

İDAREYİ YENİDEN DÜZENLEME ÇALIŞMALARI

VE

KÖY KANUNU TASARISI

Prof. Dr. A. Şeref GÖZÜBÜYÜK

1. Bu yazı ile, kısaca idareyi yeniden düzenleme çalışmaları ve bu çalışmalar arasında yer alan Köy Kanunu Tasarısı hakkında bilgiler verilmeye ve bu arada tasarının eleştirilmesine çalışılacaktır.

I — YENİDEN DÜZENLEME ÇALIŞMALARI :

2. İdareyi yeniden düzenleme çalışmaları, özellikle, 1961 Anayasasından sonra yoğun bir hal almıştır. Bir yandan, Anayasanın öngördüğü yeni kuruluşları meydana getirmek, diğer yandan gerek genel idarenin, gerekse mahalli idarelerin Anayasanın koyduğu ilkelerin ışığı altında ve verimli bir şekilde işlemesini sağlamak için, yeniden düzenleme yoluna gidilmesi zorunlu olmuştur.

3. Yeniden düzenleme çalışmaları yalnız anayasa açısından değil, planlı kalkınmanın başarıya ulaşması bakımından da zorunludur. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da belirtildiği gibi, «zamanla devlet görevlerinin mahiyet ve şumulünün değişmesi, planlı kalkınmanın başarıya ulaşmasının kamu kuruluşlarının kendisinden beklenileni tam olarak yapmasına bağlılığının en önemli unsur olarak belirmesi,» kamu kuruluşlarında uzun süreli ve köklü bir şekilde yeniden düzenleme çalışmaları yapılmasını gerekli kılmaktadır.

4. Bilindiği gibi yeniden düzenleme ile ilgili belli başlı çalışmalar,

- a) Merkezi idare,
- b) Merkezi idarenin taşra kuruluşları,
- c) Mahalli idareler,

d) İktisadi Devlet teşekkülleri, alanlarında olmuştur.

1964 yılında Devlet Planlama Teşkilâtı bünyesinde kurulmuş olan «İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Komisyonu» Merkezi hükümet teşkilâtı ve mahalli idarelerle ilgili çalışmalarını bitirerek, hazırladığı ilkeleri hükümete sunmuştur. İktisadi Devlet Teşekkülleri ile ilgili çalışmalar ise, 1964 yılından beri faaliyette bulunan «İktisadi Devlet Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonu» tarafından yürütülmüştür. Bu komisyon da çalışmalarını bitirmiştir.

5. Böylece yeniden düzenleme çalışmalarının bir safhası sona ermiş bulunmaktadır. Bundan sonra yapılacak çalışmalara ışık tutmak üzere, İkinci Beş Yıllık Planda, üç önemli ilke yer almıştır :

a) Yeniden düzenlemenin gerektirdiği tasarıları, ilgili bakanlık ve kuruluşlar hazırlayacaktır.

b) Bu çalışmalara yardımcı olmak üzere, Üniversite mensupları ile, tecrübeli idarecilerden meydana getirilecek bir «Danışma Kurulu» teşkil edilecektir.

c) Yeniden düzenleme çalışmalarında gözetim ve uygunluğun sağlanması görevi de hükümet içinden belirtilecek «bir siyasiye» verilecektir. (1)

Mahalli idareler konusunda yapılan yeniden düzenleme çalışmaları :

6. Yeni Anayasanın mahalli idareler konusunda öngördüğü ilkelerin gerçekleştirilmesi, ve planlı dönemde mahalli idarelerin, kalkınmaya gereği gibi katılabilmelerini sağlamak amacı ile, mahalli idareler konusunda da yeniden düzenleme çalışmalarına hız verilmiştir.

7. Mahalli idareler konusunda yapılan en önemli çalışma, 1964-1965 yıllarında Profesör Fehmi Yavuz'un yaptığı «Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma» dır. Profesör Fehmi Yavuz bu araştırmayı, İdareyi ve İdari Metodları Yeniden düzenleme Komisyonu için yapmıştır. Komisyon bu araştırmadan da yararlanarak, «Mahalli İdareleri Yeniden Düzenleme Konusunda hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler» adında bir

(1) İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 625.

metin hazırlıyarak, Hükûmete sunmuştur. Bu Metinde, bütün mahalli idarelerimizi ilgilendiren genel ilkelere, sonra sıra ile, belediyelere, il özel idarelerine ve köylere ilişkin ilkelere yer verilmiştir.

Mahalli idarelerle ilgili ilkeler :

8. Mahalli idareler konusunda yer alan genel ve ortak ilkeleri şöyle sıralamak mümkündür :

a) Belli bir yerde mahalli idarelerin kurulabilmesi için objektif kıstaslar tesbit edilecektir.

b) Mahalli idarelerin ana karar organlarının halk tarafından seçilmesi esasına kanunda yer verilecektir.

c) Ana Devlet görevleri dışında, özellikle sosyal ve ekonomik kalkınmaya etkili alanlarda, hizmetler devletle mahalli idareler arasında paylaşılacak, toplumun kamu hizmetlerine katılmaları sağlanacak ve fazla görev almaya istekli mahalli idarelerin bu istekleri olumlu karşılanacak ve teşvik edilecektir.

d) Mahalli idarelerin gelirleri üzerinde önemle durulacak, ve mahalli idare birimlerine görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması için gerekli tedbirler alınacaktır.

e) Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişki düzenlenecek, mahalli idarelerce görülecek hizmetlerin standartları merkezi hükûmet organlarıncaya tesbit edilecek, merkezi bir denetim ve yetiştirme düzeni kurulacak, mahalli idareler üzerindeki vesayet denetiminin öğretici ve yapıcı bir nitelikte olması sağlanacaktır.

f) Mahalli idarelerin personel sistemi, merkezi idareninkine paralel bir düzene kavuşturulacaktır.

g) Merkezden mahalli idarelere yapılan yardımlar, şartlı mali ve teknik yardım şeklinde olacak ve iller bankası mahalli idarelere teknik yardım hizmetini daha geniş ölçüde yapacak bir duruma getirilecektir.

Köylerle ilgili ilkeler :

9. Bütün mahalli idareleri ilgilendiren bu genel ilkelerin yanında, köylerle ilgili olarak şu ilkeler de yer almıştır :

a) Salmanın, mükelleflerin iktisadi durumlarına göre tesbitini ön gören bir sistem kabul edilecek ve bugünkü uygulama değiştirilecektir.

b) İlçelerin toplum kalkınması birimi olarak görevini yapabilmesi için teknik eleman kadrolarının boş kalmaması sağlanacaktır.

c) Hizmetlere halkın katılmasını sağlamak amacı ile toplum kalkınması alanındaki yatırımların emanet usulü ile yapılmasına öncelik verilecektir.

d) Köy katipliği müessesesi kuvvetlendirilecektir.

e) Öğretmenin ihtiyar heyetine katılması ve köydeki diğer kamu görevlilerinden birinin daha kurula katılması sağlanacaktır.

II — KÖY KANUNU TASARISI :

10. İçişleri Bakanlığı, Mahalli idareler konusunda yapılan bu çalışmalardan yararlanarak, 345 maddelik bir köy kanunu tasarısu hazırlamıştır. Hatırlanacağı üzere, Köy kanunun yürürlüğe girdiği 1924 yılından bu yana, özellikle 1937, 1951 ve 1956 yıllarında da köy kanununda önemli değişiklikler yapmak isteyen tasarılar hazırlanmıştır. Bu tasarılar çeşitli nedenlerle kanunlaşmak imkanı bulamamıştır.

Köy kanununda değişiklik ihtiyacı :

11. Geleneksel bir mahalli idare kuruluşu olan köye ait hükümlerin, Tanzimattan sonra mevzuatımızda yer almaya başladığını görürüz. Cumhuriyet devrinde köylerin yeniden düzenlenmesi, 18 mart 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu ile olmuştur. Bu kanuna ne kadar önem verildiğini göstermesi bakımından, 1924 Anayasası ile ilgili Meclis görüşmelerinin Tunalı Hilmi beyin, «bütün muvafakiyetinize rağmen yine yaşasın köy kanunu» sözü ile bittiğini hatırlamamız yeterlidir (2).

12. Köy kanununun çıkarıldığı 1924 yılından bu yana, köy kanununda, çeşitli zamanlarda değişiklikler yapılmıştır. Köy kanununda değişiklik yapan kanunların sayısının çok olmasına rağmen, bu kanunlarla yapıyı etkileyen önemli değişiklikler yapılmamıştır (3).

(2) A. Şeref Gözübüyük, Zekai Sezgin, 1924 Anayasası Hakkında Meclis Görüşmeleri, Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını, Ankara, 1957, s. 468.

(3) Köy kanununda değişiklik yapan kanunların tarih ve numaraları şunlardır : 5.12.1925 - 684; 15.5.1928 - 1256; 26.10.1933 - 2329; 2.6.1934 - 2491; 5.7.1939 - 3664; 2.7.1941 - 4081; 25.9.1941 - 4114; 12.7.1950 - 5672; 8.1.1953 - 5998; 17.7.1953 - 6169; 19.2.1954 - 6250; 10.4.1956 - 6835; 19.11.1958 - 7165; 20.7.1959 - 7366; 3.11.1960 - 120; 18.7.1963 - 286; 13.7.1967 - 906.

13. 1961 Anayasasından sonra, Mahalli idarelerle ilgili kanunların gözden geçirilmesi, ve mahalli idarelerimizin yeniden düzenlenmesi zorunluluğu duyulmaya başlanılmıştır. Böyle bir ihtiyaca cevap vermek üzere, İçişleri Bakanlığı her üç mahalli idare birimleri için ayrı ayrı kanun tasarıları hazırlamıştır. Bu arada köy kanun tasarısının lüzumu, tasarıda şu sözlerle ifade edilmek istenmiştir : «... yurdumuzun ekonomik ve sosyal yapısında olduğu kadar siyasi ve fikri alanında da ortaya çıkan gelişme, 44 yıllık bir uygulamadan sonra, 442 sayılı kanunun yerine köyü ve köy idaresini yeniden düzenleyecek bir kanunun hazırlanmasını sadece lüzumlu değil, adeta zaruri bir hale getirmiş bulunmaktadır.»

Tasarı ile Ulaşılmak İstenen Amaçlar :

14. Tasarıda, Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın ve bu plan stratejisinin esaslarından da yararlanılarak ulaşılmak istenilen amaçlar, şöyle sıralanmıştır.

- a) Köylerimizin parçalanmasını ve sayıca çoğalmasını mümkün olduğu kadar önlemek;
- b) köylerimize, basit manada da olsa imar kavramını sokmak;
- c) Köy halkının köy hizmetlerinin görülmesinde katkısını, toplum kalkınması esprisi içinde değerlendirip artırmak;
- ç) köy idaresinin işleyişinde katiplik müessesesini kuvvetlendirmek suretiyle muhtarın icra ve temsil kabiliyetini geliştirmek;
- d) Devletin, köylerin kalkınma çabalarına yaptığı katkıyı teknik eleman açısından takviye etmek;
- e) Köyün kalkınma çalışmalarına köy halkının maddi güçlükleri oranında katılmalarını sağlayan bir vergilendirme sistemi getirmek;
- f) uygulamada görülen boşlukları gidermek»

Tasarının ana esasları :

15. Tasarının kapsadığı ana esaslar tasarıda aynen şöyle ifade edilmiştir :

- a) 1961 tarihli Anayasamızda, mahalli idarelerimizle ilgili olarak benimsenmiş demokratik esaslara uygun yeni bir köy idaresi meydana getirmek;

- b) köyü ve köy idaresini, yapılması öngörülen hizmetleri yerine getirebilecek güce kavuşturmak;
- c) Eğitim ve rehberlik çalışmaları ile, köy yöneticilerinin görevlerini müessir olarak yapmalarına destek sağlamak ve yapacak hale getirmek;
- ç) Köy halkının, mahiyetleri itibariyle mahalli ortak ihtiyaçlarını ortaklaşa ve birlikte karşılamaları alışkanlığını geliştirmek;
- d) Köylerin birbiriyle ve diğer mahalli idarelerle bağ ve ilişkilerini kuvvetlendirmek;
- e) Merkezi idarenin vesayet yetkisini yetiştirici, eğitici bir yön-
de geliştirip azaltmak;
- f) Halen köye hizmet götüren kuruluşlar arasında dağınkılgı giderici, işbirliğini artırıcı ortamı yaratmak;
- g) İl özel idareleri, belediyeler ve köyler için aynı görüşlerden ilhamını alan birbirleriyle ahenkli ve sistemli bir mevzuat bütünü meydana getirmek;
- h) Bu hukuki düzen içinde mahalli idarelerin kendi kendilerini yeter olmak şartlarını hazırlıyarak bu yolda, asıl hedef olan köy kalkınma ve gelişmesine süreklilik sağlamak.»

III — KÖYLERİN KURULUŞU VE SINIRLARI :

Köylerin durumu :

16. Tasarıda belirttiği üzere, 1967 yılı itibariyle, Türkiye'deki yerleşme birimlerinin sayısı 74.121 olarak tesbit edilmiştir. Bunlardan 35.336 Tanesi köy niteliğindedir. Köylerden 31.930 tanesine köy kanunu tam olarak 2.034 tanesine kısmen uygulanmaktadır. Geriye kalan 1.372 tanesine ise köy kanunu uygulanmamaktadır !

(4) Gene Nüfus sayımı İdari bölünüş 24.10.1965, Devlet İstatistik Enstitüsü yayını, yayın No. 537, Ankara 1968, s. XLVI daki 10 nolu tablodan yararlanılarak hazırlanmıştır.

1 — Nüfus Grupları İtibariyle Köy Sayıları : (4)

Nüfus grupları	köy sayısı	%
1 — 150	2436	7.0
151 — 300	8465	23.7
301 — 500	10127	28.4
501 — 1000	10441	29.3
1001 — 2000	3366	9.4
2001 — +	803	2.2
Toplam	35.638	100

2 — Köy Sayısı ve Ortalama Köy Nüfusu (5) :

Yıllar	Köy sayısı	ortalama köy nüfusu
1945	34.063	413
1950	34.252	456
1955	34.787	490
1960	35.441	533
1965	35.638	578

3 — Köylerde yaşayanların genel nüfusa oranı :

Yıllar	Genel Nüfus	Köydeki nüfus	%
1945	18.790	14.073	75
1950	20.947	15.629	75
1955	24.065	17.137	71
1960	27.755	18.895	68
1965	31.391	20.585	65

17. Nüfus grupları itibariyle köy sayılarını gösteren I. No.lu tabloda görüldüğü gibi, yaklaşık olarak köylerin % 60'nın nüfusu 500 ün altındadır. Köy sayısı ile köy ortalama nüfusunu gösteren 2 No. lu tablodan da anlaşıldığı üzere, ortalama köy nüfusünde dikkati çeken bir artma olmasına ve buna karşılık köy sayısındaki artışın çok az bulunmasına rağmen köylerin yarısından fazlasının nüfusu, köy ortalama nüfusunun altındadır. 1 ve 3 No. lu tabloların birlikte incelenmesi, memleketimizde, nüfusu 500'den aşağı olan köylerin oranı ile, genel nüfusa nazaran köylerde oturanların oranının % 60 in üstünde olduğunu göstermektedir.

(5) Burada gözüken köy sayısı, il, ve ilçe merkezlerinin belediye sınırları dışında kalan, bucak ve muhtarlıkların toplamı alınarak bulunmuştur.

18. Çok sayıda küçük yerleşme biriminin bulunması, nüfusun dengesiz bir şekilde yerleşme birimlerine dağılmış olması, kamu hizmetlerinin yürütülmesini güçleştirmektedir. Tasarıda köylerin parçalanmasını ve sayılarının artmasını önlemek için bazı yeni tedbirlerin alındığını görmekteyiz. Bilindiği gibi, yürürlükte olan mevzuata göre, nüfusu 150 ila 2000 arasında olan yerlere köy denilmekte, nüfusu 2000 den yukarı olan yerlerde belediye teşkilatı kurulacağı öngörülmektedir. Tasarıda, köyün nüfus itibariyle tabanı 300, tavanı ise 3000 olarak tesbit edilmiştir. Böyle bir düzenleme, yaşama gücü az olan küçük belediyelerin sayısını azaltacak, ve köy kanununun uygulanmasını en az 300 nüfuslu yerleşme birimlerine hasredecektir. Burada hemen işaret edelim ki, halen 150 nüfuslu yerleşme birimlerine uygulanmakta olan köy kanunu, uygulanmaya devam olunacaktır.

19. Tasarıda, köy kurulması ile ilgili usuller basitleştirilmiştir. Köy kurulmada, «il genel meclisi» nin görüşünün alınması usulünden vazgeçilerek, köy kurulmasında il idare kurulu ile valinin görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayı yeter sayılmıştır. Köy kurulması ile ilgili kararların da Resmi Gazete'de yayınlanacağı öngörülmüştür.

Sınır Anlaşmazlıkları

29. Tasarı, sınır anlaşmazlıklarında uygulanan usulde bazı değişiklikler yapmakta, sınır anlaşmazlıklarının giderilmesini bir dereceye kadar basitleştirmektedir. Tesbit edilememiş veya ihtilafli olan köy sınırlarının yüzdesi yüksek olmamakla beraber, önemli bir konu olarak karşımızda durmaktadır. Tasarıda belirtildiğine göre, 35.336 köyden, 32.689 tanesinin sınırları tesbit edilmiştir. Buna karşılık, geriye kalan 2.647 köyün ya sınırları henüz tesbit edilememiş veya bu köylerin sınırları ile diğer mahalli idare veya mülki idare kademelerinin sınırları arasında anlaşmazlık vardır. Özellikle bu son durumla ilgili anlaşmazlıkların giderilmesinde uygulanan usulün karışık olması ve ağır işlemesi, meselenin hallini güçleştirmektedir.

21. Belediyelerle köyler arasında, veya köyler arasında çıkan bazı sınır anlaşmazlıkları ,mülki idare kademelerinin sınırlarında değişiklik yapılmasını gerektirmektedir. Bu gibi hallerde İl İdaresi kanunu hükümlerine göre anlaşmazlık giderilmektedir. Eğer köyler arasındaki sınır anlaşmazlığı bucak veya ilçelerin sınırlarında değişiklik yapılmasını gerektiriyorsa, İçişleri bakanlığının kararı ve Cumhurbaşkanının onamı ile, Yok eğer köyler arasındaki sı-

nır anlaşmazlığı iki ilin sınırında değişiklik yapılmasını gerektiriyorsa, İçişleri bakanı, Başbakan ve Cumhurbaşkanı'nın imzasını taşıyan müşterek kararname ile giderilir. Her iki halde de, sınır anlaşmazlığı konusunda idari karar alınmadan önce, ilgili idare amirlerinin, il idare kurullarının ve il genel meclislerinin görüşlerinin alınması gerekmektedir.

Hatta iki ili ilgilendiren sınır anlaşmazlıklarının giderilmesinde gerektiğinde İçişleri Bakanlığı birde ayrıca «Tahkik Heyeti» kurmakta ve mahallinde inceleme yaptırmaktadır. Bütün bu formaliteler, köyler arasındaki bu gibi sınır anlaşmazlıklarının giderilmesini güçleştirmekte ve işlerin sürüncemede kalmasına sebep olmaktadır. Tasarı, bu durumu önlemek ve işleri biraz basitleştirebilmek için bir ilçeye bağlı köyler arasında çıkacak sınır anlaşmazlıklarının giderilmesi görevini ilçe idare kuruluna, bir ilin ilçelerine bağlı köyler arasında çıkacak sınır anlaşmazlıklarının giderilmesi görevini de İl İdare Kuruluna vermiştir.

Yine tasarıya göre, idare kurullarınca çizilen sınırlar valinin onayı ile kesinleşmektedir. İller arasında sınır değişikliğini gerektiren sınır anlaşmazlıklarının giderilmesi, yine eskisi gibi İl İdare si kanununa göre olacaktır.

22. Tasarıda köy sınır anlaşmazlıklarını basitleştirmek için, öngörülen usulün, bugün giderilmesinde güçlük çekilen sınır anlaşmazlıklarının ortadan kaldırılmasında bazı kolaylıklar sağlayacağı muhakkaktır. Fakat burada, dikkati bir noktaya çekmekte fayda vardır. Bugünkü uygulamada ilçe idare kurullarının köy sınırları konusunda verdiği kararlar, Danıştay tarafından yargı kararı sayılmakta ve ona göre işlem yapılmaktadır. Tasarı ile getirilen sistemde ise, idare kurullarının köy sınırları dolayısıyla verdiği kararlar idarî karar niteliğini almakta ve valinin onayı ile kesinleşmektedir. Bu durum sınır anlaşmazlıklarına karşı açılacak davaların mahiyetini değiştirmektedir. Meselenin bu yönünü de dikkate alarak, tasarıda sınır anlaşmazlıkları ile ilgili maddelere biraz daha açıklık getirmekte fayda vardır.

23. Ayrıca Köy sınırları ile ilgili olarak, iki önemli husus daha tasarıda yer almıştır :

Bunlardan biri, «kumsal ve plajların» köy sınırları içine alınmasını sağlayan diğeri de Tapulama Kanununun uygulanacağı köylerde, uygulamadan önce, köy sınırlarının tesbit edilmesini şart koşan hükümdür. Son durum, hem tapulama işleminin düzenli bir biçimde yürütülmesini, hem de köyler arasında ileride çıkacak anlaşmazlıkları azaltması bakımından önemlidir.

IV — KÖY İDARELERİNİN GÖREVLERİ :

24. Köy kanununda köye ait işler «Liste» usulü ile biri zorunlu, diğeri isteğe bağlı olmak üzere iki grupta toplanmıştır. Çeşitli hizmet alanlarını ilgilendiren «bu görevlerin hangi ölçüde yapıldığı, isteğe bağlı görevlerden hangilerinin ne zaman ve nerelerde zorunlu hale getirildiği hakkında elimizde güvenilir bilgiler yoktur. Öte yandan köy gelirlerindeki durgunluk ve azalma yüzünden, il özel idarelerinde olduğu gibi bir çok köy görevlerinin Devlet elile yapıldığı veya hiç yapılmadığı bir gerçektir» (6).

25. Tasarıda, köy kanununda yer alan, zorunlu veya isteğe bağlı görev ayrımı sisteminden vazgeçilerek, köyle ilgili görevler, kamu hizmetlerinin mahiyetleri gözönünde tutularak gruplandırılmıştır. Bu gruplar şunlardır :

- a) Tarım hizmetleri (hayvancılık dahil),
- b) Ekenomik hizmetler,
- c) milli eğitim hizmetleri,
- d) sağlık ve sosyal yardım hizmetleri,
- e) bayındırlık ve ulaştırma hizmetleri,
- f) kamu güvenliği ile ilgili hizmetler.

Bu gruplar altında, esas itibariyle köy kanununun 13 ve 14 üncü maddelerinde yer alan zorunlu ve isteğe bağlı görevler ile çeşitli kanunlarda dağınık bir şekilde bulunan görevler sistemli bir şekilde toplanmıştır. Tasarı, köy kanununda olduğu gibi, köy idarelerinin görevlerini tesbit ederken yine «liste» usulüne başvurmuştur. Tasarının bu alanda getirdiği en önemli yenilik, tasarıda öngörülen hizmet alanları ile ilgili görevlerden hangilerine öncelik verileceğini tesbit yetkisinin köy idarelerine bırakılmış olmasıdır. Böylece köy idareleri, ihtiyaçlarını sıraya koyabilmek olanağına kavuşmuş olacaklardır. Böyle bir tutum, toplum kalkınması açısından da ayrıca önem taşımaktadır.

26. Tasarı, köy kanunundan farklı olarak, köylerle ilgili yetkileri, köylere tanınmış olan ayrıcalık ve bağımsızlıkları ayrı bir bölüm içinde toplamıştır. Tasarıda dikkati çeken bir yenilik, köy idarelerinin yetkileri içine, Liste usulü ile tesbit edilmiş olan köy görevlerine, yenilerini ekleme imkânının alınmış olmasıdır. Tasarıda bu-

(6) Fehmi Yavuz, Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmemesi, üzerinde bir araştırma, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü ve Devlet Planlama Teşkilatı Ortak yayını, 1966, s. 123.

lunan «kanunlarda yer almamakla beraber köylünün müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayacak hizmet ve teşebbüsleri Valinin muvafakatı ile yapmak», hükmü ile liste usulünün yanında, bir nevi genel görev esasının da benimsenmiş olduğunu görmekteyiz.

V — KÖY İDARELERİNİN ORGANLARI :

27. Tasarı köy idarelerinin organlarında değişiklik yaparak, köylerin organlarını, belediye idarelerinin organlarına benzetmiştir. Köy kanununa göre, köy tüzel kişiliğinin üç organı vardır :

- a) Köy derneği,
- b) İhtiyar Meclisi, ve
- c) Muhtar.

Bunlardan muhtar yürütme, ihtiyar meclisi ile köy derneği de danışma ve karar organıdır. Buna karşılık Tasarıda, köy idarelerinin organları,

- a) Köy Meclisi,
- b) Köy ihtiyar Kurulu, ve
- c) Köy Muhtarı olmak üzere yine üçe ayrılmıştır.

Köy Meclisi :

28. Tasarıda, köy seçmenlerinin meydana getirdikleri, köylünün köy idaresine bizzat iştirak etmesini sağlayan köy derneği kaldırılmakta yerine Köy Meclisi kurulmaktadır. Tek dereceli ve çoğunluk usulü ile seçilecek olan köy meclisi, köyün nüfusuna göre, 8,10 veya 12 üyeden meydana gelecektir. Köy meclisi, köy idaresinin genel karar organı olarak düşünülmüştür. Köy meclisi, esas itibariyle, belediyelerdeki Belediye meclisine kuruluş, işleyiş ve görevleri bakımından benzemektedir. Bundan önce çeşitli tarihlere hazırlanan köy kanunu tasarılarında da esasen görevleri çok sınırlı olan köy derneğinden vazgeçilmek ve yerine, köylü tarafından seçilen bir «köy meclisi» kurulmak istenilmiştir. Bu tasarıda da aynı görüşün muhafaza edilmek istendiğini ve diğer mahalli idarelerle, köy idaresi arasında organlar bakımından bir benzerliğin kurulmasına çalışıldığını görmekteyiz.

29. Tasarıda, ayrıntılı bir şekilde, köy meclislerinin seçimi, çalışma usulleri, görevleri, bunlar üzerindeki vesayet denetimleri belirtilmiştir. Genel karar organı olarak düşünülen köy meclisine verilmek istenilen şeklin anlaşılmasına yardımcı olması bakımından,

tasarıda sayılan köy meclisinin görevlerine kısaca bir göz atmak faydalıdır. 17 fıkrada toplanan köy meclisinin görevlerini aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür :

- a) Bütçenin kabulü, bütçede değişiklik ve aktarmaların yapılması, kesin hesabın kabulü ve borçlanmalara karar verilmesi;
- b) Köy vergi, resim ve hizmetleri ile ilgili nisbet ve tarifelerin tesbiti;
- c) Muhtar ve diğer bazı köy görevlilerinin ücret ve ödeneklerinin belirtilmesi;
- d) Çalışma programlarının karara bağlanması;
- e) Köy emir ve yasaklarının konması ve bunlara uymayanlara verilecek cezaların düzenlenmesi;
- f) Köy muhtarı ile köy ihtiyar kurulu arasında çıkan anlaşmazlıkların giderilmesi;
- g) Köy mallarının kullanılması, belli sınırların üzerindeki alım satım, kira ,onarım, yapım işlerinin karara bağlanması.
- h) Başka köylerle veya diğer mahalli idarelerle kurulacak birlikler, kurulacak ortaklıklar ve yapılacak tesislerin karara bağlanması.

30. Köy meclislerinin köy maliyesi, çalışma programları, müşterek hizmetler için kurulacak birlikler ve yapılacak tesisler konusunda alınan kararları, ancak mahallin en büyük mülkiye amirinin onayı ile yürürlüğe girebilecektir. Köy meclislerince alınan diğer kararlar, hiç bir onama tabi olmadan yürütülebilecektir. Her ne kadar tasarıda, köy idareleri üzerindeki vesayet denetiminin yol gösterici nitelikte olacağı konusunda genel bir hüküm yer almış ise de, köy meclislerinin kararları üzerindeki vesayet denetimi oldukça ağır tutulmuştur.

Bundan başka, köy meclisinin diğer kararlarına karşı muhtar veya mahallin en büyük mülkiye amiri ilgili idare kuruluna itiraz edebilir. İdare kurulu gerektiğinde yürütmenin durdurulmasına karar verebilir. İdare kurulunun 15 gün içinde vereceği kararlar kesindir Tasarının 72 nci maddesinde Köy meclisi kararlarından hakkı veya menfaati helaldar olanların, genel hükümler dairesinde kanun yollarına başvurma haklarının saklı olduğu ayrıca belirtilmiştir.

31. Benzer bir düzenleme belediye kanununda da yer almıştır.

Bu alandaki karışıklığı gidermek için Danıştay içtihadı birleştirme kararı almak zorunda kalmıştır (7). Tasarı, bu uygulamadan yararlanılarak hazırlanmıştır. Tasarıda idare kurulu kararlarının kesin olduğu hakkında bir hükmün bulunması, idare kurulunun kararına karşı Danıştaya başvurmaya mani değildir. Buradaki kesinlik belki, karara itiraz eden muhtar veya idare amiri için bahis konusu olabilir. İdare kurulunun aldığı karara karşı, köy tüzel kişiliği Danıştaya dava açabilir. Mevcut anayasa düzeninde, tasarıdaki bu hükümle bunu önlemek mümkün görünmemektedir.

Köy İhtiyar Kurulu :

32. Köy kanunundaki ihtiyar meclisi ile, tasarıda yer alan ihtiyar kurulu bir birinden farklı kuruluşlardır. Tasarıda yer alan ihtiyar kurulu, belediyelerdeki, karar ve denetleme organı olan encümenlere benzemektedir. Köy idarelerini, belediyelere benzetmenin bir sonucu olarak, böyle bir kuruluşa köy organları arasında yer verilmiştir. Köy ihtiyar kurulları da, belediye encümenlerinde olduğu gibi, tabii üyelerle seçimlik üyelerden meydana gelmektedir. Köyde bulunan köy okul müdürü, köy imam-hatibi ve köy katibi kurulun tabii üyesidir. İhtiyar kurulunun seçimlik üyeleri ise, köy meclisi tarafından kendi üyeleri arasından, bir yıl için seçilmektedir. Seçimlik üyelerin sayısı köyün nüfusuna göre değişmektedir. Bunlar köyün büyüklüğüne göre 2,3 veya 4 üyeden ibarettir. Bu kurula, Muhtar başkanlık etmektedir.

33. Köy ihtiyar kurullarının görevleri tasarının 85 inci maddesinde 29 fıkra halinde tesbit edilmiştir. Bunlar esas itibariyle,

- a) köy meclisinin karara bağliyacağı hususların hazırlık çalışmalarını yapmak ve köy meclisine sunmak;
- b) köy idaresine verilmiş olan görevleri yürütmek için tedbirleri almak ve uygulamak;
- c) her ay başında, köyün geçen aya ait gelir ve gider hesaplarını incelemek,
- d) köy kanununa göre verilecek para cezalarını karara bağlamak,
- e) muhtar tarafından bildirilen işler hakkında düşüncesini bildirmektir.

(7) A. Şeref Gözübüyük, Türkiyede Mahalli İdareler, TODAİE yayını 1967, s. 46, 47.

Kısaca mahiyetlerini belirtmeye çalıştığımız görevlerden anlaşılacağı üzere köy ihtiyar kurulu, gerçek anlamda, köy idarelerinin görevlerinin yürütülmesinde önemli rolü olan bir kuruluştur.

Köy Muhtarı :

34. Esas itibariyle, muhtarın köy kanunundaki durumu yeni tasarıda da muhafaza edilmektedir. Muhtar köy mahalli idaresinin hem başı, hem de genel idarenin köydeki temsilcisidir. Tasarıda, muhtarın seçimi, nitelikleri görevleri, özlük hakları siyasi partilerle olan ilişkileri ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Tasarının 105 inci maddesinde muhtarın devletle ilgili görevleri 23 fıkra halinde, köyle ilgili görevleri de 106 ncı maddede 39 fıkra halinde tesbit edilmiştir.

35. Tasarıdaki bu düzenlemelerin yanında dikkati çeken hükümlerden biri köy muhtarlığına seçilenlerin, seçildikten sonra siyasi partilerin il veya ilçe idare kurullarında başkan veya üye olarak görev alamıyacakları hakkındaki hükümdür. Bir diğeri ise, memur iken muhtar seçilenlerin, istedikleri ve emekli keseneğini ödedikleri takdirde köy muhtarlığında geçen hizmet sürelerinin emeklilik sürelerine ekleneceği, Emekli iken köy muhtarlığına seçilenlerin emekli maaşlarının kesilmeyeceği ve Sigortalı işçilerin muhtarlığa seçilmeleri halinde, sigorta prim ve aidatlarını ödemeleri şartı ile sigortalı olmaktan doğan bütün haklarının devam edeceği hakkındaki hükümdür. Bu hükümle, köy muhtarlıklarına tecrübe sahibi ve tercihan devlet hizmetlerinde emeği geçmiş kişilerin rağbet göstermesini sağlamak amacı ile düzenlenmiştir (8).

36. Tasarıda, köy muhtarlarına yılda bir ayı geçmemek üzere vali veya kaymakamlarca yıllık izin verilebileceği hakkında bir hüküm de yer almıştır. Gerek mahalli idarenin başı, gerekse genel idarenin köydeki temsilcisi durumunda olan muhtarın izin sorununu düzenlemek, uygulamadaki bir boşluğu doldurmak bakımından isabetlidir. Bu tasarının ana fikirlerinden biri, mahalli idareler üzerindeki vesayet denetiminin hafifletilmesi, yol gösterici, öğretici nitelikte bulunmasıdır. Tasarının muhtarın izni konusunda getirdiği hüküm ile bu görüşün bağdaştırılması oldukça güçtür. Muhtarın izinli ayrılmasının, köy idaresi içinde bir formüle bağlanması, Hatta izinli ayrılan muhtarın durumu mülki idare amirine bildirmesi usulü düşünebilir. Esasen muhtar vekilliği müessesesi tasarıda

(8) Tasarının 102 nci maddesinin gerekçesi.

düzenlendiğine göre muhtarın mülki idare amirinden izin alması yolundan tamamen vazgeçmek mümkündür.

VI — KÖY PERSONELİ :

37. Tasarıda köy personeline önem verildiğini görmekteyiz. Personel yönünden köy idarelerinin karşılaştıkları güçlüklerin giderilmesi için bazı yeni düzenlemelerde bulunulmuştur. Bilindiği gibi, diğer mahalli idare kuruluşlarına göre, en az personele sahip olan mahalli idare kuruluşu köylerdir. Seçimle işbaşına gelen muhtar dikkate alınmazsa, köyde bulunan personel imam, korucu ve katip olmak üzere birkaç kişiye inhisar eder.

38. Tasarı köy personelini düzenlerken, bunları «köy görevlileri» ve «köy adamları» olmak üzere iki grupta toplamıştır. Tasarıda, bütün köylerde sürekli olarak görev yapan, köy katibi, köy koluk memurları gibi personele köy görevlileri buna karşılık, çoban, sığırtmaç gibi görevleri sürekli olmıyan personele köy adamları denilmektedir. Tasarı, Köy görevlilerinin niteliklerini, özlük haklarını ve görevlerini ayrıntılı bir şekilde düzenlediği halde, köy adamlarının durumunu, köy karar organlarının takdirine bırakmıştır.

Köy Kâtibi :

39. Köyün önemli personelinden biri hiç şüphesiz köy katibi olmak gerekir. Uygulamada, bir çok köylerin katibinin bulunmadığını, yahut katip olarak kullanılan kimselerin ihtiyaca cevap verecek nitelikte olmadıklarını görmekteyiz. Köy katipliğinin gelişebilmesi için, İçişleri bakanlığı bu konuya gereken önemi vermiş, zaman zaman bu meselenin üzerine eğilmiş olmasına rağmen, beklenen sonuç bu güne kadar alınamamıştır. Bu konuda bakanlığın görüşünü belirtmesi bakımından, 1938 yılında yapmış olduğu genelgeye bir göz atmak yeterlidir. Bakanlığın bu genelgesi ile, «köy idareleri çalışmalarından tam verim alınabilmek ve köy hesaplarını pürüzsüz ve noksansız yürütmek, kanunlarla artan ve tatbik sahasını gün geçtikçe genişleten köy işlerini tam bir hassasiyetle günü gününe çıkarabilmek için» nüfusu binden çok olan köylerde devamlı nüfusu binden az olan köylerde ise yarım zamanlı köy katiplerinin kullanılması istenilmiştir. Bundan 30 yıl önce yapılan bu tamim ile, köy katipliklerine duyulan ihtiyaç açık bir şekilde belirtilmiştir.

40. Aynı konu Mehtap raporunda da ele alınmış, köydeki idari hizmetlerin devamlı bir düzen içinde yürütülebilmesi için idari

yardımcı olarak, köy katipliklerinin kurulması tavsiye edilmiştir. Aynı rapora göre, «köy katipleri, yalnız köydeki hizmetlere devamlılık ve istikrar vermekle kalmıyacak, aynı zamanda merkezi idare ile köy arasında bir bağlantı, ve köprü meydana getirilmiş olacaktır» (9). İdareyi ve idari metodları yeniden düzenleme komisyonu da mahalli idarelerle ilgili olarak hazırladığı ilkeler arasında «köy katipliği müessesesi kuvvetlendirilecektir» hükmünü koymuştur.

41. Tasarı çeşitli zamanlarda yapılan bu tavsiye ve temennilerin ışığı altında, köy katipliğine gereken önemi vermiştir. Tasarıda, köy katipleri, köyün yazı ve saymanlık işlerini düzenli bir biçimde yürütebilecek nitelikte bir eleman olarak düşünülmüştür. Esas itibariyle her köyün bir katibi olması usulü benimsenmiş, mali yönden buna imkân görülmiyen hallerde ortaklaşa katip tutma usulü de kabul edilmiştir. Köy katipliği için ilk okulu bitirmiş olma mecburiyeti konmuş ve emekli memurların köy katipliklerinde kullanılması imkanı açık tutulmuş, hatta bir dereceye kadar bunlar, teşvik edilmiştir. Köy katibi olan emekli maaşı kesilmemektedir.

Köy Kolluğu :

42. Tasarıda, köy korucusunun adı, köy kolluk memuru olarak değiştirilmiştir. Bilindiği gibi köy kanununun sekizinci faslında, köy korucusunun durumu geniş bir şekilde düzenlenmiştir. Tasarıda, eski durum esas itibariyle muhafaza edilmekle beraber, köy korucularının görev ve yetkileri ile ilgili boşlukların giderilmesini, korucularına bazı sosyal hakların tanınmasını sağlayan hükümler yer almıştır. Özellikle, köy kolluk memurlarının, köy idaresinin kolluk memuru olarak yapacağı görevlerle genel kolluk kuvvetlerine yardımcı olarak yapacağı görevler tasarıda ayrı ayrı belirtilmiştir.

Köy cami görevlisi :

43. Tasarıda, köy imamının adı, «köy cami görevlisi» olarak değiştirilmiştir. Bugün köylerimizde iki çeşit köy imamı bulunmaktadır. Bunlardan biri, köy kanunu hükümlerine göre atanmış köy imamı, diğeri Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve görevleri Hakkındaki kanunun öngördüğü «köy imam-hatipleri» dir. Tasarı bu durumu dikkate alarak, menşeleri bir birinden farklı olan iki çeşit din adamının durumunu düzenleme yoluna gitmiştir. Böylece köyde, bir yandan Diyanet işleri tarafından atanmış ve maaşını bu

(9) Merkezi Hükümet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri, (Mehtap Raporu) TODAİE Yayını, 1966, 2. Bası, s. 46.

kuruluştan alan, devlet memuru niteliğinde bir imam-hatip, diğer yandan, köy idaresi tarafından atanmış ve ücretini köy bütçesinden alan, bir mahalli idare personeli niteliğinde olan köy imamı bulunacaktır. Aslında, tamamen bir mahalli idare hizmeti olan köy imamlığının, yavaş yavaş devlet hizmetleri arasına sokulmakta olduğunu görmekteyiz. Hatta tasarıda köy cami görevlilerinin «ticaretle ve kazanç temini maksadıyla sanatla iştigal» edemeyecekleri hakkında bir hüküm de yer almıştır. Köy imamlığının mahiyeti konusu, mehtap raporunda şu ilgi çekici görüş yer almıştır :

«İbadet ve cami hizmetleri, aslında İslam geleneklerine göre, mahalli topluluklar içinde dini bilgi sahibi hemşehriler tarafından yerine getirilen ve başlıbaşına bir geçim kaynağı sayılmaması gereken hizmetlerdir. Bunları görenlerin ayrıca başka bir iş yaparak geçimlerini sağlamaları ve cami faaliyetlerini bir dini hizmet saymaları esastır. Bu hizmetleri görenlere, asıl geçim kaynakları yanında verilebilecek ücretlerin mahalli bütçelerden veya mahallindeki halkın katılmasıyla elde edilecek kaynaklardan karşılanması gerekir. Devletin bunlara yardımı, ancak mahalli idare bütçelerine yapılacak genel yardımlar dolayısıyla olabilir. Bu kademeye mensup din adamlarının memur sayılması ve genel idare kadrolarına geçirilmesi layık devlet ilkesine uymaz; ayrıca, çeşitli etkiler altında hızla genişletilmesi muhtemel olan böyle bir kadro bütününi genel idare masraflarına eklemek, Devleti karşılanmakta güçlük çekeceği ağır bir mali külfet altına sokmak olur. Bu kategorideki hizmetlerin, mümkün olduğu kadar, mahallindeki halkın katılmasıyla elde edilecek kaynaklardan karşılanması daha köklü ve makul bir çözüm yoludur» (10) Mehtap raporunda yer alan görüşün benimsenmesi köy imamı konusundaki geleneğin bozulmaması isabetli bir çözüm yolu olarak gözükmektedir. (11) Tasarı, Diyanet İşleri Başkanlığı Kanunu ile bozulmuş durumu tanımak ve bunu düzenlemekle yetinmiştir.

VII — KÖY MALİYESİ :

44. Gelir kaynakları sınırlı olan mahalli idarelerimiz, üzerlerindeki görevleri ya yerine getirememekte veya merkezin mali veya teknik yardımı ile yerine getirmeye çalışmaktadırlar. Bu durumu gözönünde bulunduran Anayasa, mahalli idarelerle ilgili olarak koyduğu ilkeler arasında, mahalli idarelere «görevleri ile orantılı gelir

(10) Mehtap, 2 Bası 1966 s. 397.

(11) Fehmi Yavuz, Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi, s. 131.

kaynakları» sağlanması ilkesine de yer vermiştir. Ayrıca bu durum, Birinci Beş yıllık Kalkınma Planı 1964 yılı Uygulama Programında şu şekilde ifade edilmiştir :

«Mahalli idarelerin toplam gelirleri ve harcamaları genel olarak artmaktadır. Ancak gelirdeki artış, toplam kamu gelirlerindeki artışı izliyememiş; bu yüzden mahalli idare gelirlerinin gayri safi milli hasıla içindeki oranı da zamanla düşmüştür. Öte yandan fiyat yükselişleri dolayısıyla harcamalar nominal olarak arttığı halde mahalli idarelerimizin öz gelirlerinde devamlı reel artışlar olmadığı müşahade edilmektedir. Böylece adı geçen idareler, görevlerini yerine getiremeyecek duruma düşmüşlerdir(12).

45. Tasarıda yer alan önemli değişikliklerden biri de köy maliyesi ile ilgilidir. Bugünkü mevzuata göre, köy idarelerinin gelirleri esas itibariyle, imece, salma ve köy parası adı altında toplanan çeşitli resim ve harçlar ile köy emlakinin gelirlerinden ibarettir. Tasarıda belirtildiği üzere (13), 1966 yılının Köy Birleşik Kesin Hesap Cetveli dökümüne göre köylerimizin, yani 35.336 adet köy idaresinin 1966 yılı gelir durum tablosu şöyledir :

1967 Gelirleri

Gelirin Cinsi	Bütçeye Konan TL.	Tahsil edilen TL.
Para salması	45.724.165	37.382.245
Mahsül salması	17.053.541	16.576.347
İmece	77.876.541	63.538.708
Resim ve harçlar	103.068.620	93.489.747
Asker ailesine yardım	802.318	542.481
Bakaya	17.042.835	10.710.756
Toplam	261.568.016	222.240.324

1966 yılı için köylerin gider tablosu ve giderlerin hizmet alanları itibariyle dağılışı aşağıda gösterilmiştir :

1966 Giderleri

Tahmin edilen	261.568.016
Tahakkuk ettirilen	235.859.573
Faillen ödenen	216.850.647

(12) Resmi Gazete, 15 Ekim 1963, s. 77.

(13) Tasarı, s. 43.

1966 Giderlerin Hizmet alanlarına dağılışı

İdare	64.916.816
Bayındırlık	62.312.156
Eğitim	18.576.704
Sağlık	17.297.416
Tarım	9.998.164
Türlü işler	41.745.391

46. Köylere ait gelir ve gider tablolarından anlaşılacağı üzere köy başına tahsil olunan gelir 6.290 lira, ödenen gider ise 6.280 liradır. Bu ortalamalar hesaplanırken, imecenin paraya çevrilmesiyle bulunan 63.538.708 lira da hesaba dahil edilmiştir.

Tasarıda belirtildiği gibi yukarıdaki rakamlar açıkça gösteriyor ki, «köylerde tahsil edilen ve hizmetlere harcanan paralar, ne köylerin kendilerine kanunen verilen görevleri yapmağa ve ne de artan hizmetlere karşılık bunlardan yararlanan kimselerin, bu hizmetlerin daha ileriye götürülmesi için yeterince katkıda bulduklarını ifade etmeye imkân verecek durumda değildir». (14)

Anayasanın da ön gördüğü üzere, mahali idarelerimizin, bu arada köylerimizin, görevleri ile orantılı olarak mali imkanlara kavuşturulması ve Köy idarelerinin yetersiz bir mali durumdan kurtarılması amacıyla, köy kanunu tasarısında köy gelirlerinde önemli değişiklik yapılmıştır. Zirai kazançları verimli bir şekilde vergilendirmenin, güçlüğü karşısında hiç değilse, köylerdeki kazançları bunların en önemlisi olan zirai kazançları değerlendirmek ve elde edilecek gelirleri köy içinde ve köyün kalkınması için sarfetmek yoluna başvurulduğu, yahut bu yolun denenmek istendiği Tasarıdan anlaşılmaktadır.

İmece :

47. Köyün geleneksel mali kaynaklarından biri olan imece, köy kanunu ile mali bir külfet haline getirilmiştir. Bilindiği gibi, köyün mecburi işlerinin yapılması için, köy halkının ortaklaşa ve eşit şartlar altında bedenen çalışmalarına imece denilmektedir. İmece, köydeki işçi ücretleri dikkate alınmak suretiyle değerlendirilerek bütçeye gelir olarak kaydedildiğinde, köy gelirlerinin yaklaşık olarak üçte birini teşkil etmektedir. Köy kanunu, imece ile yapılacak işler konusunda bir sınırlama yapmıyarak muhtar ve ihtiyar meclis-

lerine geniş bir yetki tanıyarak, «bütün köylüyü» imece ile mükellef saymıştır. Köy kanununun imece konusunda yapmış olduğu düzenleme gerçekten yetersiz görünmektedir. Hiç değilse, imecenin uygulanacağı kimselerin yaş durumları, cinsiyetleri, imecenin süresi, imeceye araçları ile katılanların durumları gibi konuların düzenlenmesine ışık tutacak bazı ilkelerin köy kanununda yer alması öteden beri duyulan ihtiyaçlar arasındadır (15).

48.. Tasarıda imece konusunda iki önemli düzenleme yapılmıştır. Bunlardan biri imecenin mahiyeti, diğeri uygulaması ile ilgilidir :

a) Tasarı, imeceyi, esas itibariyle, köy gelirleri arasında saymamıştır. Tasarıda imece, toplum kalkınması dolayısıyla düzenlenmiş ve imecenin mahiyeti değişmiştir. İmece, isteğe bağlı bir mükellefiyet haline gelmiştir.

Tasarının 238 inci maddesinde imece ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Bu maddede yer alan ve imecenin mahiyetini belirten bazı hükümleri buraya aynen alıyoruz :

«İmece, köy halkının, köy hizmetlerinin yapılmasına bizzat veya birisini göndermek suretiyle veya araç ve gereçleri ile birlikte bedenen çalışarak katılmasıdır.

İmecenin uygulanıp uygulanmamasına, köy hizmetlerinin gereklerine göre, her yıl köy meclisi tarafından karar verilir.

İmecenin uygulanmasına karar verildiği akdirde o köydeki tekil yükümlüler için bir ödev haline gelir ...»

b) Tasarıya, imecenin uygulanma şekli ve uygulamada köy kanununda rastlanan aksaklıkları giderecek yeni hükümler konmuştur. Bunların belli başlılarını şöyle sıralayabiliriz.

— İmece, yapılması köy halkı için zorunlu veya büyük ölçüde faydalı ve bedenen yapılabilecek iş ve hizmetler için uygulanır.

— İmecenin yükümlüsü 18 ile 60 yaş arasındaki erkeklerdir.

— İmecede bedenen çalışma esastır. İstiyenler, bedenen çalışma yerine, rayice uygun olarak para ödemek suretiyle yükümlülüklerini yerine getirebilirler.

(15) A. Şeref Gözübüyük, Türkiyede Mahalli İdareler, Todaie yayını, 1967, s. 93.

— İmecenin süresi, yılda 15 günü geçmemek üzere köy meclisince belirtilir.

— Araç ve gereçleri ile katılanların yükümlülüklerinin tesbitinde, bu durum dikkate alınır.

Böylece, bir yandan imecenin uygulanmasında rastlanan boşluklar doldurulmuş ve bir yandan da imece, isteğe bağlı bir hale getirilmekle, eski önemini kaybetmiştir.

Salma - Katılma payları :

49. Köyün ikinci önemli gelir kaynağı salma'dır. Salma, esas itibariyle, bir nevi aile vergisidir. Köy gelirleri, mecburi köy işlerini ve köyün aylıklı adamlarının aylık ve yıllıklarını karşılamaya yetmediği takdirde, en yüksek haddi 20 lirayı geçmemek üzere salınır. Salmanın tavanının dondurulmuş olması, para değerindeki değişme, salmanın gelir olarak değerini düşürmüş ve salmayı adil olmıyan bir kaynak haline getirmiştir.

50. 1924 yılında çıkarılan köy kanunu ile, salmanın tavan ve tabanının tesbiti, köy ihtiyar meclislerinin takdirine bırakılmış ve böylece salmayı günün iktisadi şartlarına uydurmak imkanı sağlanmıştı. On yıllık bir uygulamadan sonra, 1934 yılında köy kanununun da yapılan bir değişiklik ile salmaya tavan koyma yoluna gidilmiştir. Köy kanununun 16 ncı maddesine eklenen bir fıkra ile, salma olarak salınacak para tutarının, köy adamlarının yıllıkları tutarının on katını geçemeyeceği esası benimsendi. 1939 yılında, bu uygulamadan da vazgeçilerek salmanın tavanının yeniden sınırlandırılması yoluna gidildi. Köy kanununun 16 ncı maddesinde yapılan bir değişiklik ile, salma iki değişik yönden sınırlandırıldı :

1) Salmanın miktarı, köyde aylık veya yıllıkla çalışanların ücretlerini ve köy sınırları içinde yapılacak zorunlu köy işlerini görmeye yetecek kadar olacak, ve

2) köyde oturanlardan veya köyle maddi ilgisi bulunanlardan alınacak salma miktarı yirmi lirayı geçemeyecektir.

1939 yılından bu yana, iktisadi yapıda meydana gelen değişiklik, salmayı hem yetersiz, hem de adil olmıyan bir gelir haline getirmiştir. Halen köy gelirleri içinde, yaklaşık olarak yüzde otuz gibi bir yer işgal eden salmanın yetersizliğini gidermek üzere, tasarısı salmayı tamamen kaldırmakta ve yerine «katılma payları» koymaktadır.

51. Katılma payları, tasarınının 153 üncü maddesinde şöyle tanımlanmıştır : «köy hizmetlerinin yürütülmesi için gerekli giderleri

karşılama üzere köy halkından ve köyle maddi ilgisi bulunan gerçek ve tüzel kişilerden köy hizmetlerine katılma payları alınır».

Tasarımın getirmek isteği katılma payları yapıları itibariyle salmaya benzemektedir. Katılma paylarının salmadan ayrıldığı en önemli nokta, katılma paylarının matrahının belirli bir şekilde tesbit edilmiş olmasıdır. Halbuki salmada, salma salınanın mali durumu gibi tamamen takdire bırakılmış bir matrah uygulanmaktadır.

Katılma paylarında üç çeşit matrah uygulanmaktadır. Buna göre, katılma payları,

- 1) hayvan varlığından,
- 2) toprak ürünlerinden,
- 3) köydeki ticaret, sanat ve meslek faaliyetlerinden alınacaktır.

Hayvan varlığından katılma payı :

52. Köy sınırları içinde bulunan veya barınan büyük baş veya küçük baş hayvanların sahiplerinden, hayvan başına 50 ila 150 kuruş arasında olmak üzere, köy meclisince her yıl yeniden düzenlenecek tarifeye göre, «hayvan varlığından katılma payı» alınacaktır.

53. Hayvan varlığından katılma payı, yükümlünün beyanına dayanarak salınacaktır. Yükümlüler, mart ayı içinde sahip oldukları hayvanların cins ve sayısını bir beyanname ile muhtarlığa bildirecekler. Köy ihtiyar kurulu, beyannamelere dayanarak nisan ayı içinde hayvan varlığından katılma payı yükümlülerine ait teklif cetvellerini hazırlayarak 15 gün süre ile köyde herkesin görebileceği yere asacaktır. İlan süresinin bitiminden itibaren, ilgililer 15 gün içinde, köy ihtiyar kuruluna salınan paya karşı itiraz edebilirler. Köy ihtiyar kurulu itirazı bir hafta içinde karara bağlar. Köy ihtiyar kurulunun kararına karşı, ilgililer, köyün bağlı olduğu il veya ilçe idare kuruluna 15 gün içinde başvurabilirler. Bu kurullar da 15 gün içinde müracaatları karara bağlar. Bu kararlar kesindir (16).

(16) Tasarımın 161 inci maddesi, il veya ilçe idare kurullarına yapılacak itiraz süresi hakkında bir hüküm taşımamaktadır. Fakat tasarımın, diğer katılma paylarını düzenleyen maddelerinden anlaşıldığına göre, 15 günlük bir itiraz süresi tanınmıştır. Bu sürenin tasarımın 161 inci maddesinde yer almaması bir zühulden ibaret olsa gerektir.

Ürün Payı :

54. Tasarıda düzenlenen katılma paylarından ikincisi toprak ürünlerinden alınacak köy hizmetlerine katılma payıdır. Bu paya kısaca «ürün payı» denilmektedir. Ürün payı, köy sınırları içinde ve ya idare bakımından o köye bağlı yerlerde üretilen toprak ürünlerinden alınmaktadır.

55. Ürün payına konu olacak toprak ürünleri tasarının 167 inci maddesinde belirtilmiştir :

«Toprak ürünlerinden katılma payı, köy meclisince her yıl hububat, nakliyat, yağlı tohumlar ve sınai bitkilerde üretim yapılan arazi dönümü ve antep fıstığı, zeytinlik ve naranciyede ağaç başına 25-100 kuruş arasında olmak üzere düzenlenecek tarifeye göre alınır».

Pay alınacak, toprak ürünleri, 167 inci maddenin yazılış tarzından, «tahdidi» olarak belirtilmiş ve bunlar iki grupta toplanmıştır :

Birinci grupta yer alan ürünler;

- a) hububat,
- b) bakliyat,
- c) yağlı tohumlar,
- d) sınai bitkilerdir.

İkinci grupta yer alan ürünler;

- a) antep fıstığı,
- b) zeytin,
- c) naranciyedir.

57. Tasarının gerekçesine bakıldığında, pay alınacak toprak ürünlerinin yukarıda belirtilen ürünlere inhisar etmeyeceği anlaşılmaktadır. Gerekçede yer alan aşağıya aynen aldığımız şu cümle bu yönden dikkate değer.

«ağaç başına katılma payı ödemeye esas tutulan ürünler, set kabuklu meyveler, zeytinlik ve turunçgiller olarak sayıldığı cihetle bunun dışında kalan bağ, bahçe ve sebzelikler ile çay ekimi dönüm başına paya tabi olacaklardır.» Ayrıca tasarının 168 inci maddesinde katılma payı dışında bırakılacak hususlar belirtilirken «henüz meyve verecek hale gelmeyen bağ ve bahçeler»den söz edilmektedir.

Bu durumlar, tasarıda ürün payının uygulanacağı toprak ürünlerinin yeteri kadar bir açıklıkla tesbit edilmediğini göstermektedir. Burada hemen belirtelimki, Danıştayın da büyük bir titizlikle

üzerinde durduğu gibi, vatandaşa külfet yükleyen konularda «kiyas» yoluna gitmeye, yorum yolu ile sınırlarını genişletmeye imkân yoktur.

58. Toprak ürünlerinden katılma, payı, ile ilgili tarife hayvan varlığından katılma payında olduğu gibi, her yıl köy meclisi tarafından tesbit edilecektir. Bu tarifenin tabanı 25 kuruş, tavanı da 100 kuruş olarak tesbit edilmiştir. Tarifenin tesbitinde, Bazı ürünler için dönüm, bazıları için ise ağaç esası alınmıştır. Yine burada da beyan esasına göre vergilendirme yoluna gidilecektir. İtiraz yolları ve usulü ayrı maddelerde gösterilmiş olmasına rağmen, hayvan varlığından alınacak katılma paylarına yapılacak itirazlar gibi düzenlenmiştir.

Kazanç faaliyetlerinden katılma payı :

59. Tasarıda düzenlenen katılma paylarından üçüncüsü, köydeki ticaret, sanat ve meslek faaliyetlerinden alınacak köy hizmetlerine katılma payıdır. Buna kısaca «kazanç faaliyetlerinden katılma payı» denilmektedir.

Katılma payının uygulanacağı faaliyetler, tasarının 177 inci maddesinde sayılmıştır :

a) evlerde ev halkının gayretiyle yapılanlar dışında kalan küçük el sanatları faaliyeti;

b) küçük sanat ve meslek icrasına ilişkin faaliyetler (berberlik, terzilik gibi);

c) köylerde gezici olarak yapılan çeşitli sanat ve parakende ticaret işleri;

ç) küçük ticaret ve esnafılık faaliyetleri (bakkallık, kasaplık gibi);

d) Köylerde kazanç amacı ile çalıştırılan motorlu taşıt araçları ile tarım, sanayi ve ticaret işlerinde kullanılan her türlü araç ve makinelerin işletilmesiyle ilgili faaliyetler;

e) Köy sınırları içinde otel, han, lokanta, gazino, kulüp, lokal, hamam, kaplıca gibi herkese açık yerlerin işletilmesiyle ilgili faaliyetler;

f) serbest meslek icrası ile ilgili faaliyetler;

g) tarım maddelerinden yararlanılarak yeni maddeler yapım faaliyetleri(mandıra, süthane, değirmen gibi);

- h) akaryakıt istasyon pompa ve depoları işletme;
 i) köy sınırları içindeki atölye ve fabrikalarda yapılan faaliyetler.,

60. Kazanç faaliyetlerine katılma payları, çeşitli faaliyetler göz önünde tutularak, tasarının 180 inci maddesinde her bir faaliyet için tarife tesbitinde kullanılmak üzere tavan ve taban tesbit edilmiştir. Faaliyetin cinsine göre bu miktarlar 10 lira ile 500 lira arasında değişmektedir. Bu konuda da tarife cetveli köy meclisi tarafından hazırlanmaktadır. Paylar, yine beyan üzerine salınmaktadır. Bu paylara itiraz usulü ve mercileri diğer paylara yapılacak itirazlar gibi düzenlenmiştir.

Diğer köy gelirleri :

61. Tasarıda köy gelirlerini artırma gayreti yalnız kalkınma payları alanında görünmemektedir. Bunun yanında, çeşitli köy vergi ve harçları düzenlenmektedir. Bunların bir kısmı köy konununda olanlar, bir kısmı da tasarı ile yeniden getirilenlerdir.

Tasarıda, köy vergileri arasında, tellallık vergisi, kaynak suyu vergisi, eğlence vergisi, hayvan alım satım vergisi gibi vergiler; ise harçlar arasında, onay, yapı izin, açış izin, yer işgal ve sergi, taş ocakları izin ve işletme harcı, hayvan kesim harcı gibi harçları yer almaktadır.

Tasarı, vergi ve harçların matrahlarını, en az ve en çok hadlerini, itiraz yollarını, mercilerini, sürelerini, katılma paylarındaki gibi, fakat ayrı maddeler halinde düzenlemiştir.

62. Bunların yanında, köy idareleri tarafından görülecek hizmetlerden ücret alınması, genel, katma ve özel bütçeli idarelerle diğer kamu kuruluşları gelirlerinden paylar alınması esası tasarıda benimsenmiştir.

Ağnam ve Aşar vergileri :

63. Köy gelirleri arasında en çok dikkati çeken, hiç şüphesiz, katılma paylarıdır. Hatırlanacağı üzere, «ağnam» ve «aşar» vergileri köylülerin de ödediği geleneksel vergilerdendi. Hatta Türkiye Büyük Millet Meclisinin çıkarttığı ilk kanun, «ağnam» resminin dört katına çıkartılması ile ilgilidir. Cumhuriyetin ilk yıllarında «sayım kanunu» ve sonra «hayvanlar vergisi» kanunları ile köylerde bulunan bazı kocabaş ve küçükbaş hayvanlar uzun yıllar vergilendirilmiştir. Tasarıda yer alan hayvan varlığından katılma payı, esas

itibariyle, hayvanlar vergisine benzemektedir. Köylerdeki tarım ürünleri de, çeşitli zamanlarda ve çeşitli adlar altında, yine uzun yıllar vergilendirilmiştir. Bu gelenek, tarım ürünlerinden alınacak katılma payları ile tasarıda yeniden canlandırılmakta ve köylerdeki küçük tarım işletmelerinin vergilendirilmesi yoluna gidilmektedir.

64. Katılma payları, gerek hayvanlardan, gerekse tarım ürünlerinden alınan vergilerden farklıdır. Bilindiği gibi hayvanlardan ve tarım ürünlerinden alınan vergiler, genel idareye ait birer gelir kaynağı oldukları halde, hayvanlardan ve tarım ürünlerinden alınacak katılma payları, köylerin gelir kaynaklarından biri olarak düşünülmüştür. Böylece Köylerden elde edilen gelirlerin yine köylere harcanması yoluna gidilmektedir.

Köy bütçesi :

65. Köy kanununun çeşitli maddelerinde, köy bütçesinin unsurları hakkında hükümler bulunduğu halde, köy bütçesinden hiç bahsedilmemiştir. Ayrıca, köy kanununda, köylerin vezne işlerini düzenleyen hükümlere de rastlanmamaktadır. Köy kanunundaki bu boşluklar, İçişleri Bakanlığınca hazırlanan «köy idareleri Hesap Talimatı» ile giderilmeye çalışılmaktadır.

Tasarı, köy bütçelerini ve bunların uygulamalarını, diğer mahalli idareler bütçelerine ve uygulamalarına benzetme ve bunlar arasında bir ahenk kurma çabası ile yeniden düzenlemiştir.

66. Tasarıya göre, köy bütçesi, her yıl mali yılın başlangıcından en az iki ay önce köy muhtarı tarafından hazırlanır ve 15 gün içinde Köy İhtiyar Kuruluna gönderilir. İhtiyar kurulu bütçeyi görüşür ve gereken değişiklikleri yaptıktan sonra, mali yıl başından en az bir ay önce Köy Meclisine verir. Köy meclisinde kabul edilen bütçe, mahallin en büyük mülkiye amirine, tasdik edilmek üzere yollanır. Mülki amir, kendisine gelen bütçesi 15 gün içinde ya aynen veya bütçede değişiklik yaparak onaylamakla görevlidir. Eğer mülki amir 15 gün içinde bu görevini yerine getiremezse, bütçe kendiliğinden onaylanmış sayılır.

Yine tasarıya göre, muhtar köy bütçesinin yüklenme yetkilisidir. Köy idaresinin saymanlık işleri, köy katibi tarafından yürütülür. Gerektiğinde köyler ayrıca sayman tutabilirler. Köylerde vezne işleri «köy sandığı» adı altında yürütülür. Köy paraları, her köyün bağlı olduğu idari birimde mevcut milli bankalardan birinde açtırılacak cari hesaba yatırılır.

VIII — TOPLUM KALKINMASI :

17. Tasarıda, toplum kalkınması ilkesine, toplum kalkınmasının uygulanması ile ilgili esaslara geniş bir şekilde yer verilmiştir. Tasarı, toplum kalkınmasının ilke ve amaçları konusunda beşer yıllık planlarda ve yıllık uygulama programlarında yer alan esasları benimsiyerek, toplum kalkınmasını köy kanunu içinde düzenleme yoluna gitmiştir.

Tasarı toplum kalkınmasını 4 üncü maddesinde şöyle tanımlamıştır :

«Köyler açısından toplum kalkınması, köylerin ekonomik, sosyal ve kültürel yönlerden gelişmesine yardımcı olmak üzere, halkın, gönüllü olarak, imkan, kaynak ve çabalarını, devletin çabaları ile birleştirme yöntemidir.»

Toplum Kalkınması Enstitüsü :

68. Birinci Beş yıllık Kalkınma planının 1967 yılına ait uygulama esaslarında belirtilen, Toplum Kalkınması Enstitüsü kurulması fikri tasarıda benimsenmiş, ve «köy önderleri ile görevlilerinin ve köye hizmet götüren kamu kuruluşları elemanlarının toplum kalkınması kavramı, amaçları, ilke ve uygulaması üzerinde çeşitli yollarla eğitilmelerini sağlamak ve diğer örgütlerin bu konuda yapacağı eğitim ve yönetme çalışmalarını ahenkleştirmek ve köy hizmetlerinin daha verimli yürütülmesi esaslarını araştırmak üzere, bir Toplum Kalkınması Enstitüsü» kurulacağı öngörülmüştür.

Esasen, İçişleri Bakanlığı tarafından Toplum Kalkınması Enstitüsü konusunda hazırlık çalışmaları yapılmakta ve bir tasarı hazırlanmaktadır. Toplum kalkınması enstitüsünün gerek kuruluş çalışmalarında gerekse enstitüde eğitimin yürütülmesinde Üniversite ile özellikle Siyasal Bilgiler Fakültesi Şehircilik ve İskan Enstitüsü ile işbirliği yapılması isabetli bir yol gibi görülmektedir. Eğer Üniversite ile eğitim konusunda işbirliği yapılması, üniversite öğretim üye ve yardımcılarından yararlanılması düşünülüyorsa, bu imkanı sağlayacak hükümlerin tasarıya konması zorunlu görünmektedir.

Teşvik Fonu :

69. Tasarıda, toplum kalkınmasını mali yönden teşvik etmek üzere, ilgili bakanlık ve kamu kuruluşları ile özel idare bütçelerinin

den köy toplum kalkınması için teşvik fonları ayrılması öngörülmüştür. Bu fonun önemli kaynakları şunlardır :

- a) İller Bankasının safi kârının % 50 si,
- b) Arazi vergisinden belediye hudutları dışında elde edilen gelir % 10'u,
- c) Devletin genel vergi gelirlerinin % 05'i,
- d) Özel idare bütçelerinin % 5'i.

Toplum kalkınması teşvik fonuna ait gelirler, İller Bankasında açılacak özel bir hesapta toplanır. Bu hesapta toplanan miktarın % 80 i, nüfus esasına göre illere dağıtılır ve valilik emrine yollanır. Geriye kalan % 20 si de içişleri bakanlığı emrine verilir.

İlçe özel idare kurulu :

70. Toplum kalkınması birimi olarak ilçelerin kabul edilmesi, ilçelerin bu görevi yerine getirebilmesi için, mali imkanlara sahip olması gerekir.

İlçeler, toplum kalkınması alanında üzerlerine düşen görevleri yerine getirebilmeleri için, bazı mali imkânlarla donatılmaları zorunlu görünmektedir. Gerek İl Özel İdareleri kanun tasarısında, gerekse Köy Kanunu tasarısında, bir amaçla, «ilçe özel idare kurulu» teşkili düşünülmüştür. İlçe özel idare kurulları ile, il özel idarelerinin çok geniş bir alana yayılmış olmalarının sakıncalarını ortadan kaldırmak, ve toplum kalkınması birimi olarak ele alınan ilçelerin bu görevi, il tüzel kişiliğinin bütünlüğünü bozmadan yapabilecek bir hale getirmek istenilmiştir.

İlçelerde kurulacak olan, özel idare şubesi müdürlüğü görevi kaymakamlara verilecektir. Böylece kaymakamlar, toplum kalkınması alanında daha aktif bir hale getirileceklerdir. Toplum kalkınması teşvik fonunun iller emrine verilen kısmı, ile il özel idareleri bütçelerinden ayrılan % 5 paylar, il genel meclisi tarafından ilçelerin nüfusu esas alınmak suretiyle ilçe özel idare kurulları emrine yollanacaktır. İlçe özel idare kurulu da kendilerine ayrılan fonu, köylerdeki toplum kalkınması çabalarını desteklemek üzere kullanacaklardır.

71. Tasarıda benimsenmiş olan, ilçe özel idare kurulu, kurulması ve toplum kalkınmasının bu kurul elile yürütülmesi görüşüne benzer bir görüş, Türkiyede Mahalli İdareler adlı kitabımızda da

ileri sürülmüştü. Bu konu ile ilgili bir parçayı buraya aynen alıyoruz :

«Bugün karşılaşılan en önemli meselelerden biri, ilçeyi toplum kalkınması birimi olarak ele almak ve ilçeyi gereken mali imkanlarla ve tüzel kişilikle techiz etmektir. Bu hususu gerçekleştirebilmek için kurulacak teşkilatın il özel idareleri ile irtibatı olabilir mi, yahut böyle bir kuruluş, Anayasada değişiklik yapılmadan il özel idareleri içinde yer alabilir mi, buna hukuken imkan var mıdır? Bu soruya olumlu cevap verilebileceğini sanıyoruz. Bilindiği gibi, sistemimizde, bilhassa özerk kuruluşlar, eğer kendi kuruluş kanunlarında açık bir hüküm varsa, kendilerine bağlı yeni tüzel kişilikler kurabilirler. Kamu hukukunda bunun örnekleri pek çoktur. Bu alandaki uygulamalardan da yararlanarak, esas itibariyle il özel idarelerinin bugünkü teşkilatını aynen veya biraz değiştirerek muhafaza etmek ve ilçelerde toplum kalkınması işlerini yürütmek üzere il özel idarelerine bağlı tüzel kişiliği olan «İlçe özel idareleri» yahut "ilçe toplum kalkınması kurulu" adını verebileceğimiz kuruluşlar meydana getirmek yolu düşünülebilir. Bu takdirde ilçede kurulacak olan ve il özel idaresine bağlı olması düşünülen bu teşkilatın yürütme organı kaymakam olabilir. karar organı olarak da o ilçeden seçilen il genel meclisi üyeleri ile toplum kalkınması ile ilgili bulunan şube başkanlarının yahut başkalarının da katılabileceği bir kurul olarak düşünülebilir, yahut terekküp tarzı tamamen değiştirilebilir.» (17)

72. Toplum kalkınması teşfik fonunun iller arasında ve iller içinde de ilçeler arasında dağıtımında yalnız nüfus esasının uygulanması, amaca uygun düşmemektedir. Bunu düzeltmek üzere, tasarıda, geriye kalan % 20 nin İçişleri Bakanlığı elile geri kalmış bölgelerdeki köylere dağıtılacağı, dağıtım esaslarının bir yönetmelikle tesbit edileceği öngörülmüştür. Amaç bakımından isabetli olan bu düzenleme tarzı, uygulamada bazı sakıncalar doğurabilir. Böyle bir fonun siyasi amaçla kullanılması düşünülebilir. Bu endişeyi destekliyen bir uygulamaya işaret etmekle yetineceğiz. Bilindiği gibi, bazı devlet gelirlerinden belediyeler için ayrılan payların % 20 si bir fonda toplanmaktadır. Mahalli idareler üzerinde yapılan araştırmada, bu fonun kullanılmasında siyasi etkenler olduğu ileri sürülmüştür. Bu konu ile ilgili olarak hazırlanan grafikte görüldüğü üzere, «1949, 1953, 1957 ve 1960 yılları tahsislerinde ilk bakışta göze batacak kadar bir yükseliş vardır. Bilindiği gibi bunlar seçim

(17) A. Şeref, Türkiye'de Mahalli İdareler, Todaye yayını, 1957, s. 101.

yılları ya da seçimden bir önceki yıllardır. Seçimleri kovalıyan ilk yıllarda tahsislerin birden bire düşmesi de fonun politikaya alet edildiğini açıkca göstermektedir» (18).

IX — SONUÇ :

73. Köy kanunu tasarısı ile, köy idaresinde yapılması düşünülen bazı değişiklikleri ve bunların mevcut durumla olan ilişkilerini kısaca gözden geçirmiş bulunuyoruz. Köy kanunu tasarısı dolayısıyla ortaya çıkan bazı sorunlara da burada kısaca temas edilecektir.

74. 1961 Anayasasından sonra yoğun bir şekilde başlayan yeniden düzenleme çalışmaları içinde, mahalli idarelere ve bunlar arasında da köy idaresine gereken önemi vermek ve bu kuruluşları da yeniden düzenlemek bir zorunluluk olarak görünmektedir. Esasen böyle bir tasarı hazırlama yoluna gidilmiş olması, bu alanda duyulan yeniden düzenleme ihtiyacının bir sonucudur.

75. Tasarının hazırlanmasında, «Türk Mahalli İdarelerinin yeniden Düzenlenmesi» konusundaki araştırmada ileri sürülen, görüşlerden, «İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme» komisyonunun hükümete sunduğu ilkelerden geniş ölçüde yararlandığı anlaşılmaktadır. Tasarıyı bütünü ile mahalli idareler alanında yapılan yeniden düzenleme çabaları içinde değerlendirmek ve bu alanda yapılmakta olan çalışmaları olumlu karşılamak gerekir. Bununla beraber, burada önemle üzerinde durulması gereken bir noktaya işaret edelim. Mahalli idareler konusunda yapılan çalışmaları yeterli sayarak hazırlanan tasarıları, bu arada köy kanunu tasarısını Parlamente'ye sunmakta acele edilmemelidir. Böyle bir tutum tasarıda rastlanan eksikliklerin giderilmesi ve tasarının olgunlaştırılması bakımından da zorunlu görünmektedir.

345 maddelik tasarı :

76. Kısa ve özlü olan Köy kanunu, bu tasarı ile 345 maddelik bir kanun haline gelmektedir. Böyle, geniş ve çok maddeli bir tasarı hazırlanması yoluna gidilmesinin belli başlı iki nedeni vardır. Bunlardan biri, köy kanununu uyguluyacaklara, imkan nisbetinde ışık tutmak, kanunun anlaşılmasını ve uygulanmasını kolaylaştırmaktır. İkincisi ise, halen köy kanunu dışında tutulmuş veya hiç

(18) Fehmi Yavuz, Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi, TO-DAİE ve DPT ortak yayını, 1966, s. 77.

düzenlenmemiş bulunan hususların tasarının kapsamına alınmış olmasıdır.

77. Tasarıda köy kanununa açıklık getirmek için aynı veya benzer hükümler bir çok maddelerde tekrar edilmiştir. Örnek olarak, köy gelirlerini düzenleyen bölümü gösterebiliriz. Burada, çeşitli köy gelirleri için beyanname verilmesi, beyanname üzerine yapılacak işlemler, itiraz mercileri, itiraz süreleri, hemen her çeşit gelir için, aynı hükümler, ayrı maddeler halinde düzenlenmiştir. Hele her defasında aynı durum için, ayrı deyimler kullanılması, meselâ, bir maddede sürenin «bir ay», diğerinde «30 gün» olarak gösterilmesi, (19) geniş ve ayrıntılı bir kanun çıkartmaktan beklenen faydanın gerçekleşmesini güçleştirebilir. Böyle bir düzenleme, tasarıya açıklık getireceği yerde, tasarıyı ağırlaştırabilir ve durumu daha karışık bir hale getirebilir.

78. Tasarı yeniden gözden geçirilirken, benzer işlemler için konan sürelerin, itiraz mercilerinin aynı olmasına, büyük bir zorunluluk olmadıkça, alışılmış sürelerde, mercilerde değişiklik yapılmasında fayda vardır. Tasarıdaki lüzumsuz tekrarlardan kaçınarak, hem tasarıyı kısaltmak, hem de sistemli bir şekilde yeniden düzenlemek mümkündür.

Köyleri belediyelere yaklaştırma çabası :

79. Tasarıda dikkati çeken hususlardan biri de, köy idarelerini belediye idarelerine yaklaştırma çabasıdır. Tasarı ile köy organlarının yapı itibariyle belediye organlarına benzetilmesine çalışılmıştır : Köy derneği kaldırılmış, köylerde belediye meclisi yerine, köy meclisi, belediye encümeni yerine, ihtiyar kurulu konmuştur. Esas itibariyle, geleneksel kuruluşları ve isimleri korumak, gerektiğinde, bunların yapı ve görevlerinde değişiklik yapmak, büyük bir zorunluluk olmadıkça alışılmış kuruluşları bozmamak daha isabetli bir düzenleme tarzı olabilir.

Öncelik verebilme olanağı :

79. Tasarıda, köy idarelerine verilmiş olan görevlerin yeniden sistemli bir şekilde düzenlendiğini, liste usulünün yanında, bir dereceye kadar genel görev ilkesine de yer verildiğini, zorunlu ve is-

(19) Tarım ürünlerinden alınacak katılma payları için verilecek ek beyannameelerde süre «bir ay» olarak (madde 175), kazanç faaliyetlerinden alınacak katılma payları için ek beyanname verme süresi «30 gün» olarak tesbit edilmiştir (madde 183).

teğe bağlı görev ayırımından vazgeçildiğini görmekteyiz. Zorunlu ve isteğe bağlı görev ayırımı yolundan vazgeçilmesi, köylünün ihtiyaç duyduğu hizmet alanlarına ağırlık verebilme ve sıraya koyabilme olanağına kavuşturulması, hem mahalli idare fikrine uygunluk yönünden hem de ihtiyaç duyulan hizmetlerin daha kolay ve daha çabuk yerine getirilmesi bakımından ileri atılan önemli bir adımdır.

Mahalli idareden merkezi idareye doğru :

80. Tasarı, köy personeli bakımından da bazı yenilikler getirmektedir. Tasarı, Mehtap Raporunda ileri sürüldüğü üzere, köy katipliklerinin geliştirilmesi yönünde önemli düzenlemelerde bulunmuştur. Böylece, köylerimiz de, devamlı bir idari personele kavuşmuş olacaktır. Tasarıda, köy personeli arasında yer alan köy imamının durumunda yapılan değişiklik de dikkati çekmektedir. Diyanet işleri teşkilat kanunu ile, köy imamları konusunda getirilmiş olan düzenin, tasarı tarafından da benimsendiğini görmekteyiz. Böylece, köy imamları, yavaş da olsa, merkezi idarenin birer memuru haline getirilmektedir. Böyle bir davranışın, laik devlet ilkesi ile, köylerde geleneksel olarak düzenlenmiş olan din hizmetlerinin mahiyeti ile bağdaştığını ileri sürmek mümkün görünmemektedir.

Salmadan katılma payına :

81. Mahalli idarelerimizde, özellikle köy idarelerinde rastlanan en büyük eksiklik, köy gelirlerinin ihtiyaçları karşılayacak nitelikte olmamasıdır. Tasarıda, bu yönde önemli fakat bazı acele adımların atılmış olduğunu görmekteyiz.

82. Tasarıda, imece yalnız köy kalkınması içinde ve gönüllü olarak başvurulacak bir müessese olarak düşünülmüştür. İmecenin bugünkü uygulamasında rastlanan aksaklıkların giderilmesi yönünden yapılmış olan düzenlemelerle yetinilmesi ve imecenin mahiyetinde hiç değilse uzun bir süre değişiklik yapılmaması, daha isabetli olur kanısındayız. Tasarı, imecenin mahiyetini değiştirmekle yetinmemiş, salmayı da tamamen kaldırmış ve yerine, genel idarenin vergilendiremediği hususları, köy içinde vergilendirmek ve burarlardan elde edilecek gelirleri, köylere harcamak yolunu benimsenmiş, köydeki küçükbaş ve kocabaş hayvanlardan, çeşitli tarım ürünlerinden, köydeki çeşitli sanat ve ticari faaliyetlerden vergi alınması yoluna gidilmiştir. Bu alanda, tasarı ile getirilmek istenen me-

kanizma oldukça karışık ve uygulanması güçlülük doğuracak niteliktedir. Bunun yanında, katılma payına göre daha basit bir sistem olan ve alışılmış bulunan salmayı düzeltmek ve adil bir şekilde işler hale getirmek yolu üzerinde yeniden durulmalıdır.

Bugün salma dolayısıyla karşılaşılan güçlük salmanın bünyesinden değil, çeşitli zamanlarda salmanın tavanının sınırlandırılması ve 20 lira gibi bir miktara düşürülmesinden gelmektedir. Salmanın tavanının 20 lira olarak dondurulmasının doğurduğu adaletsizlik tasarıda aynen şöyle belirtilmiştir : «... köyde varlık sahibi bir kimседен azami 20 lira salma ücreti alınırken köyün en yoksul kimşelerinden de aynı miktar para zarureten tahsil edilmektedir.» (20).

Salmanın tavanının 20 lira olarak dondurulmasından ileri gelen sakıncanın giderilmesi halinde, katılma payları gibi karışık bir yola başvurmadan, köy gelirlerini geliştirmek mümkündür. Salmanın tavanının, Prof. Fehmi Yavuz'un belirttiği gibi 500 liraya çıkarılması halinde, bu gün salmanın doğurduğu haksızlık ortadan kaldırılmış ve köy gelirleri ihtiyaca uygun bir hale getirilmiş olur. Köy gibi bir toplulukta hemen herkezin mali gücü, hemen herkez tarafından bilinir. Salma salınırken, salma salınan ailenin bütün gelir durumu, bu arada katılma paylarına matrah olarak alınan hususlar da dikkate alınabilir. Bunu sağlayacak bazı hükümlerin tasarıya konması düşünülebilir. Bugün için tavanı 20 lira olan salma ile yaklaşık olarak 70 milyon liralık bir gelir sağlanmaktadır. Salmanın tavanın 500 liraya çıkarılması halinde, köy gelirlerinde önemli bir artış sağlanacağı muhakkaktır. Tasarıda «salma ve imece dışındaki, köy vergi ve resimlerini düzenleyen ve köy gelirlerinin artırma imkanlarını sağlayan diğer mali hükümleri olumlu karşılamak gerekir.

Toplum Kalkınması ve % 5 :

82. Toplum kalkınması yönünden tasarıda getirilen düzen ve bu iş için ayrılan teşvik fonu, esas itibariyle ihtiyaca cevap verecek nitelikte gözükmektedir. Burada bir noktaya işaret etmekte fayda vardır: Kanımızca, il özel idareleri bütçelerinden, toplum kalkınması teşvik fonuna ayrılması düşünülen % 5 çok düşük bir nisbettir. İl özel idaresini, ve bunun içinde yer alacak olan ilçe özel idare şube kurulunu toplum kalkınması için kullanma eğiliminde olan bir tasarıda, il özel idareleri bütçelerinden toplum kalkınması

için % 5 ayrılması isabetli bir davranış olarak gözükmemektedir. İl özel idarelerinin bütçelerini, hiç değilse, iki ana amaç için kullanmak gerekir. Bunlardan biri, bütün ili ilgilendiren ve diğer mahalli idare birimlerinin görevleri dışında kalan bazı mahalli hizmetlerin yürütülmesi, diğeri de ilçeler elile uygulanacak olan toplum kalkınmasıdır. İl Özel idareleri bütçelerini bu açıdan değerlendirmek, ve gerek il özel idaresi kanun tasarısında, gerekse köy kanunu tasarısında durumu gerçekleştirecek hükümlere yer vermek, hiç değilse % 5 oranını artırmak gerekir.