



Köy Kanunu Tasarısı Taslağı Üzerine Bir Değerlendirme

Yakup Altan¹ Uysal Kerman² Mehmet Aktel³

Özet: Bu çalışmanın amacı, Köy Kanunu Tasarısı Taslağı ile 442 sayılı Köy Kanunu'nun karşılaştırmalı olarak incelenmesidir. Karşılaştırma köyün; tanımı ve özellikleri, kuruluşu, görev ve yetkileri, organları ve görevleri, personeli, mali yapısı, yerleşim planı ve birliklerle ilişkisi başlıkları üzerinden yapılmıştır. Taslak ile köyler nüfus esasına göre kademelendirilmekte; köy kurulması düzenlenmekte; köyün görevleri yeniden tanımlanmakta; köyün organları belirlenmekte; köylerin ihtiyaç halinde sözleşmeli personel istihdam edebilecekleri belirtilmekte; köylerin mali yapısı güçlendirilmekte; birliklerle ilgili ayrıntılı bir düzenlemeye gidilmekte; köy yönetimlerine genel düzenleme ve idari yaptırım yetkisi tanınmakta ve geri çağırma uygulaması yerel yönetim mevzuatına dâhil edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Köy, Köy Kanunu, Yerel Yönetim, Köy Kanunu Tasarısı Taslağı.

An Assessment on The Village Draft Bill

Abstract: The aim of this study is to analyze Village Draft Bill and the Village Law no. 442 comparatively. The comparison was made in terms of definition of village, its characteristics, foundation, functions and powers, bodies and duties, staff, financial structure, settlement plan and relations with unions. By the draft, villages are echeloned on the basis of population, foundation of villages is regulated, and functions of village are redefined; its bodies are determined, it is stated villages employ contract worker if it is needed, financial structure of villages is consolidated, detailed legal arrangements for unions are made, administrative sanctions and general arrangement authorization is given to village administrations and recall is attached to legislation of local administration.

Keywords: Public Administration, Village, Village Law, Local Administration, The Village Draft Bill.

GİRİŞ

Türkiye'deki yerel yönetim birimleri içinde nüfus itibarıyla en küçük, tarihsel açıdan en eski4 ve sayıca en fazla olan yerleşim birimi köylerdir (Gözler, 2008: 200). 2009 yılı itibarıyla 34.146 köy bulunmaktadır. Köylerde yaşayan nüfus Cumhuriyet'in ilanından günümüze sürekli bir düşüş eğilimi göstererek, 2008 yılı sonu rakamlarına göre il ve ilçe merkezlerinde yerleşik nüfus 53.611.723, köylerde ise 12.047.755 olarak tespit edilmiştir (TÜİK, 2009).

İl özel idareleri ve belediyeler Tanzimat dönemi reformlarıyla Türk yönetim yapısına girerken, köy ise toplumun siyasi, sosyal ve idari ihtiyaçlarının doğal bir sonucu olarak daha önceden ortaya çıkmıştır. Köyler, Tanzimat'la birlikte diğer yerel yönetim birimlerinin oluşturulması sırasında yeniden ele alınmış (Eryılmaz, 1997: 199; Nadaroğlu, 1989: 343), 1864 ve 1871 Nizamnameleri ile yeni bir statüye kavuşturulmuştur (Ortaylı, 2000: 111-112). Yapılan bu düzenlemelerde köye tüzel kişilik tanınmamıştır (Gözübüyük, 2008: 214; Eryılmaz, 1997: 56).

1864 Nizamnamesi ile Osmanlı İmparatorluğu vilayet, liva (sancak), kaza, ve karye (köy) olmak üzere yeni yönetsel birimlere ayrılmıştır. Nizamname'ye göre, köy yönetiminin başı muhtardır ve her köyde, dini açıdan her cemaat için seçimle gelen iki muhtarın bulunması öngörülmüştür. Ancak, bir cemaat yirmi haneden az olduğunda yalnız bir muhtar seçilecektir (Tuna Vilayeti Nizamnamesi5 58. md.). Nizamname'de her köyde bir belediye örgütünün

1 Yrd. Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü.

2 Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü.

3 Yrd. Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü.

4 Daha ayrıntılı bilgi için bkz. SOYSAL, M. (1967). **Local Government in Turkey**. Ankara: TODAİE.

5 Nizamname için bkz. SEYİTDANLIOĞLU, M. (1996). "Yerel Yönetim Metinleri (III) Tuna Vilayeti Nizamnamesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 5, Sayı 2, Mart, ss. 67-81.

kurulması (4. md.); bekçi, korucu ve köy zabıtası bulunması (61. md.); her cemaat için en fazla 12 en az 3 kişiden meydana gelen bir ihtiyar meclisinin oluşturulması (62. md.) düzenleme altına alınmıştır.

1871 Nizamnamesi⁶, vilayet, liva (sancak), kaza, nahiye ve köy yönetimini ayrıntılı bir şekilde düzenlemiş, köyler seçimle gelen muhtarlar tarafından yönetilen en küçük yönetsel birim olarak ele alınmıştır (Seyitdanlioğlu, 1996: 90-91). Nizamname’de köy muhtarı ve ihtiyar meclisinin görevleri açıkça belirlenmiştir (60. md; 107. md.).

1864 ve 1871 Nizamnameleriyle oluşturulan bu yapı, 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati’ne kadar devam etmiştir. 1913’deki bu düzenleme ile 1864 ve 1871 Nizamnameleri yürürlükten kaldırılmıştır. Bu gelişme sonrası köyler, 1924 yılına kadar yasal dayanaktan yoksun kalmış, ancak hükümet izniyle görevlerine devam etmiştir (Eryılmaz, 1997: 56).

Cumhuriyet’in ilanından sonra 18 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu⁷ kabul edilmiştir. 442 sayılı Köy Kanunu, önceki düzenlemelerin aksine köyü ilk defa kamu tüzel kişiliği olan bir yerel yönetim birimi olarak düzenlemiştir (Keleş, 1994: 153; Kavruk, 2004: 60). Kanun, açık ve sade bir dille yazılmasının yanısıra, ileri bir mali özerklik anlayışını da (köy yönetimlerine yerel vergi salabilme –salma- ve toplama yetkisinin verilmesi) beraberinde getirmiştir (İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1998: 150).

Köylerin yönetiminde önemli fonksiyonlar üstlenen Köy Kanunu, günümüze kadar bazı değişikliklere uğrasa da yürürlükte kalmıştır. Ancak, değişen koşullar karşısında Kanun’un yetersiz kaldığı da bütün kesimlerce kabul edilmektedir.

Yerel yönetim birimlerinden belediye ve il özel idarelerinin hukuki yapıları, 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler sonrası, köylerin de yerel yönetim reformları içerisine dâhil edilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir.

Bu bağlamda, köylerle ilgili yeni bir yasal düzenleme yapılması amacıyla İçişleri Bakanlığı bünyesinde “Köy Kanunu Hazırlama Grubu” oluşturulmuş ve 2008 yılında merkezi ve yerel yönetim temsilcilerinin ve öğretim üyelerinin katıldığı geniş kapsamlı bir “Köy Kanunu Çalıştayı” düzenlenmiştir. Çalıştay sonrası hazırlanan “Köy Kanunu Tasarısı Taslağı”⁸, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün internet sitesinde yayınlanmış, kurumların ve kamuoyunun görüşlerine açılmıştır.

Köy Kanunu Tasarısı Taslağı’nın genel gerekçesinde, Türk kamu yönetiminde kapsamlı bir reform çalışması başlatıldığı ve bu çerçevede büyükşehir belediyelerine, belediyelere ve il özel idarelerine ilişkin yasal düzenleme çalışmalarının tamamlandığı; bu yasal düzenleme çalışmalarıyla merkezi yönetim tarafından yürütülen yerel nitelikli kamusal hizmetlerin yerel yönetimlere devrinin sağlandığı; böylece hem bu alanı düzenleyen temel mevzuatın çağdaş esaslara göre yenilendiği hem de yerel yönetim sisteminin uluslararası normlara ve özellikle de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uyumunun sağlandığı; bu sürecin eksik kalan tek boyutunun köy yönetimleri olduğu; 1924 yılı koşullarında tanımlanan köy yönetiminin görevlerinin de kentleşme, sosyal, kültürel ve ekonomik gelişmelere paralel olarak anlamını ve önemini yitirdiği; belirtilen sebeplerle 442 sayılı Köy Kanunu’nun köklü bir değişime tabi tutulmasının zorunlu olduğu vurgulanmaktadır.

Bu çalışmada, Köy Kanunu Tasarısı Taslağı ile 442 sayılı Köy Kanunu karşılaştırmalı olarak incelenecektir. Karşılaştırma köyün tanımı ve özellikleri, kuruluşu, görev ve yetkileri, organları ve görevleri, personeli, mali yapısı, yerleşim planı ve birliklerle ilişkisi başlıkları üzerinden yapılacaktır.

6 Nizamname için bkz. SEYİTDANLIOĞLU, M. (1996). “Yerel Yönetim Metinleri (VI): 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 5, Sayı 5, Eylül, ss. 89-103; SEYİTDANLIOĞLU, M. (1996). “Yerel Yönetim Metinleri (VII): 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 5, Sayı 6, Kasım, ss. 89-99.

7 18.03.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu, 07.04.1924 tarih ve 68 sayılı Resmî Gazete.

8 Köy Kanunu Tasarısı Taslağı için bkz. http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/koy_kanunu_tasarisi_taslagi.doc. 10.01.2010.

442 SAYILI KÖY KANUNU İLE KÖY KANUNU TASARISI TASLAĞI'NIN KARŞILAŞTIRILMASI

442 sayılı Köy Kanunu ile yeni Köy Kanunu Tasarısı Taslağı biçimsel olarak karşılaştırıldığında; 442 sayılı Kanun'un 10 fasıl, 97 madde, 18 ek madde ve 1 geçici maddeden; Taslağın ise 5 kısım, 55 madde ve 1 geçici maddeden oluştuğu görülmektedir (Bkz. Tablo 1).

Tablo 1. İki Kanun'un Biçimsel Karşılaştırması

442 Sayılı Köy Kanunu	Köy Kanunu Tasarısı Taslağı
BİRİNCİ FASIL: (1-11 md.)	BİRİNCİ KISIM: Genel Hükümler
İKİNCİ FASIL: Köy İşleri (12-14 md.)	Birinci Bölüm: Amaç, Kapsam ve Tanımlar (1-3 md.) İkinci Bölüm: Köylerin Kuruluşu ve Sınırları (4-10 md.) Üçüncü Bölüm: Köyün Görev ve Yetkileri (11. md.)
ÜÇÜNCÜ FASIL: İmece ve Köy Parası (15-19 md.)	İKİNCİ KISIM: Organlar
DÖRDÜNCÜ FASIL: Köy Muhtarının ve İhtiyar Meclisi Azalarının Seçilme Yolu (20-33 md.)	Birinci Bölüm: Köy Meclisi (12-20 md.) İkinci Bölüm: Muhtar (21-26 md.) Üçüncü Bölüm: Organlara İlişkin Ortak Hükümler (27-30 md.)
BEŞİNCİ FASIL: Muhtarın Göreceği İşler (34-48 md.)	ÜÇÜNCÜ KISIM: Personel ve Mali Hükümler
ALTINCI FASIL: İhtiyar Meclislerinin Göreceği Davalar (49-56 md.)	Birinci Bölüm: Köy Personeli (31- 32 md.) İkinci Bölüm: Gelir ve Giderler 33- 34 md.) Üçüncü Bölüm: Köy Bütçesi ve Denetim (35- 37 md.) Dördüncü Bölüm: Diğer Mali Hükümler (38- 40 md.)
YEDİNCİ FASIL: Davaların Nasıl Görüleceği (57-67 md.)	DÖRDÜNCÜ KISIM: Yenileme Planı ve Köy Yerleşim Alanı
SEKİZİNCİ FASIL: Köy Korucuları ve Göreceği İşler (68- 82 md.)	Birinci Bölüm: Kırsal Alan Yenileme Planı (41. md.) İkinci Bölüm: Köy Yerleşim Planı (42. md.)
DOKUZUNCU FASIL: Köy İmamları (83-86 md.)	BEŞİNCİ KISIM: Çeşitli ve Son Hükümler
ONUNCU FASIL: Müteferrik maddeler (87-97 md.-Ek Maddeler 1-18 md.- 1 Geçici Madde)	Birinci Bölüm: Çeşitli Hükümler (43- 51 md.) İkinci Bölüm: Değiştirilen, Yürürlükten Kaldırılan ve Uygulanmayacak Hükümler (52- 55 md.- 1 Geçici Madde)

Her iki metnin düzenlediği konular benzer olmakla birlikte, taslağın madde sayısının az olduğu, ancak konuları birbirinden ayrı ve sistematik biçimde ele aldığı görülmektedir.

Köyün Tanımı ve Özellikleri

442 sayılı Köy Kanunu'nda köy, nüfus, yerleşim ve yönetsel özellikleri açısından üç farklı şekilde tanımlanmıştır. Kanun, nüfusu 2000'den az olan yerleşim yerlerini köy olarak tanımlamakta (1. md.), nüfusu 150'den az olan yerleşim yerlerinde Köy Kanunu'nun uygulanamayacağını (89. md.) belirterek bir alt sınır tespit etmektedir.

Taslakta köye ilişkin tanımlama tek maddede verilmiş (3/a md.), nüfus esasına göre de köyler kademelenmiştir (4. md.). Buna göre, nüfusu 1501'den yukarı olan köyler 1. grup, nüfusu 251'den 1500'e kadar olan köyler 2. grup ve nüfusu 250'ye kadar olan köyler ise üçüncü grup köyler şeklinde gruplandırılmıştır. Nüfus kriteri ile ilgili olarak Taslağın 4. maddesinde herhangi bir alt eşik belirtilmemiş olmasına rağmen, 5/5 maddesinde ayrılmayla kurulacak köylerin nüfusunun en az 250 olması gerektiği ifade edilmiştir. Yine Taslağın 5/6 maddesinde de ayrılma suretiyle köy kurulması halinde ayrılan köyün nüfusunun 250'nin, belediyenin nüfusunun ise 5000'in altına düşmemesi zorunluluğu getirilmiştir. Bu düzenleme 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 4. maddesinde belirtilen "Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir" hükmü ile uyumludur.

Tablo 2. Köyün Tanımı ve Özellikleri

442 Sayılı Köy Kanunu	Köy Kanunu Tasarısı Taslağı
<ul style="list-style-type: none"> - Nüfusu 2,000'den aşağı yurtlara köy denir (1. Md.) - Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler (2. md.) - Köy, bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır (7. md.) - İşbu Köy Kanunu kadın ve erkek nüfusu yüz elliden yukarı olan köyler içindir (89. md.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Köy: Sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, kamu tüzel kişiliğine sahip, ibadethane, okul, otlak, yaylak, mera, baltalık gibi orta malları bulunan, bağ ve bahçeleriyle birlikte insanların toplu ve dağınık evlerde oturdukları yerleşimleri ifade eder (3/a md.) - Köyler nüfuslarına göre, <ul style="list-style-type: none"> a) Nüfusu 1501'den yukarı köyler birinci grup, b) Nüfusu 251'den 1500'e kadar olan köyler ikinci grup, c) Nüfusu 250'ye kadar olan köyler üçüncü grup köyler olarak gruplandırılmıştır (4. md.)

Taslağın genel gerekçesinde köylerin kademelendirilmesinin nedeni olarak, nüfusu az olan köylerle nüfusu çok olan köylerin gereksinimlerinin birbirinden farklı olduğu ve bu sebeple köyleri tek tip yönetsel model ile açıklamanın çeşitli sorunlara yol açtığı gösterilmektedir. Kademelendirme, ölçek ekonomilerinden yararlanarak köy yönetimlerinin idari ve mali kapasitelerinin artırılmasını amaçlamaktadır. Küçük köylerde ise köylere hizmet götürme birliklerinin işlevsel hale getirileceği belirtilmektedir.

Köyün Kuruluşu

442 sayılı Köy Kanunu'nda köy kurulması ile ilgili her hangi bir hüküm yer almamaktadır. Köylerin kurulma koşulları, 11.05.1988 tarih ve 19811 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma ve Birleşme ile Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmelik"te belirlenmiştir. Taslak, bu yönetmelik ile uyumludur. Taslağın 5. maddesinde köylerin kurulmasında uyulacak ölçütler ve yöntem sıralanmıştır. Taslakta ayrıca, olağanüstü ve mücbir sebeplerle İçişleri Bakanlığı kararıyla köy kurulabileceği de belirtilmektedir.

Tablo 3. Köyün Kuruluşu

442 Sayılı Köy Kanunu	Köy Kanunu Tasarısı Taslağı
<ul style="list-style-type: none"> - Her hangi bir hüküm yok 	<ul style="list-style-type: none"> -Köy kurulmasında coğrafi, ekonomik, sosyal şartlar ile nüfus ve kamu hizmetlerinin gerekleri göz önünde bulundurulur (5/1 md.) -Köy; köy veya belediyelerin bazı kısımlarının buldukları idari birimden ayrılarak kendi aralarında birleşmesi ya da iki veya daha fazla köyün kendi aralarında veya belediyelerin bazı kısımları ile birleşmesi yoluyla kurulur (5/2 md.) -Köy, kayıtlı seçmenlerin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu veya valinin doğrudan talebi üzerine yapılan halk oylamasıyla, valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığının kararıyla kurulur (5/3 md.) -Çeşitli olağanüstü ve mücbir sebeplerle İçişleri Bakanlığının kararıyla köy kurulabilir (5/4 md.)

Köyün Görev ve Yetkileri

442 sayılı Kanun'da köyün görevleri "Köy İşleri" başlığı altında, zorunlu ve isteğe bağlı görevler olarak düzenlenmiştir (12. md.). Sağlık, temizlik, yol, su, ağaçlandırma gibi görevler köyün zorunlu görevleri; çamaşırılık, pazaryeri, çarşı yapımı, berber ve nalbant yetiştirilmesi gibi görevler ise isteğe bağlı görevleri arasında sayılmıştır. Bu

görevlerin önemli bir bölümü (devlet parasını kıymetinden aşağı aldırılmamak, berber, nalbant ve ayakkabıcı yetiştirmek) günümüz koşullarında anlamını yitirmiştir.

Köy Kanunu Tasarısı Taslağı'nda ise köyün görevleri "Köyün Görev ve Yetkileri" başlığı altında tek bir maddede 23 ayrı görev olarak belirtilmiştir (11. md.). Yol, su ve kanalizasyon gibi tesislerin bakımı, onarımı ve işletilmesi; çevrenin korunması; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım faaliyetleri ile spor faaliyetleri düzenlenmesi; personel istihdamı bu görevler arasındadır. Taslakta belirtilen bu görevlerin tamamının birinci grup köyler tarafından yerine getirileceği belirtilirken, ikinci ve üçüncü grup köyler bazı görevlerden muaf tutulmuştur (11/2 md.).

Tablo 4. Köyün Görev ve Yetkileri

442 Sayılı Köy Kanunu	Köy Kanunu Tasarısı Taslağı
-Köye ait işler ikiye ayrılır (12. md.): 1 - Mecburi olan işler (37 ayrı görev -13. md.) 2 - Köylünün isteğine bağlı olan işler (32 ayrı görev- 14. md.)	- Köyün görev ve yetkileri- (23 ayrı görev- 11/1 md.)

Köyün Organları ve Görevleri

442 sayılı Köy Kanunu'nda köyün organları köy derneği, köy muhtarı ve ihtiyar meclisinden oluşurken (20. md.), taslakta ise köy meclisi ve muhtardan oluşmaktadır (12. md.). Taslak, 442 sayılı Kanun'da var olan "köy derneği"ne yer vermeyerek farklı bir düzenleme öngörmektedir. 442 sayılı Köy Kanunu'nda köy derneğinin görevleri; köy muhtarını ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmek (20. md.), muhtarın ücretini belirlemek (19. md.), köy imamını tayin etmek (83. md.) ve yapılması köylünün isteğine bağlı olan işlerin mecburi işler arasına alınmasına karar vermek (12. md.) olarak belirlenmiştir. Ancak uygulamada, köy imamlarının 22.06.1965 tarih ve 633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun (29. md.) ile Diyanet İşleri Başkanlığı'na bırakılması, 29.08.1977 tarih ve 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası ile de muhtarlara devletçe maaş bağlanması gibi sebeplerle köy derneğinin neredeyse işlevini tamamen yitirdiği görülmektedir (Kavruk, 2004: 72). Taslağın genel gerekçesinde ve madde gerekçesinde de (12. md.) köy derneğinin işlevini yitirdiği için kaldırıldığı, ihtiyar meclisinin adının da 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na paralel olarak köy meclisi adını aldığı ifade edilmektedir (12. md. gerekçesi).

Köyün organları ve yapısı bakımından Taslağın getirdiği bir diğer değişiklik de köy meclisi üyeleri konusundadır. 442 sayılı Köy Kanunu'nda köy imamı ile köy öğretmeni veya başöğretmen köy ihtiyar meclisinin doğal üyeleri olarak sayılırken, Taslak bu görevlileri köy meclisinin üyeleri arasına almamış, köy meclisinin tamamen seçilmiş üyelere oluşacağını belirtmiştir (13. md.).

Tablo 5. Köyün Organları

442 Sayılı Köy Kanunu	Köy Kanunu Tasarısı Taslağı
- Köy derneği - Köy muhtarı - İhtiyar meclisi (20. md.)	- Köy meclisi - Muhtar (12. md.)

Mevcut Köy Kanunu'nda ihtiyar meclisinin görev ve yetkileri 43 ilâ 48'inci maddeler arasında belirlenmiştir. Bu görevler arasında, imece ve salmaya karar vermek, muhtarın harcamalarını denetlemek, köy bütçesini kabul etmek, kamulaştırma kararı vermek ve imeceye katılmayanlara para cezası vermek yer almaktadır. Taslakta köy meclisinin görev ve yetkileri 14. maddede düzenlenmiştir. Bu görevler: bütçe ve kesin hesabı kabul etmek; taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine ve süresi on yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek; köy adına yapılacak kamulaştırmalar için kamu yararı kararı almak; şartlı bağışları kabul etmek; köy tarafından kullanılan mal ve hizmetlerin ücret tarifelerini belirlemek; köy başlısı, meydan, yol, sokak, cadde ve benzeri yerlere ad vermek; şebekeli içme suyu olan köylerde, her konut için su sayacı takılması zorunluluğu getirilip getirilmeyeceğine karar vermek; diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek; köye ait taşınmazları, aslı görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz

olarak İl özel idaresi ve köylere hizmet götürme birliklerine devir veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsise karar vermek; köyü ilgilendiren önemli işlerin karara bağlanması için tüm seçmenlerin görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapmaktır. Belirtilen görevler incelendiğinde, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilen belediye meclisinin görev ve yetkileriyle (18. md.) yaklaşık olarak benzer bir düzenleme olduğu görülmektedir.

442 sayılı Köy Kanunu'nda muhtarın görevleri devlet işleri ve köy işleri olmak üzere iki başlık altında düzenlenmiştir (35. md.). Bu durum, muhtarın hem köy idaresinin başı, hem de köyde devletin temsilcisi olmasının bir sonucudur (Gözler, 2008: 203). Muhtarın göreceği devlet işleri 16 ayrı görev (36. md.), köy işleri ise 7 ayrı görev (37. md.) olarak belirtilmiştir. Devlet işlerinden bazıları, hükümet tarafından bildirilecek kanunları, nizamları köy içinde ilan etmek ve halka anlatmak ve kanunlar, nizamlar, talimatlar, emirler ile kendisine verilecek işleri görmek; köyde asayiş korumak; salgın ve bulaşıcı hastalıkları günü gününe hükümete haber vermek; asker toplamak, bakaya ve kaçakları hükümete haber vermek; mahkemelerden gönderilen celpname ve her türlü tezkere ve hükümleri lazım gelenlere bildirerek istenilen işleri yapmak ve mahkeme mübaşirine ve jandarmaya vazifesinde kolaylık göstermektir. Köy işlerinden bazıları ise, ihtiyar meclisi ile görüştüktan sonra köylüyü işe çağırarak; ihtiyar meclisi kararı ile köy işlerine harcanacak parayı toplamak ve harcanması için emir vermek; köy işlerinde hem davacı, hem hasım olarak mahkemede bulunmaktır. Taslakta muhtarın görevleri, devlet işleri ve köy işleri şeklinde bir ayrıma tabi tutulmadan tek başlık altında toplanmıştır (22. md.- 18 ayrı görev). Bu görevlerden bazıları, köy tüzel kişiliğinin başı sıfatıyla, davacı veya davalı olarak yargı yerlerinde, resmi dairelerde ve törenlerde köyü temsil etmek veya ettirmek; nikâh kıymak; köy organlarına başkanlık etmek; köyün taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek; kamulaştırma kararlarını uygulamak; taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek; köy meclisinin kararlarını uygulamak; köy meclisinin kararına istinaden köy adına sözleşme yapmak; köyde çalışacak personeli görevlendirmek ve bunlarla sözleşme yapmaktır.

Köy Personeli

Köy personeli konusu 442 sayılı Kanun'da ayrı bir başlık altında düzenlenmemiş olmakla birlikte Kanun'un 68 ilâ 82. maddeleri arasında köy korucusundan, 83 ilâ 86. maddeleri arasında köy imamından ve 39. maddesinde de köy kâtibinden bahsedilmektedir. Köy öğretmeni de yasada ihtiyar meclisinin doğal üyesi olarak belirtilmekte, ancak merkezi yönetimin personeli olması sebebiyle köy personeli arasında kabul edilmemektedir. Yine köy imamı, 22.06.1965 tarih ve 633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun (29. md.) ile merkezi idarenin personeli haline gelmiştir. Son olarak köy kâtibi Kanun'da zorunlu olarak bulundurulması gereken personel şeklinde belirtilmemiş, köyde kâtip bulunmazsa yazıların köy öğretmeni ve imam tarafından yazılabileceği ifade edilmiştir (39. md.).

Taslakta ise köy personeli, ayrı bir başlık altında düzenlenmiştir (31. md.). Buna göre, köyler ihtiyaç halinde mimar, mühendis, veteriner, teknisyen, tekniker, köy kâtibi, bekçi, işçi ve çoban istihdam edebilecektir. Belirtilen personel, İş Kanunu hükümlerine göre yıllık veya kısmi zamanlı sözleşme ile çalıştırılabilecektir. Bunlardan köy bekçisinin görev ve yetkileri Taslağın 32. maddesinde belirtilmiştir.

Tablo 6. Köy Personeli

442 Sayılı Köy Kanunu	Köy Kanunu Tasarısı Taslağı
- Köy korucusu (68-82. md.) - Köy imamı (83-86. md.) - Köy katibi (39. md.)	- İhtiyaç halinde köylerde; mimar, mühendis, veteriner, teknisyen, tekniker, köy kâtibi, bekçi, işçi ve çoban İş Kanunu hükümlerine göre yıllık veya kısmi zamanlı sözleşme ile çalıştırılabilir (31/1 md.).

Köyün Mali Yapısı

442 sayılı Köy Kanunu'nda köyün gelirleri 15 ilâ 19. maddeler arasında imece, salma ve para cezaları, emlak ve arazi gelirleri, harçlar vb. gelirler olarak belirtilmiştir. Köyün giderleri ise Kanun'un 18. maddesinde köylünün isteğine bağlı olmayan ve köylünün isteğine bağlı olan giderler şeklinde ifade edilmiştir. İsteğe bağlı olmayan giderler arasında, köy muhtarının köy derneğince kesilen aylık veya seneliği; varsa kâtip aylığı; köy adına yazılı veya vakıf, emlak ve arazinin vergi ve başka masrafı; köyün zorunlu işlerine gerekli olacak paralar; isteğe bağlı iken zorunlu

yapılan işlerde kullanılacak paralar; köy işine bakacak adamların aylığı sayılmaktadır (19. md.). Bu giderler arasında yer alan köy muhtarının aylık veya seneliği, 29.08.1977 tarih ve 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası ile muhtarlara devletin maaş bağlamasıyla, köyün gideri olmaktan çıkarılmıştır.

Taslak'ta köyün gelirleri 33. maddede, giderleri ise 34. maddede düzenlenmiştir. Köyün gelirleri, genel bütçe vergi gelirlerinden binde beşi oranında ayrılacak pay; bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından gönderilen tahsisli ödenekler hariç, il özel idarelerinin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde biri oranında ayrılacak pay; kamu kurum ve kuruluşlarından proje karşılığı veya karşılıksız aktarılan her türlü kaynak; taşınmaz ve kira gelirleri; ücret tarifelerinden elde edilen gelirler; faiz ve ceza gelirleri; bağış ve yardımlar ve diğer gelirlerdir (33/1 md.). Taslak köyün gelirleri açısından önemli bir yenilik getirerek, imece ve salmaya yer vermemiş, köy yönetimlerine nüfuslarıyla orantılı olarak genel bütçeden ve il özel idarelerinin bütçe gelirlerinden pay ayrılacağını belirtmiştir. Bu düzenleme 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde belirtilen mahalli ".....idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlar." hükmünün köy yönetimleri açısından hayata geçirilmesidir. Tasarı yasalaştığı takdirde, belediye ve il özel idareleri gibi köylere de merkezi bütçeden pay ayrılarak köylerin mali yapısı güçlendirilecektir.

Taslakta köyün giderleri olarak, köy binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler; personel giderleri; her türlü altyapı, yapım, onarım ve bakım giderleri; gelirlerin tahsili için yapılacak giderler; mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler; dava, takip ve icra giderleri; bu Kanun ve diğer kanunlarla köye verilen görevlerin yerine getirilmesi için yapılan giderler ve diğer giderler sayılmıştır (34. md.).

Taslakta ayrıca köyün mali yapısı ile ilgili olarak, birinci gruba giren köylerin bütçe hazırlama zorunluluğu (35/1 md.); köy yönetiminin gelir ve giderleri ile diğer idari işlemlerin valilik ve kaymakamlıklar tarafından denetleneceği (37/1 md.); köylerin her türlü iş için ihale yapabilecekleri (38-39. md.) de düzenlenmiştir.

Tablo 7. Köyün Mali Yapısı

442 Sayılı Köy Kanunu	Köy Kanunu Tasarısı Taslağı
<p>GELİRLER</p> <ul style="list-style-type: none"> - İmece (15. md.) - Salma (17. md.) - Para cezaları, harçlar, emlak ve arazi gelirleri, bağışlar, köy adına ekilen tarla gelirleri, ocak işletmeleri gelirleri, otlaklardan ve meralardan fazlasının kira paraları vb. (17. md.) <p>GİDERLER (18-19. md.)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Köylünün isteğine bağlı olmayan giderler - Köylünün isteğine bağlı olan giderler 	<ul style="list-style-type: none"> - Köyün gelirleri (33. md.) - Köyün giderleri (34. md.)

Köy Yerleşim Planı

Köy yerleşim planı, 442 sayılı Köy Kanunu'nda 1987 yılında yapılan değişiklik ile ek madde 9 ve devamında, Taslakta ise ayrı bir başlık altında 42. maddede düzenlenmiştir. Her iki düzenleme ilk bakışta büyük ölçüde benzerlik göstermekle birlikte, 442 sayılı Kanun'da "köy yerleşme planı" taslakta ise "köy yerleşim planı" ifadesi kullanılmıştır.

Tablo 8. Köy Yerleşim Planı

442 Sayılı Köy Kanunu	Köy Kanunu Tasarısı Taslağı
<ul style="list-style-type: none"> - Köy muhtarı, köy ihtiyar meclisinin olumlu kararını aldıktan sonra, köy yerleşme planının yapılmasını bağlı bulunduğu mülki amirinden talep edebilir. Köy yerleşme planı, köy yerleşik ve gelişme alanını ihtiva eder (Ek Madde 9). 	<ul style="list-style-type: none"> - Köy yerleşim planı, köyün yerleşik alan sınırını, bu alan içerisindeki yerleşim parsellerini, hâlihazır konut ve diğer yapılarla ortak kullanımda olan yapılarının yerleşim düzenini, köy içi yolları ve bağlantılarını gösterir. Köy yerleşim planı, köyün mevcut yerleşimini ve gerektiğinde gelişme alanını ihtiva eder (42/1 md.).

Köyün Birliklerle İlişkisi

442 sayılı Köy Kanunu birliklerle ilgili doğrudan herhangi bir hüküm içermemektedir. Ancak, 47. maddede, iki veya daha fazla köyün kendi aralarındaki işler için bir araya gelerek karar alabileceklerini belirtmekle, köylerin birlik benzeri yapılar oluşturabileceklerini de zımnen kabul etmiş olmaktadır.

442 sayılı Kanun'dan farklı olarak yeni Köy Kanunu Tasarısı Taslağı'nda birliklerle ilgili olarak ayrıntılı bir düzenlemeye gidilmiştir. Buna göre, köylerin, köylere hizmet götürme birliklerinin (43. md.) ve kurulacak olan "Türkiye Köyler Birliği"nin doğal üyesi olacakları (45/1 md.) ifade edilmektedir. Türkiye Köyler Birliği, Türk yerel yönetim mevzuatında ilk kez yer alan bir kurumsal yapıdır. Ayrıca Taslakta köylerin diğer kuruluşlarla ilişkileri de düzenlenmiş, bu kapsamda ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilecekleri belirtilmiştir (44. md.). Taslağın 14. maddesinde, diğer yerel yönetim birimleri ile birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya köy meclisinin karar verebileceği de ifade edilmiştir.

Tablo 9. Köyün Birliklerle İlişkisi

442 Sayılı Köy Kanunu	Köy Kanunu Tasarısı Taslağı
<p>- İki ve daha ziyade köyler arasındaki işler için o köylerin muhtar ve ihtiyar meclisleri kendi aralarında kararlaştıracakları bir köyde toplanarak konuşurlar ve ne türlü yapılacağını ve her köyün o işte ne türlü yardım edeceğini kararlaştırırlar ve ondan sonra Hükümete haber vererek alacakları izne göre işe başlarlar. (47. md.)</p> <p>- İki veya daha ziyade köylere düşen işler için köylerin ihtiyar meclisleri kendi aralarında anlaşamazlarsa bunlardan bir tarafın dilemesi üzerine köyün bağlı olduğu Hükümet reisi işe karışır ve o köylerin ihtiyar meclislerini toplayarak işi bitirir (48. md.).</p>	<p>- Köyler, bağlı oldukları ilçede kurulan köylere hizmet götürme birliklerinin doğal üyesidir (43. md.).</p> <p>- Köylerin menfaatlerini korumak, rehberlik etmek, köyler arasında yardımlaşma ve işbirliğini teşvik etmek, iyi uygulama örneklerini yaygınlaştırmak, personelin eğitimini sağlamak, köylerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirmek amacıyla ülke düzeyinde sadece bir birlik kurulabilir. Köyler, ülke düzeyinde kurulan köyler birliğinin doğal üyesidir. Birliğin merkezi Ankara'dır (45/1 md.).</p> <p>- Türkiye Köyler Birliğinin organları; meclis, encümen ve başkandan oluşur (45/2 md.)</p> <p>- Köy meclisi, diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar verebilir (14/1-g md.).</p>

SONUÇ

1982 Anayasası'na göre Türkiye'deki yerel yönetim birimleri belediye, il özel idaresi ve köydür. Belediye ve il özel idaresinin hukuki yapıları, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yeniden düzenlenmiştir. Ancak 1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu, bazı değişikliklere uğramış olsa da yürürlükte kalmıştır.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında çıkarılan Köy Kanunu teknolojik, ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmeler sonucu toplumun gereksinimlerini karşılamaktan uzaklaşmıştır. 1924 yılından günümüze kadar birçok kez köye ilişkin kanun tasarıları hazırlanmış, ancak çeşitli sebeplerle yasalasamamıştır. Bu konudaki son girişim, İçişleri Bakanlığı bünyesinde 2008 yılında çalışmaları başlatılan "Köy Kanunu Tasarısı Taslağı"dr. Söz konusu Taslak ve yürürlükteki Köy Kanunu incelendiğinde, her ikisinin de benzer konuları düzenledikleri görülmekle birlikte, Taslak köy yönetimine ilişkin birçok yeniliği de beraberinde getirmektedir.

Taslakta ilk olarak, köyler nüfus esasına göre kademelendirilmektedir. Kademelendirme ile ölçek ekonomilerinden yararlanılarak köy yönetimlerinin idari ve mali kapasitelerinin artırılması amaçlanmaktadır. Küçük köyler için de köylere hizmet götürme birlikleri daha işlevsel hale getirilmektedir.

İkinci olarak, Taslakta köy kurulması düzenlenmektedir. Köylerin kurulmasında coğrafi, ekonomik, sosyal şartlar ile nüfus ve kamu hizmetleri gereklerinin göz önünde bulundurulacağı belirtilirken, İçişleri Bakanlığı kararıyla da köy kurulabileceği hüküm altına alınmaktadır.

Üçüncü olarak, köyün görevleri yeniden tanımlanarak, günün koşullarına göre düzenlenmektedir.

Dördüncü olarak, işlevini yitiren köy derneği kaldırılmakta ve ihtiyar meclisinin de adı değiştirilerek, köyün organlarının köy muhtarı ve köy meclisinden oluşacağı ifade edilmektedir. Ayrıca köy meclisinin tamamen seçilmiş üyelere oluşacağı belirtilerek, farklı bir düzenlemeye de yer verilmektedir.

Beşinci olarak, köy personeli ayrı bir başlık altında yer almakta, köylerin ihtiyaç halinde İş Kanunu hükümlerine göre sözleşmeli olarak mimar, mühendis, veteriner, teknisyen, tekniker, köy kâtibi, bekçi, işçi ve çoban istihdam edebilecekleri belirtilmektedir.

Altıncı olarak, imece ve salma kaldırılmakta, köy yönetimlerine nüfuslarıyla orantılı, genel bütçeden ve il özel idaresi bütçe gelirlerinden pay ayrılmaktadır. Böylece köylerin mali yapısı güçlendirilmektedir.

Yedinci olarak, birliklerle ilgili ayrıntılı bir düzenlemeye gidilmektedir. Taslakta köylerin, kurulacak olan “Türkiye Köyler Birliği”nin ve köylere hizmet götürme birliklerinin doğal üyesi olacakları ifade edilmektedir. Ayrıca köylerin diğer kuruluşlarla ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilecekleri de belirtilmektedir.

Son olarak, 442 sayılı yasada bulunmayan bazı konulara Taslakta yer verildiği görülmektedir. Bunlardan ilki, köy yönetimlerine genel düzenleme ve idari yaptırım yetkisi tanınmasıdır. Buna göre “Köy meclisi, kanunlara aykırı olmamak ve mahallin en büyük mülki idare amirinin onayı ile köy içi ulaşımın temini, su kaynaklarının korunması ve su şebekesinin kullanımı, kamu yapıları ve ortak hizmet alanlarının kullanımı, kamu düzeninin sağlanması, genel sağlık ve çevrenin korunması amacıyla, genel emirler çıkarabilir ve düzenleme yapabilir” (46/1 md.). İkincisi ise, *geri çağırma*dır. Geri çağırma, köyün organlarının görevlerini yapmaması durumunda, seçmenlere halk oylamasına giderek muhtarın ve meclisin görevlerine son verme hakkı tanınmasıdır (3/1d md.; 28. md.). Taslağın genel gerekçesinde bunun bir pilot uygulama olduğu belirtilmektedir. Buradan hareketle geri çağırma uygulamasının diğer yerel yönetim birimlerine de yaygınlaştırılacağı sonucu çıkarılabilir. Bu iki durum, Türk yerel yönetim mevzuatı açısından yeni bir yaklaşımı yansıtmaktadır.

Taslağın getirdiği yeni düzenleme genel olarak değerlendirildiğinde, köy yönetiminin eskiye oranla daha işlevsel bir yerel yönetim birimi haline dönüştürüldüğü görülmektedir.

KAYNAKÇA

ERYILMAZ, B. (1997). **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**. İstanbul: Birleşik Yayıncılık.

GÖZLER, K. (2008). **İdare Hukuku Dersleri**. 7. b. Bursa: Ekin Kitabevi.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (2008). **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**. Ankara: Turhan Kitabevi.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (1998). **Cumhuriyet'in 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz**. Ed. Hasan Canpolat. Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayınları.

KAVRUK, H. (2004). **Köy ve Mahalle: Yerleşim ve Yönetim Birimi**. Ankara: Odak Yayınları.

Köy Kanunu Tasarısı Taslağı. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. <http://www.mahalli-idareler.gov.tr>. 20.01.2010.

NADAROĞLU, H. (1989). **Mahalli İdareler**. İstanbul: Beta.

ORTAYLI, İ. (2000). **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)**. Ankara: Türk Tarih Kurumu.

SEYİTDANLIOĞLU, M. (1996). “*Yerel Yönetim Metinleri (III) Tuna Vilayeti Nizamnamesi*”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 5, Sayı 2, Mart, ss. 67-81.

SEYİTDANLIOĞLU, M. (1996). “*Yerel Yönetim Metinleri (VI): 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri*”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 5, Sayı 5, Eylül, ss. 89-103.

SEYİTDANLIOĞLU, M. (1996). “*Yerel Yönetim Metinleri (VII): 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri*”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 5, Sayı 6, Kasım, ss. 89-99.

Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma ve Birleşme ile Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmelik. 11.05.1988 tarih ve 19811 sayılı Resmi Gazete.

SOYSAL, M. (1967). **Local Government in Turkey**. Ankara: TODAİE.

TÜİK Haber Bülteni. (2009). **Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi 2008 Nüfus Sayımı Sonuçları**. Ocak. Sayı 14.

KELEŞ, R. (1994). **Yerinden Yönetim ve Siyaset**. İstanbul: Cem Yayınevi.

18.03.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu. 07.04.1924 tarih ve 68 sayılı Resmi Gazete.

22.06.1965 tarih ve 633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun. 02.07.1965 tarih ve sayılı 12038 sayılı Resmi Gazete.

29.08.1977 tarih ve 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası. 10.09.1977 tarih ve 16053 sayılı Resmi Gazete.

03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu. 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete.

<http://www.yerelnet.org.tr/iller/21.01.2009>.