Birlikleri, diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca köylere yönelik hizmetleri bu kurumların isteği doğrultusunda yerine getirme görevini de üstlenmektedirler. Nitekim 5355 sayılı kanun 18. maddesinin 3. fıkrası ;

“İl özel idareleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşları; köye yönelik hizmetlerine ilişkin yapım, bakım ve onarım işlerini aralarında yapacakları anlaşmaya göre köylere hizmet götürme birlikleri aracılığıyla gerçekleştirebilir. Bu takdirde, gerekli kaynak bu birliklere aktarılır ve söz konusu iş, birliğin tâbi olduğu esas ve usûllere göre sonuçlandırılır.”

demek suretiyle , Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin görev alanını oldukça genişletmiştir. Nihayetinde bunun uygulamasını Birlik tüzüklerinde kaymakam lojmanlarının bakım onarımı, tefrişi vb. harcamalarda bulunması olarakta görmek mümkündür.

4. Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin Teşkilat Yapısı

Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin organları 5355 sayılı Kanunun üçüncü Bölümünde Birliğin Organları başlığı altında yer alan 7. maddesinde şu şekilde sıralanmaktadır

1. Birlik Meclisi,
2. Birlik Encümeni
3. Birlik Başkanı

4.1. Birlik Meclisi

Birliğin karar organı olan meclis iki farklı şekilde belirlenen üyelerden oluşmaktadır.

1. Doğal Üyeler: Birlik üyesi Köy Muhtarları İllerde Vali, İlçelerde ise Kaymakamdan oluşmaktadır.(MİBK.md.18/2)
2. Seçilmiş Üyeler: Birlik üyesi Mahalli idarelerin o ilçeden seçilen il genel meclisi üyeleridir.

4.2. Birlik Encümeni

Köylere Hizmet Götürme Birliğinin encümeni birlik başkanının (Vali veya Kaymakam) başkanlığında, meclisin kendi üyeleri arasından gizli oyla seçeceği iki il genel meclisi üyesi ve iki köy muhtarı olmak üzere beş kişiden oluşur.

Üye sayısı dört veya daha fazla olan mahallî idare birliklerinde, encümen üyelerinin ayrı ayrı mahallî idarelerin meclis üyeleri arasından seçilmesi zorunludur (MİBK.md.12/5).

Birlik encümeni birlik tüzüğünde belirtilen sürelerle toplanır. Bu süre bir ayı aşamaz. Herhangi bir sebeple yıl içinde seçilen birlik encümeni, dönem başına kadar görev yapar. Birlik meclisi üyeliği sona erenlerin birlik encümeni üyeliği de sona erer (MİBK.md.12/3).

4.3. Birlik Başkanı

Birlik başkanı, birlik idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Birlik meclisi, birliğin kuruluşundan ve mahallî idare genel seçim sonuçlarının Yüksek Seçim Kurulunca ilânından itibaren otuz gün içinde birlik merkezinin bulunduğu mahallin mülkî idare amiri tarafından birlik merkezinde toplantıya davet edilir.

Köylere Hizmet Götürme Birliklerinde birlik başkanı merkez ilçelerde Vali veya görevlendireceği Vali yardımcısı, diğer ilçelerde Kaymakamdır.

5. Birlik Teşkilatı

Köylere hizmet götürme birliklerinin teşkilat yapısı İçişleri Bakanlığınca hazırlanan tip Tüzüğü çerçevesinde şöyle belirlenmiştir.

- Birlik Müdürü
- Yazı İşleri Müdürü
- Mali Hizmetler Birimi
- Teknik İşler birimi

Birliklerin görevleri ve büyüklüğüne bağlı olarak bu birimler yeterli sayıda personel tarafından oluşur. Duruma göre bu işler tek bir kişi tarafından da yürütülebilir.

5.1.Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin Personel Yapısı

Birlikler faaliyetlerini yerine getirmede yararlanacakları personelin belirlenmesi konusunda henüz norm kadroya sahip olmayan kurumlardır. Bu nedenle personelin yasal bir statüsü bulunmamaktadır.

1.1.7. 5.1.1. Birlik personelinin Atanması

Birlik personeli Birlik başkanı (Vali veya Kaymakam) tarafından atanmaktadır. Birlik personelinin Birlik müdürü ve Birim amirlerinin atanmaları konusunda Birlik meclisine bilgi verilmesi zorunludur.

Birlik personelinin işgal edeceği kadrolar Birlik meclisince ihdas edilir.

1.1.8. 5.1.2. Birlik Personelinin Tabi Olduğu Yasal Mevzuat

Mahalli idare birliklerinin personel yapısı İçişleri Bakanlığının 22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik” ile yasal bir yapıya kavuşmuştur.

Yönetmeliğin 2. maddesi “Bu Yönetmelik belediyeler ve bağlı kuruluşları ile belediye ve il özel idarelerinin üye oldukları mahalli idare birliklerinde istihdam edilen memur, sözleşmeli personel, sürekli işçi ve geçici iş pozisyonlarında çalıştırılanları kapsar.” demek suretiyle hangi birliklerin yönetmeliğe dahil edilmesi gerektiğini belirlemiştir. Bu hükme göre Köylere Hizmet Götürme Birlikleri veya Sulama ya da diğer birliklerin yönetmelik kapsamında personel istihdam edebilmeleri ve kadro ihdas edebilmeleri için üyelerinin arasında İl Özel İdaresi veya Belediye bulunması gerekmektedir. Bu iki yerel yönetim biriminin üyesi olmayan birliklerin yönetmelik kapsamında personel istihdam etmesi mümkün görülmemektedir.

Üyelerinin tamamını köylerin oluşturduğu Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin personel istihdamına esas teşkil eden düzenleme ise; 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunudur. Kanununun 18. Maddesinin 4. Fıkrası” “Köylere hizmet götürme birlikleri, ihtiyaca göre hizmet akdiyle personel istihdam edebilir. Ancak, köylere hizmet götürme birliklerinin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın %10’unu aşamaz.” hükmünü getirmektedir.

1.1.9. 5.1.3. Birliklerde Personel İstihdam yapısı

Köylere hizmet götürme birlikleri yasal mevzuatı incelendiğinde kendi içerisinde üçlü bir yapı göstermektedir. Bunlar;

- 4857 sayılı İş kanunu kapsamında İstihdam edilenler,
- 657 Sayılı Devlet memurları kapsamında istihdam edilenler,
- Görevlendirme çerçevesinde istihdam edilenler,
- a) 4857 sayılı İş Kanununa Göre İstihdam Edilenler

Fıkra hükmünden de anlaşılacağı üzere birliklerin işlerini yürütmede kullanabilecekleri personel arasında en önemli grubu İş akdine dayanarak çalışan işçiler oluşturmaktadır. Hizmet akdine göre çalışanlar deyiminden anlaşılması gereken, 4857 sayılı İş Kanununa tabi olarak çalışmadır.

Birlikler işçi çalıştırma yetkisine sahip olmakla birlikte bu konuda bütçe kısıtı ile karşı karşıyadırlar. Çalıştıracağı işçi sayısının hesabında, gerçekleşen en son yıl bütçesinin Vergi Usul kanununda belirtilen yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucunda bulunacak miktarın %10'unu aşmama kriteri uygulanmaktadır.

Çalıştırılacak işçiler İşin niteliği gereği belirli süreli veya sürekli olarak istihdam edilebilmektedir.

- b) 657 Sayılı Devlet Memurları Kapsamında İstihdam Edilenler

Üyeleri arasında Belediye veya İl Özel idarelerinin bulunduğu Köylere Hizmet Götürme Birliklerinde istihdam edilen personeldir. Personel özlük hakları açısından 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olarak çalışmaktadırlar.

- c) Görevlendirme Yöntemi ile Çalışan Personel

5355 sayılı Kanun 18/4. Fıkrasında Birliklerde çalıştırılmak üzere diğer kurum ve kuruluşlardan personel görevlendirilebileceği hükmü yer almaktadır. Bu yetki yine aynı madde ile İllerde vali ya da vali tarafından görevlendirilen vali Yardımcısı, ilçelerde ise, kaymakamdır.

Birliklerde görevlendirilecek personelin seçimi konusunda açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu konudaki yetki tamamen birliklerin başkanı olan illerde Vali, ilçelerde ise Kaymakamdır.

Görevlendirme yoluyla birliklerde çalışan personele Kanunun 18/4. Fıkrası uyarınca ek ödeme yapılmaktadır. Ödenecek ücret için hesap yöntemi ise; (5000) gösterge rakamının Memur maaş katsayısı (2012 yılının ikinci yarısı için: 0,071589) ile çarpımı

sonucunda bulunan tutarıdır. Bir aydan daha kısa süreli görevlendirmelerde çalışılan gün sayısına göre kıst ödeme yapılmaktadır.

- Örneğin 15.11.2012 tarihinde Köylere Hizmet Götürme Birliğinde görevlendirilen bir memura 15.12.2012 tarihinde, kadrosunda bulunduğu kurumdan alacağı maaş dışında ödenecek ücret şöyle hesaplanacaktır.

- Ücret :5000*0,071589=357,95 TL.
- Gelir Vergisi :357.95*0,15=54
- Damga vergisi :357,95*0,0066=2,36
- Kesinti Toplamı :56,36
- Net Ödeme :301,59.-TL.

Bu tür görevlendirme yapılan personele yönelik yapılacak ödemeler toplamı işçilere ödenecek ücretin tabi olduğu %10'luk bütçe gelirinin hesabına dahil edilmektedir.

TABLO 2 : Köylere Hizmet Götürme Birliklerinde Çalışan Personelin Değişik Yönlerden Görünümü (2012 Yılı İtibariyle)

Toplam Memur Norm Kadro Sayısı	Toplam memur sayısı	Sürekli işçi Norm kadro Sayısı	Yardımcı Hizmet norm kadro Sayısı	Yardımcı Hizmet Sayısı	Diğer Kadrolardaki Personelin Norm Kadro Sayısı	Diğer Kadrolardaki Personelin Sayısı	Geçici İşçi Pozisyonu (Adam/Ay) Toplam Vize Sayısı	Toplam Sözleşmeli Personel Sayısı	Hizmet Satınalma Yoluyla Çalıştırılan Personel Sayısı	Tam Zamanlı Çalışan Sözleşmeli Personel Sayısı	Sürekli İşçi Sayısı	Geçici Çalışan İşçi Sayısı	Kısmi Zamanlı Çalışan Sözleşmeli Personel Sayısı	Toplam Personel Sayısı
772	700	427	73	35	40	136	1482	386	342	315	369	787	71	1551

Kaynak: İçişleri Bakanlığı, 2012. (<http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-8960c.pdf>, ET: 21.11.2012)

İçişleri bakanlığının Temmuz 2012 tarihi itibariyle verilen bir soru önergesi üzerine vermiş olduğu yazalı cevap verilerine göre, KHGB'nin toplam personel sayısı 1551 olarak görülmektedir. Oysa Tablo incelendiğinde ortaya çıkan durum oldukça farklıdır.

Tablodaki verilere dayanılarak yapılan sınıflandırma sonucunda Köylere Hizmet Götürme Birliklerinde çalışan personelin statü itibariyle dağılımı ve toplamı şöyle olmaktadır.

TABLO 3: Köylere Hizmet Götürme Birliklerinde Çalışan personelin İstihdam şekline Göre Dağılımı (2012)

İSTİHDAM ŞEKLİ	ÇALIŞAN SAYISI
4857 Sayılı İş Kanunu	1156
657 Sayılı DMK (Görevlendirme)	735
Sözleşmeli Personel	386
Hizmet Satınalma	342
Diğer Düzenlemeler	136
TOPLAM	2755

Kaynak: Tablo yazarlar tarafından tablo 1'e dayanılarak hazırlanmıştır.

Tablo incelendiğinde birliklerde toplam 5 farklı statüye tabi personel çalışmaktadır. Çalışanların sayısal sıralamasında işçi statüsünde çalışanlar ilk sırayı almaktadır. İkinci sırada ise, görevlendirme yoluyla diğer kamu kurum ve kuruluşlarından gelen personel yer almaktadır. Yasal düzenlemenin aksine tabloda görülen norm kadro karşılığı istihdam edildiği gösterilen personelin ilgili kurumlarca geldikleri kuruma göre personelin istihdam şekli nedeniyle ifade edildiği yapılan görüşmeler sonucu belirlenmiştir. Yoksa yasal düzenlemenin aksine bu kurumlarda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu çerçevesinde personel istihdamı sözkonusu değildir.

TABLO 4: Köylere Hizmet Götürme Birliklerinde Çalışan Personelin Nitelik İtibariyle Görünümü (2012)

Yönetici ve Nitelikli Personel Norm Kadro Sayısı	Yönetici ve Nitelikli Personel Sayısı	İçdenetçi Norm Kadro Sayısı	İçdenetçi Sayısı	İdari Personel Norm Kadro Sayısı	İdari Personel Sayısı	Teknik Personel Norm Kadro Sayısı	Teknik Personel sayısı	Sağlık Personeli Norm Kadro Sayısı	Sağlık personeli Sayısı	İttifaiye Personeli Norm Kadro Sayısı	İttifaiye personeli Sayısı
208	270	13	13	288	269	184	76	56	2	0	0

Kaynak : İçişleri Bakanlığı 2012 (<http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-8960c.pdf>)

Ülkemizde 81 il düzeyinde ve ilçelerde kurulmuş olan köylere Hizmet Götürme Birliği sayısı 829 olarak görülmektedir. Bu birliklerde çalışan nitelikli personel sayısının dağılımına bakıldığında;

Yönetici ve nitelikle personel sayısı	: 270
İçdenetçi Sayısı	: 13
İdari Personel Sayısı	:269
Teknik Personel Sayısı	: 76
Sağlık Personeli Sayısı	: 2
Toplam Nitelikli Personel Sayısı	: 630

Nitelikli personel yapısı incelendiğinde 829 KHGB'nde istihdam edilen 630 nitelikli personelin bulunduğu görülmektedir.

Görevlendirmelere rağmen birliklerin ihtiyaç duyduğu personelin ciddi oranda eksiklik içerisinde olduğu görülmektedir.

5.2.Birlik Personel İstihdamına Yönelik Sorunlar

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

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

Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin Personeline yönelik sorunların başında personel istihdamı konusunda norm kadro çerçevesinde bir yapıya sahip olmamalarıdır. Norm kadronun olmaması bu kuruluşlarda personel istihdamını önemli ölçüde kısıtlamaktadır.

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

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

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

1.1.10. 5.2.1. Birliklerin Personel İstihdamına Yönelik Sorunları ve Çözüm Önerileri

Köylere Hizmet Götürme Birlikleri üstlenmiş oldukları görevler nedeniyle oldukça önemli kurumlar haline gelmiştir. İçişleri Bakanlığının KÖYDES projesi kapsamında birçok görevi bu kuruluşlara ödenek aktarma yoluyla yaptırması uzun süredir eksikliği duyulan altyapı hizmetlerinde çok kısa sürede önemli aşamalar kaydedilmesini sağlamıştır. Fakat hizmetlerin sağlıklı ve zamanında yerine getirilmesinin önünde ciddi engeller bulunmaktadır. Bu engellerin kaldırılması durumunda hizmetlerin daha ekonomik ve etkin şekilde yerine getirileceği açıktır. Bu sorunlar önem sırasına göre şöyle sıralanmıştır.

5.2.1.1. Yasal düzenlemelerden kaynaklanan Personel sorunları

KHGB'leri personelinin çalıştıkları kurumların üstlenmiş olduğu kamusal görevlerin aksine Devlet memurları kanunu kapsamı dışında bırakılmaları bu alandaki en önemli eksikliklerdir. Üyelerinin tamamını köylerin oluşturduğu birliklerde Norm Kadro karşılığı personel çalıştırılmazken, üyeleri arasında belediye veya il özel idaresinin bulunduğu birliklerde personelin norm kadro karşılığı çalıştırılması mümkün olduğu gibi bu kişilerin ücretlerinin genel bütçeden karşılandığından personel istihdamı konusunda sıkıntı yaşanmamaktadır. Bu yönde bir uygulama benzer statüye sahip kurumlardaki çalışanlar arasında ayrımcılık olarak görülmektedir.

Birliklerin kendi personelini temin etmesinin yasal olarak imkansızlığı açığın görevlendirme yoluyla kapatılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu uygulamada ortaya çıkan en

temel sorun ise, görevlendirmenin hangi kriterlere göre yapılacağı sorunudur. Gerçek-tende birlik başkanlarınca ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşlarından personel görevlendirme yetkisinin bulunması, bu konuyu istismara açık hale getirebilecek bir du-rumdur. Bunun önüne geçilebilmesi için personel görevlendirmelerinin kriterleri de ya-sal olarak belirlenmeli ve istismar edilmesine imkan verilmemelidir.

Gerek yasalarla verilen gerekse KÖYDES kapsamında üstlenmiş oldukları görev-leri hakkıyla yerine getirebilmeleri için bu kurumların personel yapısına ilişkin düzen-lemeler biran önce yapılarak bu kurumlarda çalışan personelin belirsizlikten kurtarılma-sı gerekmektedir. Bu durum sağlandığında personelin gelecek endişesi giderilmiş olaca-ğında kurumların personel bulma konusunda karşı karşıya kaldığı sorunun giderilmesi mümkün olacaktır.

5.2.1.2. Personelin Sayısal ve Niteliksel Yetersizliği Sorunu

Köylere hizmet götürme birliği sayısı ile çalışan personel sayısına bakıldığında ciddi şekilde bir oransızlık görülmektedir. Ülke çapında her il ve ilçede kurulmuş bulu-nan birliklerde nitelikli personel sayısı toplamı 630 olarak gerçekleşmektedir. Sayısal olarak karşılaştırıldığında birlik başına bir nitelikli personelin dahi düşmediği görül-mektedir. Bu durum birliklerin görevlerini gereği gibi yerine getirmede karşı karşıya kaldığı en önemli sorundur. Nitelikli personel olarak tablo 3'te yer alan personelin gö-revlendirme ile çalışan personel olduğu düşünülürse birliklerin personel açısından hem sayısal hem de nitelik olarak ciddi bir sorunla karşı karşıya kaldığı açıktır.

Nitelik ve sayısal açıdan var olan eksikliğin giderilmesi öncelikle yasal düzenle-melerin gerçekleştirilmesi, daha sonra ise, personel giderilerindeki bütçe kısıtının perso-nel harcamalarının genel bütçe içerisine alınarak giderilmesine bağlıdır. 5355 sayılı Ka-nun18/5. Fıkrası uyarınca birliklere İl özel idarelerince aktarılacak ödenek miktarı İl Ge-nel Meclisinin kararına bağlı tutulmuştur. Bu durum birliklerin her konuda tamamen İl özel idarelerinin vereceği karara bağlı kalmasına neden olmaktadır. Verilecek ödenek miktarının yüksekliği veya düşüklüğü personel istihdamını da olumlu veya olumsuz etkilemektedir. Çünkü nihayetinde çalıştırılarak personel sayısından çok ödenek miktarı ön plana çıkmaktadır. %10'luk bütçe kısıtı ve bu miktarın görevlendirme, huzur hakkı ve iş akdiyle çalıştırılması öngörülen personel arasında dağıtılacağından personel istih-damı neredeyse imkansız hale gelmektedir.

Personel istihdamını olumsuz etkileyen bütçe kısıtının önüne geçilebilmesi için, Bakanlıkların ve özellikle KÖYDES çerçevesinde ödenek aktaran İçişleri Bakanlığı ile İl

özel İdareleri ile üyelerin bütçelerinden katkı oranlarının yasal olarak belirlenmesi gerekmektedir. Personelin bu kurumlarda çalışabilmesi için kadro sorunu ve ücret adaletsizliğini önleyecek mali kaynakların birlikleri sıkıntıya sokmayacak ama aynı zamanda görev ihtiyacından fazla personel istihdamını önleyecek düzenlemelerin acilen gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

SONUÇ

Kırsal kalkınma ve hizmet sunumu açısından önemli bir yere sahip Köylere Hizmet Götürme Birlikleri kendilerinden beklenen hizmetleri sunma konusunda ciddi gelişmeler göstermiş kuruluşlardır. Kuruluşların mevcut yapılarıyla yerine getirdikleri görevlerin başarısı veya başarısızlığı mülki idare amirlerinin kişisel çabalarına bağlı olarak değişiklik göstermektedir. Mülki idare amirlerinin bu kurumlara yapabilecekleri katkılar ise ellerindeki imkanlarla kısıtlı kalmaktadır. Hizmetin yerine getirilmesinde en önemli unsurların başında şüphesiz insan unsuru gelmektedir. Mevcut yapılarına bakıldığında birliklerin personel açısından oldukça sıkıntılı kuruluşlar olduğu görülmektedir. Personelin kadro sıkıntısı, ücret dengesizlikleri ve gelecek endişesi bu kurumlarda nitelikli ve yeterli sayıda personel istihdamını imkansız kılmaktadır.

Kırsal kalkınmayı sağlama ve hizmet götürmede etkinliğin sağlanması için mali kaynakların yeterliliği kadar bu kaynakları kullanacak nitelikli ve yeterli personelin sağlanması kaçınılmaz bir gerçekliktir. Yasal bir yapıya kavuşmak için uzun yıllar bekleyen bu kurumların personel yapısının düzenlenebilmesi için aynı süre beklemesine gerek kalmamalı, 5355 sayılı Kanunda da belirtildiği gibi ilgili bakanlıkların bir an önce bu kurumların yasal, akçal ve personel sorunlarını bir bütün olarak çözecek düzenlemeleri çıkarmaları gerekmektedir.

Kaynakça

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, (2012), <http://www.migm.gov.tr/Istatistik/icmal.pdf> (ET:21.11.2012)

ARSLAN, Yılmaz, (2003) , “Köylere Hizmet Götürme Birlikleri,Problemleri Ve Çözüm Önerileri”, Türk İdare Dergisi, Mart 2003, Sayı:438,209-223,Ankara

İçişleri Bakanlığı, 2012. (<http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-8960c.pdf>, (ET: 21.11.2012)

-5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu,(2005)

- Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik,(2007)