

KÖY İDARESİ



Alkan POLAT

Ankara Sosyal Bilimler
Üniversitesi Kamu Yönetimi
Yüksek Lisans Öğrencisi

Cumhuriyetin ilk yıllarındaki köy ve köylüsünün sorunları ile günümüz köy ve köylüsünün sorunları aynı değildir. Bu nedenle modern bir köy kanununa ihtiyaç zaruridir.

GİRİŞ

Toplumumuzun asırlardır üreten, yaşatan ve aynı zamanda besleyen toprakları olan köyler bugün hala bu özelliğini koruyarak var olmaya devam etmektedir. Burada yaşatan kelimesinden kast sadece hayat veren anlamında değil; kültürel anlamda da devamlılığı sağlayan, bozulmayan, değişmeyen manasındadır. Köylerde yaşayan insanların çoğunun ya akraba ya da hısım ilişkileri ile bağlı olduğu görülmektedir. Bu sebeple köyler kültürel ve sosyal anlamda asimilasyonun en az olduğu idari bir yapıdır. Biraz daha geçmişe gidildiğinde köylerin askeri manada etkinliğinin fazla olduğu görülür. Örneğin Osmanlı Döneminde köyler tımar isteminin icracısı olarak görülebilir. Tabii yıllar itibarıyla bu durum tımar sisteminin kalkmasıyla vergilerin toplanmasını güçleştirdiği için idari yapıda de-

ğişikliği zorunlu kılmıştır ve bu da bugün ki köy idari yapısını ortaya çıkarmıştır.

KÖYÜN TANIMI VE HUKUKİ YAPISI

1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu'na göre köy; nüfusu 2000'den az olan ve cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi ortak malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler.

Son içeriğiyle 91 madde, 18 ek madde ve 3 geçici maddeden oluşmaktadır. 1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu'nun milat oluşturması sebebiyle köy idaresini; Cumhuriyet öncesi ve Cumhuriyet sonrası diye 2 alt başlıkta incelememiz gerekmektedir.

Osmanlı Devleti'nde köylerle ilgili birçok yasal düzenleme yapılmıştı ve köyler

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi, 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, 1876 tarihli Bucakların Yönetimi Hakkındaki Tüzük (İdare-i Nevahi) ve 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu esas alınarak yönetildi.

CUMHURİYET ÖNCESİ KÖY İDARESİ

İnsanların bir arada yaşama ihtiyacı ve istekliliğinin bir sonucu olarak ortaya çıkmış olan köylerin tarihi insanlık tarihi kadar eskidir.

Köy idaresi Osmanlı Devleti'nin de en eski kurumlarından olmakla birlikte yasal zeminine yakın bir dönemde kavuşmuştur. İlk yasal düzenlemelerine 19. yüzyılın başlarında rastlanan köy idaresi, Sultan II. Mahmut zamanında değişen ve dönüşen bir yapıda varlığını korumuştur. Günlük şartlara ve ihtiyaçlara göre çeşitli düzenlemelere tabi tutulan köy idaresi, Türk toplumunun dününün ve bugününün iyi anlaşılabilmesi için önemli bir konumdur. Hem Osmanlı Devleti'nin en önemli gelir kaynağı olan tarım sektörünü içermesi hem de toplumsal ilişkilerin en açık halini ihtiva etmesi yönüyle köyler, tarihin her safhasında önemlerini korumuşlardır (Arsoy, 2021:13).

Köy idaresi birimlerinin ilk temellerinin 1829'da Sultan II. Mahmut döneminde atılan muhtarlık teşkilatı, temelde halk ile devlet arasında bir köprü vazifesi görmesi arzusuyla kurulmuş ve İstanbul'da Bilâd-ı Selâse'de (Eyüpsultan, Galata ve Üsküdar'ı temsil eden "üç belde" anlamında kullanılan tamlamadır.) gösterdiği başarıların ardından Anadolu'da da uygulanmaya başlanmıştır.

Muhtarlık teşkilatında sağlanan başarı üzerine 1833 yılında da İstanbul dışındaki ilk muhtarlık örgütü Kastamonu'da kurulmuştur. Muhtar-ı evvel ve muhtar-ı sani, yani birinci



muhtar ve ikinci muhtar şeklinde isimlendirilen idareciler, seçildikleri bölgede göreve başlamışlardır. Bu uygulama zamanla devletin neredeyse tüm idari birimlerinde uygulanmaya başlanmıştır (Ergin, 1936:).

1864 Nizamnamesi merkezin çevre üzerindeki gücünü arttırmaya yönelikti. Bu nizamname ile amaçlanan; düzenli ve etkin yönetimi gerçekleştirmekti. 1871 Nizamnamesi de bu amaca paralel olarak taşrada merkezi idarenin temsilcilerinin yetkilerini arttırmaya yönelmiştir. Muhtara ve ihtiyar heyetine vergi ile ilgili verilen yetkilerin nizamnamedeki diğer maddeler ve 1858 Arazi Kanunu ile düşündüğümüzde; merkezin tarımda verimliliği geliştirmek ve bunun gerçekleşmesi halinde devletin gelirlerinin artacağı düşüncesinden kaynaklandığını söyleyebiliriz.

1864 Vilayet Nizamnamesi, vilayet, sancak, kaza ve köy yönetimini ayrıntıları ile düzenlemiştir. Nizamnameye göre her köyde her sınıf ahali için, iki muhtar seçilecektir. Seçilen muhtarlar kazaya bildirilerek kaza müdürünün emri ile tayin olunacaktır. Muhtarlar köyün bekçi, korucu gibi zabıta görevi yapanların idaresinden ve hükümetin icra vasıtası olarak beledi işlerden sorumlu tutulmuştur.

İlk olarak Tuna vilayetinde 1864 Vilayet Nizamnamesi ile kurulan ihtiyar meclisleri köylerin yerel yönetim statüsü kazanmasında en önemli adımdır. Günümüz köy idari yapısında kullanılan muhtar ve ihtiyar heyeti bu dönemden kalan deyimlerdir. Klasik dönemde taşra hiyerarşisinin en altında yer alan ve sipahi, voyvoda ve kethüda gibi memurların yönetiminde olan köylerde, II. Mahmut döneminde muhtarlıklar kurulmuştur. Köy ve mahallelerde muhtarlıkların kurulması dönemin benimsenen merkezileşme politikasının bir sonucudur. Yapılan reformlar ile köy ve mahallelerde imamlar muhtar karşısında yetkisel olarak zayıflamışlardır (Es, 2008:32).

CUMHURİYET SONRASI KÖY İDARESİ

Osmanlı'dan Türkiye Cumhuriyeti'ne dönüşüm sürecinde Kanun-i Esasi'den kalma düzenlemeler ile 1913 tarihli Kanun'un getirdiği idari yapılanma 1921 ve 1924 tarihli anayasalarla değiştirilmiştir.

7 Nisan 1924 tarihinde Resmi Gazete'de 10 fasıl halinde, 97 madde halinde yayımlanan 442 Sayılı "Köy Kanunu" köy idaresi yapılanmasını artık bir yerel yönetimi birimi olarak ele alınmaya başlanmasını sağlamıştır.

1924 Anayasası'nda köylerle ilgili olarak Türkiye'nin coğrafik durumu ekonomik ilişkileri bakımından illere, illerin ilçelere, ilçelerin bucaklara bölündüğünü ve bucakların da kasaba ve köylerden meydana geldiği ifade edilmiştir.

Osmanlı Döneminden beri varlığını koruyan köyler 1924 yılında yürürlüğe giren 442 sayılı Köy Kanunu ile tüzel kişiliğini kazanmıştır. Köy yönetimi; yerel yönetim birimi olmasının yanı sıra genel yönetimin taşra basamağı olarak da görevini sürdürmektedir.

Bu kanun, yerel yönetim mevzuatları arasında en uzun süre yürürlükte kalan kanunumuz olarak tarihe geçmiştir.

Köy yönetimi, köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere karar organları seçmenler tarafından oluşturulan bir mahalli idare birimidir.

Köylerin yönetimi Köy Kanunu'na göre olmaktadır. Kanun, köyü üç değişik açıdan tanımlamıştır.

- Bunlardan ilki, nüfusu iki binden aşağı olan yerleşim birimi köydür.
- Cami, okul, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan toplu ve dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlaları ile birlikte bir köy oluşturur.
- Üçüncü olarak köy, bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülmeyen mallara sahip olan ve kanunla kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlık, bir tüzel kişidir.

Genel anlamda köylerin; görev yetkileri, maliyesi ve personeli olmak üzere üç temel yönetsel boyutu bulunmaktadır.

Köy Kanunu'nda verilen yetkiler, emir vermeye ve bu emri yerine getirmeye yetkili köy muhtarı ile ihti-

yar heyetince yerine getirilir. Kanun köye ait işleri zorunlu ve isteğe bağlı olarak ikiye ayırmıştır. Köy yönetimi bu görevleri ya bir yerel yönetim birimi ya da genel yönetimin bir organı olarak yerine getirmektedir.

Genel başlıkları ile ilgili köy yönetiminin görevleri şu şekildedir (Keleş, 2006:193-194): sağlık ve sosyal yardım, bayındırlık ve imar, kolluk, kültür ve eğitim, tarımsal görevler ve ekonomik görevler.

KÖY YEREL YÖNETİMİNİN ORGANLARI

En küçük yönetim birimi köy idaresidir. Köy idaresi, muhtar, köy derneği ve köy ihtiyar meclisi olmak üzere 3 organdan oluşur.

Muhtar

- Köy yönetiminin başında bulunan muhtar hem devlet hem de köy işlerini yürütür.
- Kanuna göre köy işlerinde söz söylemek, emir vermek ve emri ni yaptırmak muhtarın hakkıdır.
- Yürütme organıdır.
- Muhtar devletin memurudur.
- Görev süresi beş yıldır.
- Siyasi partiler aday gösteremez.
- Muhtarların bütün işlemleri kaymakam ve valinin vesayet denetimine tabidir.
- Türkiye genelinde 32.238 mahalle ve 18.278 köy olmak üzere toplamda 50.516 muhtar görev yapmaktadır.

Köy İhtiyar Meclisi

- Köy ihtiyar meclisi, köyün yürütme, denetleme ve karar organıdır. İki tür üyesi vardır: Seçimle gelenler ve doğal üyeleri.
- Seçimle gelenler; köy derneği tarafından çoğunluk usulüyle seçilirler.

- İhtiyar meclisinin doğal üyeleri ise köy okulunun müdürü ve köy imamıdır.
- Hangi işlerin imece ile yapılacağına köy ihtiyar heyeti karar verir.

KÖY GELİRLERİ

Köy Kanunu'nda köyün başlıca gelirleri imece ve salmadır.

İmece köy işlerinin birçoğunu bütün köylünün birleşerek yapılmasına denir.

Köyün diğer bir önemli gelir kaynağı salmadır. Salma, köy gelirlerinin giderlerine yetmemesi durumunda köy ihtiyar heyeti kararı ile herkesin duruma göre köyde oturanlar ve köyle maddi olarak alakası bulunanlardan talep edilen gelirdir. Bunun dışında köylerin, kendi mal ve işletmelerinin gelirinden oluşan hasılat, resim ve harçlar, para cezaları, yardım ve bağışlar, vakıf ve avarız gelirleri gibi başkaca gelir kaynakları vardır.

KÖY GİDERLERİ

Köyün giderleri, köylünün isteğine bağlı olan ve olmayan şeklinde ikiye ayrılmıştır. Kanun köylünün isteğine bağlı olan harcamalarını gider olarak saymazken, isteğe bağlı olmayan giderleri; köy muhtarının köy derneğince kesilen aylık veya seneliği, varsa katip aylığı, köy namına yazılı veya vakıf emlak ve arazinin vergi ve başka masrafı, köyün mecburi işlerine lazım olacak paralar, kanunda isteğe bağlı iken mecburi yapılan işlere lazım olacak paralar, köy işine bakacak adamların aylığı şeklinde sayılmıştır.

442 sayılı Köy Kanunu'na göre Köye ait işler ikiye ayrılır:

1. Mecburi olan işler(Fasıl 2 madde 13)
2. Köylünün isteğine bağlı olan işler(Fasıl 2 madde 14)

Madde 13 – Köylünün mecburi işleri

37 konuyu ele alan 13. madde köylünün mecburi işlerinden bir kaçını şöyle sıralamıştır:

- Köye kapalı yoldan içilecek su getirmek ve çeşme yapmak, köyün içtiği su kapalı geliyorsa yolunda delik deşik bırakmamak ve mezarlıktan veya süprütülük ve gübrelikten geçiyorsa yolunu değiştirmek
- Evlerde odalarla ahırları bir duvarla birbirinden ayırmak
- Köy meydanının bir tarafında ihtiyar meclisinin toplanıp köyün işlerini görüşmeleri için bir köy odası yapmak
- Köyde bir mescit yapmak (yeni-den yapılacak ise köy meydanının bir tarafına yapılacaktır.)
- Köy namına nalbant, bakkal, arabacı dükkânları yaptırmak
- Köye ortaklaşa korucu, sığırtmaç, danacı ve çoban tutmak gibi işler köylünün mecburi işleri olarak belirlenmiştir.

Müeyyideleri: Köylü mecburi olan işleri görmezse ceza görür.

Madde 14 – Yapılması köylünün isteğine bağlı olan şeyler şunlardır:

32 konuyu ele alan 14. madde yapılması köylünün isteğine bağlı işlerinden bir kaçını şöyle sıralamıştır.

- Köyün evlerinde ahırları odalardan ayrı bir yere yapmak
- Ev, ahır, hela duvarlarının iç ve dışları senede bir defa badanalanmak
- Her köyün bir başından öbür başına kadar olan yolları taş kaldırma ile döşemek
- Köy mezarlığının köyden ve cad-deden uzak bir yerde, suların geldiği tarafta değil, akıp gittiği tarafta olmasına çalışmak ve etrafını duvarla çevirerek içerisine hayvan girmesinin önünü almak ve mezarlığa gübre süprütü dökmemek, herkesin mezarlarına iyi bakmak
- Köyün sınırı içinde münasip yerlerde ve tepelerde orman yetiştirmek
- Kazaen yanan veya yıkılan fukara evlerini bütün köy yardımı ile yapmak

isteğine bağlı olan işlerde ceza yoktur. Ancak köylünün isteğine bağlı bu gibi işlerde köy derneğinin yarısından çoğu hükmederler ve vilayete bağlı olan yerlerde vali ve kazaya bağlı olan köylerde kaymakamın rızasını alırlarsa o iş bütün köylü için mecburi olur. Ve yapmayan ceza görür.

6360 Sayılı Yasanın Köylere Etkileri

2012 yılında 6360 sayılı Kanun'un köyleri ilgilendiren en büyük değişikliği yeni kurulan on dört büyükşehir belediyesi(Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van) ile birlikte önceden büyükşehir statüsü elde eden on dört büyükşehir belediyesinin(Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun) sınırlarını il mülki sınırları olarak belirlemesidir. Geri kalan diğer iki büyükşehir belediyesi olan İstanbul ve Kocaeli belediyeleri için büyükşehir belediye sınırının il sınırına dayanması daha önceden 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun geçici birinci maddesinde yapılmıştır.

SONUÇ

1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu'nun asıl amacı merkezi devlet anlayışının köylere nüfuz etmek istemesinden dolayı ortaya çıkmaktadır. Çünkü ilk nüfus sayımına göre (1927); ülkenin 13 milyon 200 bin nüfus vardı. Bu nüfusun sadece 4 milyonu şehirlerde yaşıyordu. Bu da makalede bahsedildiği gibi vergilerin toplanması hususunda ciddi problemler yaratmaktaydı.

Bugüne baktığımızda yine benzer bir şekilde 6360 sayılı kanunla be-

raber yerele en yakın birimlerin kaldırılması merkezleşme mantığının devamı niteliğindedir. Sonuç olarak bu illere bağlı köyler yerel yönetim birimi özelliğini kaybetmiştir.

Köy kanununa yeni maddeler eklenerek günümüz şartlarına uydu-rulmaya çalışılmış fakat yetersiz kalmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarındaki köy ve köylüsünün sorunları ile günümüz köy ve köylüsünün sorunları aynı değildir. Bu nedenle modern bir köy kanununa ihtiyaç zaruridir.

KAYNAKÇA

- 442 sayılı Köy Kanunu
- Arsoy, M. (2021). Köy Kanunu ve Tarihçesi "442 Sayılı Köy Kanunu'nun Tarihi Ve Mevcut Durum Üzerine Bir Değerlendirme". *Türk İdare Dergisi*, 11.
- Es, M. (2008). Osmanlı Devletinde Mahalli İdareler. *Yerel Siyaset Dergisi*, 27(2), 29-38.
- Ergin, O. N. (1936), *Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı*, İstanbul
- Keleş, R. (2006) *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, 5. Bası, İstanbul, 2006: 193-194.