

KÖY VE MAHALLE İDARELERİNİN MÜLKİ İDARE İLE İLİŞKİLERİ



1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu kırsal kalkınmaya verilen önemin bir göstergesidir ve mülki idareye önemli görevler atfetmiştir.



Ahmet APAN

Doç. Dr., Mülkiye
Başmüfettişi,

ahmet.apan@icisleri.gov.tr,
ORCID: 0000-0002-2294-
3048

GİRİŞ

Cumhuriyet'in kuruluşuyla birlikte kabul edilen ilk yasal düzenlemelerden birisine konu edilmesi köye yüklenen önemi göstermesi bakımından önemlidir. Geçmişte nüfusun yoğun olarak köylerde yaşaması Cumhuriyet için köyün ve köylünün sorunlarının çözümünü acil hale getirmiştir. Öte yandan, Türkiye ve dünyadaki gelişmeler kentleşme hızını artırdığından köylerin önemini kaybetmesi ve köylerde yaşayan nüfusun azalması gibi sonuçlar doğurmuştur. Mali bakımdan güçsüzleşmesinin yanında personel, araç-gereç ve kurumsal yapıdan yoksun olması gibi nedenlerle köy idaresinin sürdürülebilir

niteliğini kaybetmesi köylerin işlevsiz ve gereksiz olarak algılanmasına neden olmuştur. 30 büyükşehir sınırları içerisindeki köylerin kaldırılıp, yerlerine mahalli idare kuruluşu niteliği taşımayan mahallelerin ikame edilmesi bu algının somutlaşmış halidir. Yerel yönetim kuruluşlarından köy ve köylerde yaşayanlarla ilgili olarak mülki idarenin üstlendiği sorumluluk ve hizmetler artık biçim değiştirmiştir. Köylerin yerini alan mahallelerin sayısında ciddi bir artış görülürken, organları seçimle işbaşına gelmesine rağmen bu birimlerin yerel yönetim niteliğine sahip olabilmeleri için yeni bir düzenleme yapılması ihtiyacı duyulmaktadır.

Bu çalışma içerisinde köy ve mahalle idareleri karşılaştırmalı yöntemle incelenerek her ikisinin yaşadıkları sorunlar ve mülki idareyle ilişkileri tespit edilmeye çalışılmıştır. İki ana bölümden oluşan çalışmada önce köy idaresi tarihsel gelişimi ve güncel durumuyla incelenmiştir. Bu bölümde mülki idarenin köylerin denetimi ve bütçeleri üzerindeki yetkileri ayrı alt başlıklar olarak incelenmiştir. İkinci bölümde mahalle idaresi ele alınmıştır. Çalışmada sonuç yerine her iki idarenin yaşadıkları sorunlar ve karşılaştırmalara yer verilmiştir.

KÖY İDARESİ: TARİHSEL GELİŞİMİ VE GÜNCEL DURUMU

Tımar ile yönetilen yerlerde oluşmaya başlayan köyler tarihsel gerçeklikleri içerisinde şekillenirken, 19. yüzyıla kadar onları düzenleyen herhangi bir kanunnameye rastlanmamaktadır. Osmanlı İmparatorluğu'nun temellerinden tımar en yalın anlatımıyla *"Devletin mülkiyeti altındaki toprakların, yine devlet memuru olan ve maaşlarını tımarlarının gelirinden alan sipahilerin gözetiminde, kullanım hakkına sahip köylüler tarafından işletilmesidir"*.¹ Osmanlı İmparatorluğu'nda köye yönelik ilk hükümlere 22 Kasım 1858'de vali, mutasarrıf, kaymakam ve müdürlerin görevlerini de belirleyen bir Talimatta rastlanmaktadır. Aynı zamanda mülki kademelere de yer veren bu talimat ile ülke, eyalet, liva, kaza ve köy olmak üzere dört kademeye ayrılmıştır.² Görüldüğü üzere köy idaresi Osmanlı İmpa-

ratorluğu döneminde mülki kademeler arasında sayılmaktadır. 1864 Vilayet Nizamnamesi aynı anlayışı devam ettirmiştir. 7 Kasım 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinin 54 ile 66. maddeleri arasında yer alan "köy işlerinin idaresi (idare-i umur-kura)" başlıklı "dördüncü babı" köy idaresine ilişkindir. 1871 Nizamnamesi ise ülke yönetiminde birtakım değişiklikleri ortaya çıkarmış olup, bunlardan en önemlisi, 5. Kademe olarak "Nahiye" adı altında yeni birimlerin kurulmasıdır.³ 22 Ocak 1871 Vilayet Nizamnamesinin 59 ve 60. maddelerinde yer alan "köyün idaresi (idâre-i karye)" başlıklı "dördüncü faslı" köy idaresini düzenlemektedir.⁴ Araççada karye köy anlamına gelirken kura ise çoğul halidir. 1864 ve 1871 Nizamnameleri 26 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatinin 148. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır. Ne var ki, ilga edilen Nizamnamelerin köyleri düzenleyen maddeleri yerine yeni bir düzenleme kabul edilememiştir. Aslında ikinci Meşrutiyet döneminde 26 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati gibi bir "İdare-i Kura Kanunu (Köy İdaresi Kanunu)" tasarısı hazırlanıp, Meclis-i Mebusana sunulmuşsa da 1. Dünya Savaşının patlak vermesi sonucunda bu tasarı kanunlaşmamıştır.⁵

Cumhuriyet ilan edildikten sonra 20 Nisan 1924 tarihinde kabul edilen, Anayasa niteliğindeki 491 sayılı

Osmanlı İmparatorluğu'nda köye yönelik ilk hükümlere 22 Kasım 1858'de vali, mutasarrıf, kaymakam ve müdürlerin görevlerini de belirleyen bir Talimatta rastlanmaktadır.

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 89, 90 ve 91. maddeleri mülki kademeleri düzenlemiştir.⁶ 1924 Anayasası 89. maddesinde il, ilçe ve bucakların yanına kasaba ve köyleri de dâhil ederek beşli mülki kademe getirmiştir.⁷ Bu anayasanın, 1921 tarihli düzenlemeden farkı bucak (nahiye) teşkilatlarından sonra kasaba ve köyleri de mülki kademe olarak belirlemesidir. 1924 Anayasasında mülki kademeler ile yerel yönetim kademeleri olan kasaba ve köyler arasında fark gözetilmemiştir. Bu durum 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun öncülü 18 Nisan 1929 tarihli ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu'na aynen intikal ettirilmiştir.⁸ Ay-

- 1 Ahmet Tabakoğlu (1999), **Türkiye İktisat Tarihi**, Dergah Yayınları, İstanbul, s. 197.
- 2 Selda Kılıç (2009), "Tanzimat'ın İlanından 1864 Düzenlemesinin Uygulanmasına Kadar Geçen Dönemde Valilik Kurumu", **Ankara Üniversitesi DTCF Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi**, 28 (45), s. 51.

- 3 1871 Nizamnamesi metnine ulaşmak için bkz: Mehmet Seyitdanlıoğlu, "Yerel Yönetim Metinleri VI", <http://yunus.hacettepe.edu.tr/~mehmets/yerelyonetimmetinleri6.pdf>, (14.08.2013).
- 4 Kemal Gözler (2019), "Osmanlı/Türk Köy İdaresi Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 1864 ve 1871 Osmanlı Nizamnamelerinin Köylere İlişkin Hükümleri ve 1924 Köy Kanunu Fransa'dan Mı İktibas Edilmiştir?", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 68(2), s. 419.
- 5 Halil Nadaroğlu (1998), *Mahallî İdareler*, İstanbul: Beta, 7. Baskı, s. 242.

- 6 Ergun Özbudun (1992), **1921 Anayasası**, Atatürk Araştırması Merkezi Yayınları, Ankara, s. 9.
- 7 1924 Anayasası'nda; 89. madde ülkenin coğrafik durumu ve ekonomik ilişkileri bakımından illere, illerin ilçelere, ilçelerin ise bucaklara bölündüğü; bucakların da kasaba ve köylerden meydana geldiğini; 90. madde illerle şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişilik sahibi olduğu, 91. madde ise illerin işlerinin yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet) ve görevler ayrımı (tefrik-i vezaif) esaslarına göre yönetileceğini hükme bağlamıştır.
- 8 Halen yürürlükte olan 442 sayılı Köy Kanunu'nda özellikle muhtara yüklenen merkezi yönetimle ilgili görevlerin nedeni de bu Anayasanın köyleri merkezi yönetim birimi gören hükümlerinden kaynaklanmaktadır.

Köyler hem büyükşehir belediyesi bulunan illerde kapatılmaları hem de faal olan köylerde yaşayan nüfusun oldukça azalması kaynaklı işlevselliğini yitirmeleri nedeniyle ağırlık kaybetmiştir.

rica mülki kademelerin tamamının anayasal mülki kademe haline getirilmeleri dikkate değerdir. Bilindiği üzere mevcut 1982 Anayasasının 126. maddesinde mülki kademe olarak sadece il sayılmakta, illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılacağı belirtilmektedir.

Günümüzdeki mülki idare kademelerinin ayrıntıları 5442 sayılı kanunda düzenlenmiştir.⁹ Bu kanunun 1964 yılında değişikliğe uğramış 1. maddesine göre “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür”. Böylece 1924 Anayasasının kasaba ve köyleri mülki kademe sayan hükmünün 1961 Anayasasıyla kaldırılmasına koşut olarak 5442 sayılı kanun da beşli kademeden üçlü kademeye geçmiştir. 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı kanunun¹⁰ 2. maddesinin dokuzuncu fıkrası değiştirilerek tüm illerde bucak-

lar kaldırılırken, bunlara bağlı belde ve köyler, bucağın bağlı olduğu il ya da ilçeye bağlanmıştır.

1924 Anayasasının 91. maddesinde sayılan ilkelerden yetki genişliği mülki idare için, görevler ayrımı ise yerel yönetimler için belirtilmiştir. 1924 Anayasasından kısa bir süre önce, aynı yıl kabul edilen 442 sayılı Köy Kanunu, Anayasa ile bu anlamda uyum içerisinde olup, kanunda köylerin yapacağı işler ihtiyari ve zorunlu olmak üzere iki ayrı grup halinde liste olarak sayılmıştır. 1982 Anayasasının 127. maddesine göre köy idaresi “köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişisi”dir. 6360 sayılı kanuna kadar 34.339 olan köy sayısı günümüzde 18.252’dir.

Günümüzde köylerin bağlı olduğu ilçeler bakımından 30 büyükşehir sınırları içerisinde köylerle ilgili görevleri bulunmayan, dolayısıyla Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB) gibi bütçeli ve mali açıdan güçlü yapılardan yoksun 519 ilçe ile geri kalan 403 ilçe bulunmaktadır. Köyler hem büyükşehir belediyesi bulunan illerde kapatılmaları hem de faal olan köylerde yaşayan nüfusun oldukça azalması kaynaklı işlevselliğini yitirmeleri nedeniyle ağırlık kaybetmiştir. 442 sayılı Köy Kanunu köyü üç farklı açıdan tanımlamaktadır:

a. 1. maddeye göre yapılan tanımlamada nüfus ölçütünden hareket edilmektedir. Buna göre, nüfusu 2000’den aşağı 150’den yukarı olan yurtlara köy adı verilmektedir. Bu ifadedeki “yurt” kavramını yerleşim alanı olarak anlamlandırmak daha doğrudur. 89. maddeye göre ise 442 sayılı kanun kadın ve erkek nüfusu 150’den yukarı olan köyler için-

dir. Nüfusu 150’den aşağı olan köyler bu kanuna göre köy ahalisinden seçim hakkı olanların yarısından çoğunun istemesiyle etrafındaki bir saat ve ondan aşağı olan köylerden birine bağlanırlar veyahut vali veya kaymakam bu kanunun hangi maddeleri yapılacağını ayrıca emreder. Nüfusu 150’den aşağıya düşen köyler için kaymakam tarafından bütçe hazırlama dâhil bazı hükümlerin uygulanmamasına yönelik karar verilmesi mümkündür. Bu tür köyler hiçbir köye bağlanmaz ve vali veya kaymakam da hiçbir emir vermezse eski göreneklerine göre işlerini yaparlar. Madde içeriğinden tüzel kişilik kazandıktan sonra 150 nüfus ölçütünü kaybeden köylere yönelik düzenleme yapıldığı anlaşılmaktadır.

- b. 2. maddeye göre köyde yaşayanlar, sahip oldukları araziler ve köyün orta malları köyün unsurlarıdır.
- c. 7. maddeye göre ise köy taşınır ve taşınmaz mallara sahip olan ve kanunda kendisine verilen görevleri yapan bir tüzel kişiliktir.

Öte yandan Kanunun 90. maddesi 150 kişiden az nüfusa sahip birkaç köyün bir araya gelip, her köydeki seçmenlerin yarısından fazlasının isteğiyle birleşerek bir köy olabileceğini hükme bağlamıştır.

1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu kırsal kalkınmaya verilen önemin bir göstergesidir ve mülki idareye önemli görevler atfetmiştir. 1924 Anayasasının kabulünden kısa bir süre sonra, Dâhiliye Vekâleti yayınladığı tebliğlerde vilayetlerin genel meclislerinde alınan idari değişikliklerin, bir git gel halini aldığı ve her sene bir başka şekle sokulan değişikliklerle karışıklığın artacağı belirtilerek çeşitli yönlerden ele alınmadan değişikliklere karar ve-

9 Mülki kademeler hakkında 5442 sayılı kanundan sonra kabul edilen 1961 Anayasası’nın 115 ve 1982 Anayasasının 126. maddeleri ayrıntılı bir düzenleme getirmemiş ve sadece “il” kademesini isim olarak belirtmiştir.

10 Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

rilmemesi istenmiştir. Daha sonraki yıllarda bu tebligata uygun olarak, vekâlete sorulmadan yerel kararlarla mahalle veya köy isimlerinin değiştirilmemesi duyurulmuştur.¹¹

Cumhuriyetin ilk yıllarında merkez-yerel ilişkilerini belirleyen düzenlemelere bakıldığında ilk önce halen yürürlükte olan 442 sayılı Köy Kanunu'nun çıkarılması, sonra Vilayet İdaresi Kanunu'yla merkezin taşra ayağının düzenlenmesi ve ancak bir yıl sonra, 1930 yılında belediyeleri düzenleyen bir kanun çıkarılması kendi içinde bir anlam bütünlüğü göstermektedir. Devlet önce en küçük merkezi ve yerel kademeyle yönelik kanun kabul etmiş olup, belediyeleri düzenleme kaygısı en sona bırakılmış gözükmektedir. Kalkınmanın ülke nüfusunun yoğun olarak yaşadığı köylerden başlatılması ve merkezi idarenin bu kalkınma hamlesine destek vermesi düşünülmüştür.

Kanunun 12. maddesi köyün işlerini zorunlu ve gönüllü olmak üzere ikiye ayırmış, 13. maddesi ise dönemin "genel liste" usulü anlayışına uygun olarak zorunlu işleri, 14. maddesi isteğe bağlı işleri tek tek saymıştır. 20. maddeye göre köyün organları köy derneği, köy muhtarı ve ihtiyar meclisidir. Köy derneği, günümüzde dernek kavramının kullanımı nedeniyle kavram kargaşasına neden olan bir tanımlama olsa da esasen köydeki seçmenleri kapsamaktadır. Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azaları, doğrudan doğruya köy derneğini oluşturan kadın ve erkek seçmenler arasından seçilmektedir. Esasen köydeki seçmenlerin tamamının bir tüzel kişiliğin organı olarak tanımlanması doğrudan katılımın önemli örneklerinden birisidir. Ayrıca 1933



tarihinde yapılan değişikliklerle kabul edilen söz konusu maddedeki kadınların muhtar veya aza olabilmesi hususu da dikkat değerdir. Böylelikle 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'ndan sonra başka bir mevzuatla da kadınların seçimlerde seçme ve aday olma hakkı tanınmış; bu hak 1934 yılında milletvekilliği için de geçerli hale getirilmiştir. Köy muhtarı ise ihtiyar meclisinin başıdır.

442 sayılı Kanun'un dışında 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 7 ve 8. maddeleri köylerle ilgili çeşitli hükümler barındırmaktadır. İçişleri Bakanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının yanı sıra Tarım ve Orman Bakanlığının da köylerle ilgili görevleri ve veri tabanı bulunmaktadır.

Köylerin Denetimi

442 sayılı Kanun'un 33. maddesine göre muhtar veya ihtiyar meclisi üyeleri maddede yazılı hallerin gerçekleşmesi durumunda il veya ilçe idare kurulunca görevden alınabilmektedir. Mülki idare amirlerince köy yönetiminin organları üzerinde uygulanabilecek en ağır vesayet yetkisi köy muhtarına yöneliktir. Köy Kanunu görevini gereği gibi yapmayan muhtarların görevden alınabilmesine olanak tanımıştır. Kanunun

41. maddesi uyarınca "il merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde kaymakamlar, muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürlerse muhtara yazılı ihtarda bulunurlar. Buna rağmen iş görmeyen muhtar, yetkili idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılır".

40. madde ise köy muhtarının kararları üzerine vesayet yetkisini düzenlemektedir. Buna göre "Köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını kaymakam bozabilir". Ancak kaymakamın muhtarın yerine karar alma yetkisi yoktur. Karar, gene köylü tarafından verilmelidir.

Kanunun 43. maddesine göre ihtiyar heyeti köy işlerini öneme göre sıraya koyar ve hepsini sırasıyla gördürmeye çalışır. Ancak öncelikle yapılması gereken okul, sağlık, yol gibi işlerin geri bırakıldığı haber alınır ve şikâyet edilirse köyün bağlı bulunduğu kaymakam veya vali tarafından gösterilen yolda yapılır.

İhtiyar meclisinin kesin nitelikli bazı kararlarına karşı mülki idare amirine itiraz edilebilir. 442 sayılı Kanun'un 16 ve Ek Madde 3'e göre ihtiyar meclisince belirlenen salmaya ilişkin olarak yapılan itiraz üzerine ve-

11 Nejdet Bilgi (2002), "Cumhuriyet'in İlk Döneminde Mülki Yapının Gelişimi", **Türkler Ansiklopedisi**, Cilt 17, Ankara, s. 335.

Kırsal kalkınmada köyler için geliştirilen ve köy bütçelerinden pay ödenen KHGB Modeli az nüfuslu ve geniş alana yayılmış bu yerleşim birimlerinin temel alt yapı ihtiyaçlarının karşılanmasında başarılı olmuştur.

rilen kararlar aleyhine tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde merkez kazada valiye, diğer ilçelerde kaymakama itiraz edilebilmektedir.

Buradan da görüleceği üzere il özel idarelerinin ve belediyelerin seçilmiş organlarının görevden alınmaları yargı organı kararı ile gerçekleştirilirken, köy muhtarı ve ihtiyar heyeti üyelerinin görevden alınabilmeleri vali ve kaymakamların başkanlık ettiği il veya ilçe idare kurulunca alınan idari kararlarla gerçekleştirilmektedir. Danıştay 8. Dairesinin 18.10.1990 tarih ve 1989/775 Esas ve 1990/1143 Karar sayılı kararında görev yerinden izinsiz olarak ayrılan, ilçe sınırları dışına izinsiz çıktığı için kaymakam tarafından uyarılan, ayrıca görevi kötüye kullanma ve savaştan suçundan idare kurullarınca yargılanmasına karar verilen ve zimmet suçu nedeniyle hakkında savcılıktan soruşturma açılan köy muhtarının görevden uzaklaştırılması gerektiği tespiti yapılmıştır. İl/ilçe idare kurullarına tanınan bu yetkinin yargısal nitelikte bir yetki olduğu ve bu yetkilerin 1982 yılında idare mahkemelerinin kurulmasıyla birlikte 2576 sayılı Kanunu'nun 15/1 maddesinde yer alan "idare ve vergi mahkemelerinin görev alanına giren ve kanun-

larla çeşitli kurul ve komisyonlara verilmiş bulunan görev ve yetkiler, bu mahkemelerin göreve başladığı tarihte sona erer" hükmü uyarınca sona erdiğine yönelik görüşler olmakla birlikte, Anayasa Mahkemesi, il ve ilçe idare kurullarının bu görev ve yetkilerinin devam ettiğine karar vermiştir. Uygulamada köyün seçilmiş organı durumundaki köy muhtarlığı ile ihtiyar meclisi üyeliği görevlerine son verme yönündeki il/ilçe idare kurulu kararlarına karşı idare mahkemelerine başvurulabilmekte, idare mahkemesi kararlarına karşı da Danıştay'a temyize gidilebilmektedir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9/D. maddesi uyarınca Vali, köy idareleriyle bunlara bağlı bütün kuruluşları denetler, teftiş eder. Bu denetlemeyi bizzat yapabileceği gibi görevlendirilecek kişiler aracılığıyla da yapabilir. 31. madde benzer yetkiyi kaymakama vermiştir. 26. madde kapsamında "Valiler, her yıl münasip gördükleri zamanlarda ilin bütün ilçe ve bucaklarını ve il içindeki teşkilatı teftiş ederler. Halkın dilek ve ihtiyaçlarını yerli yerinde gözden geçirerek gereğini yaparlar.

İlin idari, mali, ekonomik, kültürel, sağlık ve sosyal durumu ve Cumhurbaşkanınca alınmış bulunan karar ve tedbirlerin sonuçları ve bunların halk üzerindeki etkileri hakkında yıl sonunda veya lüzum gördükleri sair zamanlarda Cumhurbaşkanlığına ve ilgili Bakanlıklara rapor verirler".

36. madde devir ve teftiş konusunda benzer yetkiyi kaymakamlara vermiştir. Buna göre, "Kaymakam, her yıl ilçenin bütün bucaklarıyla köylerinin en az yarısını ve ilçe içindeki teşkilatı teftiş eder.

Halkın dilek ve ihtiyaçlarını yerli yerinde gözden geçirir ve gereğini yapar.

Devir ve teftişe çıkacağı zaman valiyi haberdar eder. Devir ve teftiş sonucunu bir raporla valiye bildirir". Dikkat edilmesi gereken husus her yıl ilçeye bağlı köylerin en az yarısının teftiş edilmesi gerektiğidir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 6. maddesine göre köy ihtiyar heyetinin kamulaştırmaya ilişkin verdiği kamu yararı kararları il merkezlerinde valinin, ilçelerde ise kaymakamın onayı ile kesinleşmektedir. 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un 3. maddesine göre köy ve mahalle muhtarları hakkında ilçelerde kaymakam, merkez ilçede vali, yokluklarında ise vekilleri tarafından soruşturma izni verilebilmektedir.

Köy Bütçeleri

Köylerin mali durumları söz konusu olduğunda "salma" kavramı öne çıkmaktadır. 16. madde uyarınca "Köy gelirleri, köy işlerini gören köyün aylıklı adamlarının aylık ve yıllıklarıyla köy sınırları içinde yapılacak mecburi köy işlerine yetmezse: En yüksek haddi yirmi lirayı aşmamak üzere herkesin hal ve vaktine göre köy ihtiyar meclisi kararıyla köyde oturanlara ve köyde maddi alakası bulunanlara salma salınır". Ayrıca 17. madde köyün gelirlerini saymaktadır. 18. madde ise köyün giderlerini zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere ikiye ayırmıştır. Köy İdareleri Hesap Talimatnamesinin 11. maddesine göre köylerde ihtiyar meclis tarafından hazırlanan köy bütçesi mülki amir onayı ile yürürlüğe girmektedir. Bütçede yapılacak değişiklikler ve bütçede bölümden bölüme yapılacak aktarmalarda da yine mülki amir onayına gerek vardır.

Kırsal kalkınmada köyler için geliştirilen ve köy bütçelerinden pay ödenen KHGB Modeli az nüfuslu ve geniş alana yayılmış bu yerle-

şim birimlerinin temel alt yapı ihtiyaçlarının karşılanmasında başarılı olmuştur. 5355 sayılı kanunun 18. maddesiyle düzenlenen KHGB'ler öncesinde başta süt ve süt ürünleri olmak üzere kırsalda yaşayan köylüler tarafından üretilen pek çok tarımsal ürünün pazarlamasını yapmıştır.

KHGB'ler, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi değildir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda KHGB'ler açısından yapılan tek atf, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Üyelerinin tamamı köylerden oluşan birlikler" başlıklı 507. maddesinde yer almaktadır. KHGB'lerin hesap denetimi ve genel iş yürütümü Mülkiye Müfettişlerince yapılmakta olup, denetim öncesinde Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından güncellenen son denetim rehberleri hem İnternet ortamında yayınlanmakta hem de il ve ilçelere gönderilmektedir.¹²

MAHALLE İDARESİ

Mahalle, esas itibarıyla kentsel alanın en küçük yerleşim yeri ve idari birimidir. Osmanlı İmparatorluğu'nda mahalle ilk olarak 1829'da muhtarlık teşkilatı şeklinde başkent İstanbul'da kurulmuştur. İstanbul'da muhtarlık teşkilatının kurulması başlıca üç nedene dayandırılmaktadır: Bunlardan birincisi 1826'da Yeniçeri Ocağının lağvedilmesiyle ortaya çıkan asayiş sorunu; ikincisi taşradaki işsiz kesimlerin iş bulma düşüncesiyle İstanbul'a yönelmesi ve bu durumu kontrol altına almak için düzenlenen mürur tezkerelelerinin kontrollerinden sorumlu

olan imamların bu konuda yetersiz kalışı; üçüncüsü ise vergilerin yerli biçimde toplanamamasıdır.¹³ Taşrada muhtarlığın ilk kuruluşu, İstanbul'da kurulan muhtarlık teşkilatı örnek alınarak 1833'te Kastamonu'nun Taşköprü İlçesinde gerçekleşmiştir.¹⁴

Günümüzde mahalle sayısı 32.252'dir. Mahallelerin buldukları yer itibarıyla kentsel ve kırsal mahalle olarak ikiye ayrılmaktadır. Öte yandan, Toplum Bilimine göre tarım dışındaki ve tarımdaki nüfus oranlarına bakılarak yerleşim yerleri kentsel ve kırsal olarak ayrılmakta ise de günümüzde bu ayırım anlamsız hale gelmiştir.¹⁵ 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 9. maddesi uyarınca belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olmaktadır. Mahalle Yönetimi 10.04.1944 tarihli ve 4541 sayılı "Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkilatı Dair Kanun"na göre bir muhtar ve ihtiyar heyetinden oluşmaktadır. Ayrıca 26.04.1945 tarih 3/2412 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla kabul edilen Tüzük mahallelerin yönetimini, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun mahalle muhtarı ve ihtiyar heyetlerinin seçimini düzenlemektedir.

Kırsal mahalleleri, 6360 sayılı kanun sonrasında belde veya köy iken mahalleye dönüştürülen yerler ile köy bağlı olan mahalleler olmak

Mahalle, esas itibarıyla kentsel alanın en küçük yerleşim yeri ve idari birimidir. Osmanlı İmparatorluğu'nda mahalle ilk olarak 1829'da muhtarlık teşkilatı şeklinde başkent İstanbul'da kurulmuştur.

üzere ikiye ayırmak mümkündür. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun ek 3. maddesine göre, "Köy veya belde belediyesi iken mahalleye dönüşen ve büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunup sosyo-ekonomik durumu, şehir merkezine uzaklığı, belediye hizmetlerine erişebilirliği, mevcut yapılaşma durumu ve benzeri hususlar dikkate alınarak ilgili ilçe belediye meclisinin kararı ve teklifi üzerine büyükşehir belediye meclisinin en geç doksan gün içinde alacağı karar ile kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahalleler, kırsal mahalle kabul edilir". Bu maddeyi dayanak alan Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği konuyla ilgili ayrıntılı hükümler barındırmaktadır. Köy bağlı da denen ve tüzel kişiliği bulunmadığı gibi bağlı olduğu köy muhtarı ve ihtiyar meclisi tarafından yönetilen bu tür yerleşim alanının sayısı 23.811'dir. Kırsal mahalle idari açıdan kentin diğer mahallelerinden farklı değildir. Mekân kente dahildir, bu nedenle mahalle muhtarlığı olarak düzenlenmiştir ancak halkı kırsalda yaşadığından kırsal mahalle denilerek bazı özel düzenlemeler ve muafiyetlere konu edilmiştir.

12 <https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/mulkiyeteftis/Teftis-Rehberleri/MAHALLI-IDARE-BIRLIKLERI-HESAP-IS-VE-ISLEMLERI-TEFTIS-REHBERI.pdf>

13 İlber Ortaylı, (2000), Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880), Ankara: TTK Yayınları, s. 108

14 Musa Çadircı (1970), "Türkiye'de Muhtarlık Teşkilatının Kurulması Üzerine Bir İnceleme", Belleken, XXXIV/135, 410.

15 Ruşen Keleş (2010), **Kentleşme Politikası**, İmge Yayınevi, Ankara, s. 75.



SONUÇ YERİNE

Mülki idare ile mahalli idarelerden il özel idaresi ve köyler arasında geleneksel olarak mülki idareye yakın olmaları nedeniyle iç içe geçmişlik söz konusudur. 6360 sayılı Kanun sonrasında mahalli idarelerden daha esnek yönetim yapısına sahip belediyeler sosyo-ekonomik olarak öne çıkıp mekân yönetiminden alan yönetime geçiş yapmış, il özel idareleri ve köyler geri plana düşmüştür. Söz konusu kanunla birlikte köyler sadece 51 ilde muhafaza edilmiş, büyükşehir belediyelerinin teşkilatlandığı 30 ilde köylerin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Bu illerde köylerin tamamı mahalleye dönüştürülürken, aynı zamanda KHGB'ler lağvedilmiştir. Büyükşehir belediyesi kurulu 30 ilde kalan tek yerel yönetim birimi ölçeği büyüyen büyükşehir ve ilçe belediyeleridir.

6360 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyelerinin sınırlarının tüm il sınırı kabul edilmesi ve bu sınırlar içerisindeki il özel idareleri ve köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması sonrasında her iki yerel yönetim kurulu-

şuna yönelik olarak mülki idare tarafından gerçekleştirilen hizmetler yerleştirilmiştir. Bunun öncesinde başlatılan ve halen devam ettirilen Köylerin Alt Yapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES) köylerin temel alt yapı sorunlarının merkezi idare tarafından giderilmesini sağlamıştır. 1913 tarihli geçici kanun ve 1924 tarihli Köy Kanunu uyarınca il özel idaresi ve köyler yerel işlerle birlikte genel yönetimin üstlendiği bazı görevleri de merkez adına yerine getirmekteydi. Önceden merkezi yönetim tarafından üstlenilen gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, kültür ve turizm, imar ve bayındırlık, ulaşım, çevre ve işyerlerinin ruhsatlandırılması gibi pek çok hizmet artık yerel yönetimler tarafından yürütülmeye başlanmıştır. Bununla birlikte merkezi yönetim illerde kurulan YİKOB'lar aracılığıyla kendisine bu hizmetlerle ilgili bir alan bırakmıştır. Kaymakamların geleneksel olarak kırsal kalkınma konusunda üstlendikleri işlevleri yerine getirmede son yıllarda çok yararlandıkları mali bir araç ortadan kalkmıştır. Kanunun ilgili hükümlerinin yürürlüğe girmesiyle 16.000'den

fazla köyün tüzel kişiliği sona ermiş, bu köylerin üyesi buldukları KHGB'ler de tasfiye edilmiştir.

Geçmişte özellikle birden fazla köyün bir araya gelip belediye kurmak için gerekli nüfus kıstasını sağladığı örnekler görülmüşse de belediye kuruluşu bakımından hem nüfus hem de mesafe kıstası yükseltilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 4. maddesine göre köylerin veya çeşitli köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn sahalalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekmektedir.

1. İl özel idaresi ve köylerin önemli kısmının kapatılmasıyla KHGB'nin lağvedilmesi, vali ve kaymakamların kaynak kullanma ve bütçeye sahip olma yetkilerini sona erdirmektedir. Vali ve kaymakamlar artık kaynak dağıtamamakta, sadece merkezden gönderilen ödeneklerin kullanımının izlenmesi ve koordinasyonundan sorumlu olmaktadır. KÖYDES gibi önemli bir projede etkin işlevler üstlenmiş birliklerin sona ermesi köyler kadar mülki idareyi de etkilemiş, mülki idarenin kırsal kalkınmada kullandığı araçlardan birisi kaldırılmıştır.
2. Köylerin mahallere dönüşmesiyle bu yerleşim alanlarının mülki idareyle ilişkisi nitelik değiştirmiştir.
3. Belediye ve il özel idarelerine ait mevzuat değiştirilmesine rağmen 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu yenilenmemiştir.
4. Kapatılan köylerdeki ihtiyar meclisi üyelikleri ile mahalle ihtiyar heyeti üyelikleri farklı konular olduğu gibi seçim yapılacak üyelik sayısı toplamda

eksildiğinden doğal olarak yerel siyasete katılım araçlarında bir azalma görülmüştür.

5. İl özel idareleri ve köyler gibi mülki idareye göreceli olarak daha yakın iki yerel yönetim kuruluşunun lağvedilmesi büyükşehir belediye sınırları dâhilinde kamu hizmetlerinin sunumunda mülki idare sisteminin gerekliliğiyle ilgili soru işaretlerine neden olmuştur.

Öte yandan, mahalle muhtarı ve ihtiyar heyeti seçimle belirlenmekle birlikte esasen mahalle bir mahalli idare kuruluşu değildir. Ancak belediyeyi düzenleyen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 9. maddesi mahalle kuruluşuna yer verirken Muhtarın "mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlü olduğunu" hükme bağlamıştır. Aynı maddeye göre Belediye sınırları içinde nüfusu 500'ün altında mahalle kurulamaz. Söz konusu maddeye göre "Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının

karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli aynı yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlar".

Köylerin mahallelere dönüşmesiyle bu yerleşim birimleri ile mülki idare arasındaki ilişki farklı bir boyuta taşınmıştır. Çünkü organları seçimle işbaşına gelmesine rağmen Türk idare mevzuatında mahalleler bir yerel yönetim birimi niteliği taşımaktadır. Daha önceleri mülki idareyle yerel yönetim birimlerinden köylerde yaşayanlarla ilgili olarak mülki idarenin üstlendiği sorumluluk ve hizmetler artık biçim değiştirmiştir. Sonuçta mahallelerin sayısında ciddi bir artış görülürken, yerel yönetim niteliğine sahip olabilmeleri için yeni bir düzenleme yapılması ihtiyacı duyulmaktadır. Türk kamu yönetiminin ilginç uygulamalarından birisi olan mahalle, tarihsel geçmişi olan, organları mahalledeki seçmenler tarafından seçilen, buna karşılık daha çok merkezi yönetime yardımcı olarak görev yapan bir birimdir. Yeni düzenlemelerle mahalle muhtarlarına yerel düzeyde bazı konularda görevler verilse bile yerel yönetim biriminin başı olarak kabul

edilmemektedir. Bunda temel etken mahallelerin tüzel kişiliğinin ve bütçesinin olmamasıdır. Mahalle ve köy arasındaki temel farklara bakıldığında;

1. Köyün tüzel kişiliği varken, mahallenin bulunmamaktadır.
2. Köyün bütçesi varken, mahallenin bütçesi bulunmadığından geliri ve gideri de yoktur.
3. Köyün personeli (kâtip, korucu vb.) bulunurken, mahallenin personeli bulunmamaktadır.
4. Köyün genel karar organı olarak Köy Derneği bulunurken, mahallede genel karar organı yoktur.
5. Köy muhtarı köy tüzel kişiliğinin başı olduğundan temsil yetkisi vardır ancak mahalle muhtarının temsil yetkisi yoktur.
6. Köy ihtiyar meclisi köy yönetiminin denetleme ve karar organı iken mahalle ihtiyar heyetinin kanunun mahalle muhtarına verdiği görevlerin yerine getirilmesinde yardımcı olmaya çalışır, herhangi bir konuda karar alma veya denetleme yetkisi yoktur. Bu durum zaten bu organların köylerde ihtiyar meclisi, mahallelerde ihtiyar heyeti olarak isimlendirilmesinden de anlaşılabilir.

KAYNAKÇA

- Bilgi, Nejedet, "Cumhuriyet'in İlk Döneminde Mülki Yapının Gelişimi", **Türkler Ansiklopedisi**, Cilt 17, Ankara, 2002, s. 334-346.
- Çadircı, Musa (1970), "Türkiye'de Muhtarlık Teşkilatının Kurulması Üzerine Bir İnceleme", **Belleten**, XXXIV/135, 409-419.
- Gözler, Kemal (2019), Osmanlı/türk Köy İdaresi Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 1864 ve 1871 Osmanlı Nizamnamelerinin Köylere İlişkin Hükümleri ve 1924 Köy Kanunu

Fransa'dan mı İktibas Edilmişti?, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 68(2), 413-443.

<https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/lcSite/mulkiyeteftis/Teftis-Rehberleri/MAHALLI-IDARE-BIRLIKLERI-HESAP-IS-VE-ISLEMLERI-TEFTIS-REHBERI.pdf>.

Keleş, Ruşen (2010), **Kentleşme Politikası**, İmge Yayınevi, Ankara.

Kılıç, Selda, (2009) "Tanzimat'ın İlanından 1864 Düzenlemesinin Uygulanmasına Kadar Geçen Dönemde Valilik Kurumu", **Ankara**

Üniversitesi DTCF Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi, 28 (45), 43-62.

Nadaroğlu, Halil (1998), **Mahalli İdareler**, İstanbul: Beta, 7. Baskı,

Ortaylı, İber (2000), **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)**, Ankara: TTK Yayınları.

Özbudun, (Ergun 1992), **1921 Anayasası**, Atatürk Araştırması Merkezi Yayınları, Ankara.

Tabakoğlu, Ahmet (1999), **Türkiye İktisat Tarihi**, Dergah Yayınları, İstanbul.