

Türk İdare Teşkilatında Mahalli İdare Birimi Olarak Köyün Yeri ve Denetimi

Erol KARACAN* Sanem BERKÜN**

ÖZ

Köy idareleri, Türk kamu yönetiminde önemli bir yeri olan, ulusal mevzuatta bulunan ilk ve köklü yönetsel birimlerdir. Mevzuatta pek çok görev ve sorumluluğu olmasına karşın köylerden beklenen işlevlerin önemli bir bölümü merkezi idare tarafından üstlenilerek karşılanmaktadır. Tüzel kişilikleri, bütçeleri ve personeli yasalarla güvence altına alınan köyler, pek çok ihtiyacı karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Köylere yönelik mevzuatın güncel olmayışı, mali kaynak sıkıntısı ve personel eksikliği merkezi idare desteğini gerektiren nedenler arasındadır. Köylerde karşılanamayan ihtiyaçlar ve çözilemeyen sorunlar kente göçü hızlandırmış ve köylerde ikamet eden nüfusu azaltmıştır. Kentlerde nüfusun yoğunlaşması pek çok kentsel sorun yanında, köy ve kentler arasında önemli gelişmişlik farklarına da neden olmuştur. Bu çalışma kapsamında köyün tanımı, hukuki vasfı, hukuk dünyasındaki mevcut yeri, bütçe işleyişi ve denetimi irdelenmiş, köy idarelerinin daha işlevsel hale gelmesinde yapılabilecekler dair öneriler sunulmuştur. Çalışma kapsamında literatür taraması tercih edilmiş ve özellikle yürürlükteki Türk ulusal mevzuatına başvurulmuştur. Alandaki yazın dünyasına katkı yaparak köylerde yaşayan insanların ihtiyaçlarının daha verimli, hızlı ve kolay karşılandığı köy idarelerinin oluşması yönünde yapılabilecekler dair çalışmalarını artırmak çalışmanın nihai hedefini oluşturmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Köy, Yerel Yönetim, Kamu Yönetimi, Denetim, Türkiye

JEL Sınıflandırması: H70

The Inspection of the Countryside as the Local Government Unit within Turkish Administration Body

ABSTRACT

Countryside administrations are the first and long established administrative unit found in national legislation with an important place in Turkish public administration. In spite of having numerous duties and responsibilities in the legislation, a considerable part of the functions expected from the countryside is undertaken and met by the central administration. The countryside whose juristic personalities, budgets and employees are guaranteed in the constitution are insufficient in meeting many needs. The regulations aimed at the countryside being outdated, the financial source difficulties and being understaffed are among the reasons requiring the support of central administration. The needs that are not met and the problems that are not solved accelerated the migration to the towns and the population in the countryside decreased. The intensity of the

*Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kamu Yönetimi Tezli Yüksek Lisans Programı Öğrencisi, erolkaracaniibfgazi20062010@gmail.com, ORCID Bilgisi: 0000-0002-3492-6915

**Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi, sanem.berkun@bilecik.edu.tr, ORCID Bilgisi: 0000-0002-9254-1669,

(Makale Gönderim Tarihi: 07.04.2023 / Yayına Kabul Tarihi: 12.07.2023)

Doi Number:10.18657/yonveek.1279218

Makale Türü: Araştırma Makalesi

population in the towns caused important development differences between the countryside and the towns besides many urban problems. Within the scope of this study, the definition of the countryside, legal entity, its existing place in the legal world, budget process and the inspection are scrutinised and suggestions are made regarding the things that can be done for the countryside administrations to become more functional. In this study, literature review is preferred and prevailing Turkish national legislation is betaken particularly. Providing contribution to the literature in the field work (yazın dünyası değil yazın kullandım, daha doğru geldi, atlanmaması gerekiyse literature world diyebilirsiniz) and increasing the studies aiming at constituting countryside administrations where the needs of people living there are met efficiently, quickly and easily is the ultimate objective of the study.

Key Words: Countryside, Local Administration, Public Administration, Inspection, Turkey

JEL Classification: H70

GİRİŞ

Türk kamu yönetimi içerisinde köy idareleri oldukça köklü ve önemli bir yere sahiptir. Kamu idarelerinin en küçüğü, yerel yönetimlerin en eskisi ve sosyal kontrol gücü yüksek olan köyler, değişime direnç göstermesi ile de dikkatleri üzerine çekmektedir(Taylan, 2009: 118; Kızılböğ, 2011: 184). Köy idareleri, Türk ulusal mevzuatı kapsamında kamu tüzelkişiliğine haiz bir mahalli idare (yerel yönetim) birimidir. Geleneksel ve doğal bir yönetsel yapılanma olan köyler bu niteliklerine rağmen, kendilerinden beklenen pek çok hizmeti merkezi idarenin üstlenmesi ile karşılayabilmiştir. Köylere yönelik mevzuatın güncel olmayışı, mali kaynak sıkıntısı ve personel eksikliği merkezi idare desteğini gerektiren nedenler arasındadır. Köylerde ihtiyaçların karşılanmasında yaşanan sorunlardan dolayı kente göç hızlanmış ve köylerde ikamet eden nüfus azalmıştır. Mevzuata yönelik reform çalışmaları da köylerin güçlenmesini sağlayamamıştır. Bu süreç Türk geleneğinin bir parçası olan köy idaresinin işleyişine ve işlevselliğine dolaylı bir biçimde zarar vermiş, köylerin etkinliği gittikçe azalmıştır. Bu durumlar ortaya çıkarken gerek yasa koyucunun gerekse de icra makamında olanların bu olumsuz durumları tersine çevirecek düzenlemeleri ve/veya uygulamaları hayata geçirme kapsamında bir gecikme içinde olduklarını ifade edebiliriz. Bu minvalde de köy idaresi, idari teşkilat içerisinde hak ettiği yere sayısal bağlam ve mevzuatta yer verilerek ismen hitap edilme dışında ulaşamamıştır. Buradan hareketle köy idaresinin içinde bulunduğu bu durum ülkenin genel gidişatı içerisinde etkisiz kalmakta olup bu konuda çeşitli çalışmalara ve tespitlere ihtiyaç olduğu aşikardır. Özellikle kişilerin kentlere göçünü cazip kılan unsurların tespiti gerekli olup akabinde bu unsurların muadillerinin veya bunlara yakın benzerlerinin oluşturulması veya kişilerin kentlere göçlerindeki kaygılarının giderilmesine yönelik somut adımların köye geri dönüş cihetiyle köy hayatı zemininde nasıl oluşturulması, buranın yaşam ve üretim alanı manasında özendirilmesi gerektiği üzerinde gerekli çalışmalara ve dahi özellikle kapsamlı teşviklere ihtiyaç olduğu vakadır.

Bu çalışma kapsamında köyün tanımı, hukuki vasfı, hukuk dünyasındaki mevcut yeri irdelenmiş, bütçe işleyişi ve denetimine dikkat çekilmiştir. Bu minvalde köye ilişkin mevzuatın yeniden ele alınması gerekliliği üzerinde durulmuştur. Özellikle gelirlerinin artırılmasına yönelik hükümlerin konulması,

kamu tüzelkişiliği ve bu bağlamda köyün etkinliğinin-işlevselliğinin artırılması ve denetim süreçlerindeki prosedürlerin değiştirilmesi alanlarında öneriler sunulmuştur. Çalışma kapsamında literatür taraması tercih edilmiş ve özellikle yürürlükteki Türk ulusal mevzuatına dönük düzenlemelerden azami derecede istifade edilmiştir. Bir hukuksal statüsü olan köylerin güçlenmesine yönelik çeşitli önerilere yer verilen bu çalışmamızla birlikte köy idaresinin işleyişi, bütçesi ve denetimi konulu çalışmaların daha sık yapılabilmesi ve alandaki yazın dünyasına katkı yapmak gaye edinilmiştir. Böylelikle köylerde yaşayan insanların ihtiyaçlarının daha verimli, hızlı ve kolay karşılandığı köy idarelerinin oluşması yönünde yapılabilecekler dair çalışmalar çoğalacak ve kentlere göç azalacaktır. Bu ise nüfusun kentlerde aşırı yoğunlaşmasına bağlı olarak yaşanan pek çok kentsel sorunun azaltılmasına katkı sağlayacaktır.

I. HUKUKİ BOYUTUYLA KÖY İDARELERİ

Köy idaresinin Türk idari teşkilatı içindeki mevcut konumunu inceleyebilmek öncelikle köye ilişkin kavramsal düzlemin oturtulmasını gerektirmektedir. 1982 Anayasası'nın 127. Maddesinde köyün bir mahalli idare birimi olduğu belirtilmiştir. Buradan hareketle köy idaresinin anayasal bir statüsünün olduğunu ifade edebiliriz. Yine, Türk Dil Kurumu Sözlüğü'ne göre köy; *'yönetim durumu, toplumsal ve ekonomik özellikleri veya nüfus yoğunluğu yönünden şehirden ayırt edilen, genellikle tarımsal alanda çalışılan, konutları ve öteki yapıları bu hayata uygun yerleşim birimi, köylük yer, köy yeri'* şeklinde tanımlanmıştır (TDK Güncel Türkçe Sözlük, 2022). Buradan hareketle köyün diğer idari yapılanmalardan ayrıksı bir durum içerisinde olduğu, kendi alanında yaşayanların idari manada daha esnekliğe tabi olduğu, ancak köydeki ilişkiler bağlamında derin bir bağlılık anlayışının kabul edildiği yaşayış şekli ve yeri olarak ifade edilebilir niteliği bulunmaktadır. İlman ve Tekeli'nin de belirtildiği üzere beşerin göçebelik, toplayıcılık ve avcılık gibi süreçlerden geçmesine müteakiben yerleşik yaşantıya başlamasıyla birlikte teşkil ettiği yerleşim yerlerinden ilki köylerdir. (Ilman ve Tekeli, 2015: 175). Bu ifadelerden de anlaşılacağı gibi köylerin tarihsel bir perspektifi de mevcuttur. Yine, güncel durumda kendi mevzuatı bağlamında köyün çeşitli tanımlarının da olduğu açıktır. Günday' a göre, köy idaresinin işleyişini hüküm altına alan 442 sayılı Köy Yasası muhtevasında köy üç farklı şekilde tanımlanmıştır (Günday, 2011: 521). Bu kapsamda ilgili tanımlarda nüfus, ortak malların mevcudiyeti ile yerleşmeye ilişkin biçim köyün tayin edici elemanları olarak vurgulanmıştır. Bu hususlar köy idaresinin işleyişinde de önemli belirleyici olarak karşımızda durmaktadırlar (Erdoğan, 2015:138). Köye ilişkin nüfus kıstası, bir yerin köy olabilmesi için nüfusa ilişkin sayısal durumun en az 150 en fazla 2000 olması, yani bu iki sayısal büyüklüğün arasında bir nüfusa sahip olması gerekliliği üzerinde durmaktadır.

Zaman içinde köy kavramına yüklenen mana da değişim göstermiştir. Temelde üretici kesim akla gelirdi. Kuşkusuz günümüzde üretim akla gelmektedir, ancak iletişim kanallarının gelişmesi, ulaşım mekanizmalarının ivme kazanması, üretime dair maliyetlerin artması, üretimin yerine hizmet alma, rahatlık, konfor gibi tüketime dair tercihlerin önem kazanması ve genel olarak

köy yaşamında kentleşme olgusunun varlığı nedeniyle klasik köy mefhumunun içeriğinin evrim-başkalaşım geçirdiğini söyleyebiliriz. Bu hususta küreselleşmenin yarattığı tahribatları da gözden kaçırmamak gerekmektedir. Özbolat da benzer şekilde “*küreselleşme, toplumların siyasi ve ticari ilişkilerden paylaşılan müziğe, giyinme biçimlerine ve kitle iletişimine kadar artan bir biçimde sosyal hayatlarının uluslararası etkilerde olduğu bir sürece işaret eder.*” değerlendirmesinde bulunmuştur [Özbolat, 2012: 150]. Bu tespitten hareketle köy yaşamının ve bu bağlamda köy mefhumunun muhtevasının küreselleşmeden etkilenmesi tıpkı diğer etkilenen idarelerde olduğu gibi hayatın olağan akışına uygun, beklenen bir durumdur.

II. KÖY İDARESİNİN DENETİMİ

Denetim mefhumu, yönetime ilişkin safahatın en mühim öğelerindedir. Bununla birlikte ammeye ilişkin salahiyet ve kaynakların uygun kullanımı kapsamında gerekli olan bir safahattır. Bu minvalde mahalli idarelerin kontrolü (denetim) mecburidir (Karakılıç ve Küçük, 2021: 978). Köy idaresi de bir yerel yönetim birimidir. Köyün organları içerisinde seçimle iş başına gelen muhtar ve ihtiyar heyetinin bulunması, bir bütçesinin yani gelir-giderlerinin olması, özellikle salma salınması ve imece hususunun yer alması gibi durumlardan dolayı, bu hususların ve köyün işleyişinin kontrolü zorunlu ve önemlidir.

Denetim, vesayet makamları ve onların araçsal olarak kullandıkları teftiş mekanizmaları ile mülki idare amirlerinin denetimi şeklinde ifade edilebilir. İdarenin işleyişi, bütçesi ve kararları bağlamında denetim oldukça işlevsel bir önem taşımaktadır. İdarenin denetimi sürecinde idari vesayet kavramı ön plana çıkmaktadır. İdari vesayet mefhumu anayasada yer alan bir ibare olup mahalli idareler üzerinde merkezi idarenin yasalarda hüküm altına alınan esas ve yöntemler aracılığı ile vesayet yetkisine sahip olduğuna ilişkin hükme dayanmaktadır (1982 Anayasası). Köy idaresi de anayasaya göre bir mahalli idare olması hasebiyle bu idare üzerinde de kuşkusuz ki vesayet denetimidir. Köy üzerindeki vesayet yetkisini kullanan vesayet makamlarının kaymakam veya vali olduğu, bu vesayet yetkisinin bu makamlar tarafından örneğin belediye gibi idarelerde uygulanan vesayet denetimine nazaran daha kapsamlı olduğu, ancak bu denetimin sınırsız kontrolü/hâkimiyeti içermediği görülmektedir (Mehmetbeyoğlu, 2020: 233). Mülki idare amirlerinin (kaymakam-vali) köyün üzerindeki idari vesayet yetkisi yürürlükteki mevzuatlardan 2709 sayılı Nitelikli Kanun (1982 Anayasası), 442 sayılı Köye İlişkin Yasa ve 5442 sayılı İl İdaresi Yasasına dayanmaktadır. Köy idaresi üzerinde Sayıştay denetiminin olmaması bu türden idari vesayet mekanizmalarının önemini daha da artırmaktadır.

Bir yerel yönetim olan köy idaresi üzerinde yapılan idari vesayet denetiminin, kapsamını yürürlükteki en üst norm olan 1982 Anayasasının ilgili maddesindeki amaçlar çerçevesindedir. 1982 Anayasası'nın 127. Maddesinin 4. fıkrasında bu amaçların genel olarak ve özetle hizmetlerde idarenin bütünlüğünün gözetilmesi, kamuya ilişkin görevlerde birliğin temini, amme menfaatinin korunması ve yerel ihtiyaçların gereği neyse ona göre tedariki olduğu hususu gözden kaçırılmamalıdır. Yine bu maddede bu idari vesayet

mekanizmasının işleyişine dair usul ve esaslar bağlamının ortaya konulması hususiyetinin de bir alt düzenleme olan kanuna atfedildiği görülmektedir. Bu idari vesayet uygulamasına-işleyişine ilişkin alt mevzuat çerçevesinde bazı örnekler verebiliriz ki bunlar şu şekildedir;

- Köyde yaşayanların menfaatine olmayan muhtar kararlarının bir mülki idare amiri olan kaymakam tarafından bozulabilir (Köy Yasası, madde 40),

- Köyün isteğe bağlı işleri köy derneğinin yarısından fazlasının kabulü ve kaymakamın rızası dâhilinde zorunlu iş haline gelebilir (Köy Yasası, madde 12),

- Muhtarın köye ilişkin işleri ve kanunlar mucibince tevdi edilen diğer vazifeleri yapmadığı tespit edilirse merkeze bağlı köyler bakımından vali ilçeye bağlı köyler bakımından kaymakam bu husus hakkında muhtara yazılı ihtar çeker. Buna rağmen hala sorun devam ediyorsa ilgili muhtar, hangi idare kurulu yetkiliyse o kurul tarafından görevinden uzaklaştırılır (Köy Yasası, madde 41),

- Normal şartlarda ihtiyar meclisi, köye dair işleri önemli ve gerekli olandan başlamak suretiyle bir sıraya koyar. Ancak öncelikli icra edilmesi lazım olan okul, yol, sağlık vazifelerinin/işlerinin geri plana atılması durumunda haber alınması veya yakınmaya bahis olması halinde köy hangi mülki idare makamına bağlı ise onun tarafından ifade edilen minvalde gerçekleştirilir (Köy Yasası, madde 43),

- Valiler, her sene olmak üzere uygun buldukları vakitte ve sıraya koyulmak suretiyle program kapsamına alınan köylerini denetlerler (İl İdaresi Yasası, madde 26),

- Kaymakam, her sene ilçeye bağlı köy idarelerinin en az yarısını denetler (İl İdaresi Yasası, madde 36). Bu örnek olarak verilen maddelerden hareketle mülki idare amirlerinin diğer ifadeyle vesayet makamlarının köye ilişkin organlar ve alınan kararlar üzerinde onama, onamama, bozma, görevden uzaklaştırma gibi idari vesayete ilişkin tipik yetkilerini kullanmasına yönelik somut bir biçimde hüküm altına alınmış düzenlemelerin yer aldığını göstermektedir. Özellikle görevden uzaklaştırma mefhumu ile ilgili olarak 1982 Anayasasında da bir düzenlemeye yer verilerek ve mahalli idarenin geneli vurgulanmak suretiyle bu görevden uzaklaştırma yetkisinin İçişleri Bakanına verildiği de gözden kaçırılmaması gereken bir husus olarak karşımızda durmaktadır. Bu bağlamda köy idaresi üzerinde de işleyen bir idari vesayet mekanizmasının olduğu aşikârdır.

Yukarıda bahsi geçen durumlardan ayrıksı olarak İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişlerini köy idaresinin denetimi konusunda görevlendirebilir. Özellikle mülki idare amirleri(vali-kaymakam) aracılığıyla bu denetim süreci tamamlanabilir. Yine Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı uhdesinde yer aldığından burada da bu bakanlığın vesayet yetkisini kullanarak bir denetim sürecini işletebilme durumunun olabileceğini ifade edebiliriz. Mevcut sistemde tek kişilik hükümet konumunda

olan Cumhurbaşkanlığı da Devlet Denetleme Kuruluna talimat vermek suretiyle bir denetim faaliyetini işletebilir. Özellikle köy idarelerinin Sayıştay tarafından denetlenmesi mümkün değildir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununda ve 6085 sayılı Sayıştay Kanununda köy idarelerinin denetimi yer almamaktadır. Diğer bir ifadeyle köy idaresinin denetimi daha çok mülki idare amirleri aracılığı ile gerçekleşmektedir.

III. KÖY İDARESİNİN TÜRK İDARE SİSTEMİNDEKİ KONUMU

Günümüzde köye ilişkin birçok konu eskisi gibi gündeme gelmemektedir. Özellikle il sınırlarının mülki sınır olarak belirlenmesiyle birlikte, büyükşehir kapsamındaki otuz ilde köy idarelerinin mahalleye dönüştürülmesi köyün idari işleyiş içerisindeki etkinliğini zayıflatarak, büyüklüğünü daraltmıştır. Her şeyden önce köy idaresi, anayasada yer almakta olup anayasal bir idari mekanizmadır. Ayrıca yine anayasaya göre köy idareleri kamu tüzelkişiliğine haiz bir yapıya sahiptir. (2709 sayılı Nitelikli Yasa). İçişleri Bakanlığı'nın güncel verilerine göre köy idaresinin sayısı 18.288 ve mahalle idaresinin sayısı 32.209'dur. (İçişleri Bakanlığı, 2022). Bu veriler değerlendirildiğinde köy sayısının mahalle sayısının altında olduğu açıktır. Bu durum da en azından sayısal manada mahalle idaresine karşın köy idaresinin daha az olduğu görüşümüzü desteklemektedir. Normal şartlarda bu sayı tam tersi veya en azından köy idaresinin görece üstünlüğü şeklinde olmalıydı. Özellikle Türkiye Belediyeler Birliği'ne göre; "yeni kurulan ve sınırları genişleyen bütün büyükşehirlerde köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır." [TBB, 2014: 4]. Bu düzenleme de yukarıda ifadesini bulan düşüncemizi destekler mahiyettedir.

Köy idaresi, 2709 sayılı Nitelikli Kanunda (Anayasada) yer almakla birlikte anayasa dışında da birçok kanunda yer almaktadır. Keza bu idareyi doğrudan ilgilendiren Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği, Köy İdareleri Hesap Talimatnamesi gibi yönetmelikler de vardır. Anayasa başta olmak üzere diğer mevzuatların varlığı hem bu idarenin işleyişinin nasıl olduğunu hem de hukuki konumuyla fiili durumu arasındaki dengeyi ölçmek adına önemli birer somut delil nispetindedir. Genel olarak yazın dünyasına bakıldığında daha çok 442 sayılı Köy Yasası ve 5442 numaralı İl İdareleri Yasasının daima gündemde tutulduğu vakadır. Ancak bizce burada diğer mevzuatlara da değinilmesi ve neden yer alması gerektiği halde yer verilmeyen mevzuatlara kısaca değinilmesi gerektiğinden hareketle bunlardan bazılarının irdelenmesinde fayda mülâhaza etmekteyiz. Bu mevzuata dönük düzenlemelerin köyü doğrudan veya dolaylı olarak ilgilendiren en üst norm olan anayasadan başlamak üzere önemli gördüklerimizden bazıları aşağıdaki tablodaki gibidir;

Tablo 1: Türk Mevzuatında Köy İdarelerine İlişkin Bazı Yasal Metinler

Mevzuat Türü	Mevzuatın Adı
Nitelikli Kanun-Anayasa	1982 Anayasası (18.10.1982 tarih ve 2709 sayılı Kanun)
Kanun	10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdareleri Kanunu
Kanun	18.03.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu
Kanun	03.05.1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu
Kanun	25.02.1998 tarih ve 4342 sayılı Mera Kanunu
Kanun	02.07.1941 tarih ve 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanun

Kanun	25.04.2006 tarih ve 5490 sayılı Nüfus Kanunu
Kanun	04.12.1984 tarih ve 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyedliğine Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanun
Kanun	09.05.1985 tarih ve 3202 sayılı Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun
Kanun	18.01.1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun
Yönetmelik	01.07.2000 tarihli Köy Korucuları Yönetmeliği
Yönetmelik	20.08.1987 tarihli Köy Yerleşme Alanı Uygulama Yönetmeliği
Yönetmelik	21.01.1942 tarihli Köy İdareleri Hesap Talimatnamesi
Yönetmelik	02.11.1985 tarihli Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği
Yönetmelik	11.05.1988 tarihli Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma ve Birleşme İle Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmeliği

Kaynak: (www.mevzuat.gov.tr, erişim tarihi 18.12.2022), (www.resmigazete.gov.tr, erişim tarihi 18.12.2022), (https://mevzuat.kararara.com, erişim 17-18.12.2022)

Köy idaresine ilişkin olarak yukarıda bahsedilen mevzuat türlerinden genel olarak anayasadaki kısmı, İl İdaresi Yasası ve Köy Yasası birçok kesim tarafından, diğer mevzuatlar ise ilgilisi tarafından kendi işleyişleri bağlamında her daim gündemde olagelmıştır. Toplum açısından da daha çok ilk başta ifade ettiğimiz anayasa dâhil üç kanun ve bir de seçimlere ilişkin 2972 sayılı Yasa her daim önde görünmüştür. Kuşkusuz ki köy idaresini ve onun organlarını ve dahi köyde yaşayanları ilgilendiren doğrudan veya dolaylı olarak düzenleme mevcuttur. Kanun koyucu ve yönetmelik çıkarmaya yetkili makamlar/kurumlar tarafından yukarıdaki bahsi geçen kanun/yönetmelikte yer vermesinin aksine 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6183 sayılı Amme Alacakları Tahsili Usulü Hakkında Kanun, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu gibi bütçe, gelir, denetim işlemlerini ihtiva eden kanunlarda ve bunların alt mevzuatlarında köy idarelerine yönelik hükümlere yer verilmemiştir. Kural koyan merciler takdirini bu minvalde kullanmışlardır. Sayıştay'ın bu idareler üzerinde dolaylı da olsa denetimine yer verilmemiş olması köye ilişkin bakış açısıyla ilgili olabilir. Bu bağlamda önceliğin köylere değil de belediye, il özel idaresi ve mahalle yapılanmalarına verildiği görülmektedir. Bahsi geçen bu idarelere ayrılan bütçeler kıyas edildiğinde kanaatimiz güçlenmektedir. Bu durum köyün hukuki niteliğinin önemini azaltan bir durumdur.

IV. GENEL OLARAK KÖY İDARESİNİN BÜTÇESİ

A. Köyün Gelirleri

Köy idaresine ilişkin gelirler, 442 numaralı Köy Yasasında imece ve köy parası adı altında düzenlenmiştir. Bunlar;

- İşlerin icrasında-yapılmasında imecenin benimsenmesi,
- İhtiyar heyetince köyde yaşayanlara salınacak tutar,
- Bu yasa mucibince tahsil edilecek ceza-i müeyyideler,
- Köyün adına kabul edilen arazi ve emlak geliri,
- Vakfedilmiş arazi ve emlak geliri,
- Ağaç, arazi, para, emlak gibi avarrız gelirleri,
- Mal ve paralardan bağışlanmış ve hediye edilmiş olanlar,
- Köyün adına ekilen tarladan elde edilen gelir,
- Köyün dükkânlarından, ambarlarından ve tezgâhlarından temin edilen gelir,

- İlmühaberlerin mühürlenmesi sonucu alınan para,
- Köyde yer alan ocaklardan temin edilecek para,
- Nehir ve çaylarda yer alan sal ve kayıklardan elde edilecek para,
- Köyde yer alan meraların ve otlakların fazlasından elde edilecek kira parası,
- Kesilen hayvanlardan köyde satılacak olanlardan elde edilen para,
- Köyde hayvan satışından elde edilecek intihap resmi,
- Sahibi olmayan yemiş ve ağaçların köy sınırları içinde kalanlarının geliri,
- Maden suları, kaplıcalardan köy sınırları içerisinde kalanlardan elde edilecek gelirler,
- Geliri yetersiz kalan köy idarelerinde köy adamlarının ödemeleri için salınacak mahsuller ve para şeklindedir.

Bu gelirler, kanunda yer alması, köyün bir kamu idaresi olması ve giderler için kullanılması açısından bir kamu alacağı vasfını taşımaktadır. Bu gelirlerden biri olan özellikle salmanın hukuki niteliğinin vergi ve benzeri gelirlere benzediği ifade edilebilir ki özellikle belediye gelirlerindeki harcamalara katılma payına da karşılık geliyor olabilir. Literatürde ve yargı kararlarında da vergi ve benzeri bir gelir olarak salmanın benimsendiği görülmektedir. Diğer bir ifadeyle salma, vergi gelirleri ile harcamalara katılma payı arasında bir yerde durmakta ve vergisel yönü ağır basmaktadır. Bu gelirler arasında belediyeler ve il özel idareler örneğinde olduğu gibi doğrudan merkezi idare bütçesinden bir pay ayrılmasına ilişkin düzenleme olmadığından hareketle her ne kadar denetimini Sayıştay yapmasa da bu gelirlerin vergi ve benzeri vasfı daha öne çıkmaktadır. İmecenin köyün isteğe bağlı işlerinde gönüllü katılımı çağrıştırdığı zorunlu işlerde de bedenen bu işlere zorunlu olarak katılmaya denk geldiği anlaşılabilir. Bu da kasadan bir ödeme çıkmaması nedeniyle dolaylı manada bir gelir olarak kabul edilebilir. Neticede adı ne olursa olsun bu gelirlerin tümü kamu alacağı/geliri kapsamında kabul edilmektedir.

B. Köy İdaresinin Giderleri

Köy idaresi icra ettiği faaliyetleri ile ilgili olarak gelirlerini belli usul ve esaslar çerçevesinde harcamaktadır. Bu harcama işlemine gider denilmektedir. Köy idaresinin giderlerininin 442 sayılı Köy Yasasında belirtildiği görülmektedir. Bu bağlamda bu kanunun 18 ve 19. maddeleri önem ihtiva etmektedir. Adı geçen kanunun 18. Maddesinde köy adına harcanacak parasal tutarın iki çeşit olduğu ve bunun köyün-köylünün arzusuna bağlı harcamalar ile arzusuna-isteğine bağlı olmayan harcamalar şeklinde tasnif edildiği görülmektedir. İsteğe bağlı işler bağlamında bu kanunun 14. Maddesine bakılabilir ki isteğe bağlı işlerden bazılarında köy için çamaşırılık oluşturmak, hamam inşa etmek, köylüden ayakkabıcı, berber yetiştirmek şeklinde örnekler verilebilir. Burada kuşkusuz ki gelirlerin durumu mucibinde köylüye bir inisiyatif-takdir yetkisi tanındığı görülmektedir. Ancak bir de talebe(isteğe) bağlı olmayan işler vardır ki bunlar işbu yasanın 19. maddesinde sayılmıştır. Bunlar sırasıyla ve özetle;

- Köy derneği tarafından köy muhtarının aylığı ya da kesilecek seneliğine ilişkin belirlenecek tutar,
- Mevcut olması halinde kâtime ödenecek aylık tutar,
- Köy adına belirli(yazılı) veya vakıf emlak ve arazinin vergi ve benzeri çeşitli masrafları,
- Köye dair zorunlu olan işler için gerekli olacak parasal tutarlar,
- Bu kanun kapsamında isteğe bağlı bir işken zorunlu hale getirilen işlere gerekli olacak parasal tutarlar,
- Köyün işleriyle ilgileneceklerin aylığı şeklindedir.

C. Köye İlişkin Hizmetlerin Üstlenilmesi Müessesesi

Yürürlükteki Türk ulusal mevzuatı ve bu mevzuata dayanarak icra edilen uygulamalar irdelendiğinde doğrudan merkezi idare tarafından veya merkezi idare adına karar alma yetkisi olanların köye ilişkin orta ve büyük çapta birçok hizmeti üstlenip gerçekleştirdiği örnekleri görülmektedir. Kuşkusuz ki bu hususta da yürürlükte olan bazı mevzuatlara dayanılarak veya çeşitli projeler kapsamında bu türden iş ve işlemler tesis edilmekte ve birçok hizmetin köyün bütçesinden harcama yapılmadan karşılandığı görülmektedir. Bu konu özelinde mevzuat olarak 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununu örnek verebiliriz ki bu yasanın 18. Maddesinde ‘Köylere Hizmet Götürme Birliklerin’ hüküm altına alındığı görülmektedir. Bu yasa maddesine göre şu hükümler bu kapsamda önem ihtiva etmektedir;

- İlçelerde, tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere, yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birliği kurulabilir. Cumhurbaşkanı, bu konuda genel izin vermeye yetkilidir.

- Birlik başkanı merkez ilçelerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı, diğer ilçelerde kaymakamdır. Köylere hizmet götürme birliğinin meclisi, birlik başkanı başkanlığında, birliğe üye köylerin muhtarları ve o ilçeden seçilen il genel meclisi üyelerinden oluşur. Köylere hizmet götürme birliğinin encümeni birlik başkanının başkanlığında, meclisin kendi üyeleri arasından gizli oyla seçeceği iki il genel meclisi üyesi ve iki köy muhtarı olmak üzere beş kişiden oluşur.

- Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ile il özel idareleri; köye yönelik hizmetlere ilişkin yapım, bakım ve onarım işleri, bölünmüş yol, elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu, sulama suyu ve kanalizasyon yatırımlarını, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri köylere hizmet götürme birliklerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilirler. Aktarma işlemi merkezi idare kuruluşlarında ilgili bakanın, il özel idarelerinde valinin onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz. Bu takdirde iş, birliğin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. Köylere hizmet götürme birlikleri de bütçe imkânları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçelerinden ödenek aktarabilirler. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare

kuruluşları ile il özel idareleri tarafından aktarılabilecek ödeneklerle gerçekleştirilecek yatırımlar, birliğin hizmet ve görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın yapılabilir.

- Köylere hizmet götürme birlikleri, ihtiyaca göre hizmet akdiyle personel istihdam edebilir.

- İl özel idaresi bütçe gelirlerinin ne kadarının köylere hizmet götürme birliklerine aktarılacağı, köylere hizmet götürme birliklerinin sunacağı yatırım plânu, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerine göre il genel meclisince kararlaştırılır.

Yukarıda bahsi geçen Köylere Hizmet Götürme Birlikleri yöntemiyle köylere, köy bütçesine dokunmaksızın merkezi idarenin izniyle hizmet götürülebilir. Bu konuda mevzuat cihetiyle diğer bir örnek de 3202 sayılı Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun'da yer alan düzenlemelerdir. Bu yasada köye yönelik hizmetlerden tafsilatlı bir biçimde bahsedilmekte olup bunların yapılması halinde ödeneğin ilgili kurum ve kuruluşa ait olacağı belirtilip köy bütçesinden bir ödenek çıkmasına engel olduğu anlaşılmaktadır. Yine proje bazlı örnek verecek olursak da burada Köylerin Alt Yapısının Desteklenmesi Projesinin (KÖYDES) mevcut olduğunu ve bununla alt yapıya ilişkin hizmetlerin yerine getirildiği (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022) ve yine bu minvalde de köy bütçesinden/kasasından herhangi bir ödenek ayrılmadığı açıktır. Bu örneklerden hareketle köy her ne kadar bir mahalli idare olsa da merkezi idarenin çeşitli enstrümanlarla çeşitli hizmetleri üstlendiği ve bunları da köy bütçesine ilişmeden yerine getirdiği yönetsel birim niteliğindedir. Bu husus da bize göre çok kıymetli bir hale gelebilecek ve uhdesinde ortalamanın çok ötesinde bir cevher taşıyan köylerin gözden düşmesine ve arka planda kalmasına neden olmaktadır.

D. Köyün Bütçesi

Köy iş ve işlemleri bir bütçe akışı içinde yürütülür ve önceden hazırlanan bir bütçeye tabidir. Nitekim, Özer ve Akçakaya'ya göre; *'Köylerin gelir ve gider ve bütçe iş ve işlemleri Köy İdareleri Hesap Talimatına göre yürütülür. Köy bütçesi köy idarelerinin bir yıllık tahmini gelir ve giderlerini gösteren ve bunların senesi içinde toplanıp kanunlarla belli edilen işlere ve hizmetlere harcanmasına izin veren bir kararnamedir.'* (Özer ve Akçakaya, 2015: 181). Bütçeye ilişkin hazırlık her senenin kasımında başlar ve senenin sonuna değin hitama erdirilir. Köye dair gelir ve giderler bakımından Köy Yasası hesaba katılarak tespit edilir. Nihayete eren bütçe ihtiyar heyetinde kabul edilmesine müteakiben en geç kasım ayı sonuna kadar vali veya kaymakama iletilir. Onay alan bütçeler muhtarlığa gönderilir. Onay verilmeyenler ise muhtarlığa geri yollanarak tashih ettirilir (Çetinkaya, 2020: 267). İçişleri Bakanlığı internet sitesinde yer alan bilgiye göre köye ilişkin bütçe, köye ait birer senelik gelir ve gider tahminleriyle imece ve salmaya dair unsurları ihtiva eden köydeki ihtiyar heyetinde alınan kararlar kabul edilir ve durumuna göre vali veya kaymakama onay için gönderilir ve onaylamayı müteakiben kesinleşir (İçişleri Bakanlığı, 2022). Yine, Köy bütçesinin İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan 1942 yılı Köy İdareleri Talimatında hüküm altına alınmıştır. Bu yönetmelik çerçevesinde köy muhtarı ve ihtiyar heyetince bütçe

hazırlanıp oranının en büyük mülki amirince uygun bulunması icap eder (Atay, 2014: 367). Neticede köy idaresinin elde ettiği gelirlerin ve faaliyetleri kapsamında yaptığı harcamaların bir usuli işleme tabi olduğu ve bunların da temelde Köy Yasası ile 1942 yılı Köy İdareleri Hesap Talimatı olduğu görülmektedir. Ayrıca, Nohutçu'nun belirtildiği üzere; *'köy bütçesinin yüzde 10'u ilköğretim ödeneği olarak ayrılır.'* Buradan hareketle de bu bütçe kapsamında ayrılır ibaresiyle birlikte ilköğretilere bütçeden pay ayrılmasının isteğe bağlı olmadığı anlaşılmaktadır (Nohutçu, 2020: 283).

V. KÖY İDARESİNİN GÜNÜMÜZ KOŞULLARINDA YENİDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

Köy idaresinin Cumhuriyet öncesine uzanan bir tarihi seyri olduğu bilinmektedir. Bu bağlamda eski bir idare olduğunu ifade edebiliriz. Ancak günümüz toplumunun ihtiyaçlarına cevap veremeyen köylerden kentlere doğru göç hızla artmaktadır. Oysa yaşanan deprem ve salgın hastalıklar, hissedilen kentsel ve çevresel sorunlara yönelik üretilen çözüm önerileri düşünüldüğünde uygun şekilde hazırlanan köy idaresi konulu mevzuatının yeniden ele alınmasının faydalı olacağı aşikârdır.

A Gelir Elde Etme ve Bütçe Yapma İşleyişinin Değiştirilmesi

Öncelikle köy idaresine ilişkin olan mevzuat yapısının çok eski olması ve günümüz ihtiyaçlarını karşılama eksikliklerinin bulunması nedeniyle yasal düzenlemelerin gözden geçirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Özellikle merkezi idarenin ve onun hiyerarşisindeki idari teşkilatların köye dair hizmet üstlenme yerine ilgili kaynağın köy bütçesine/köy hesaplarına aktarılarak kendilerinin çeşitli hizmetleri yapabilmelerine olanak sağlanması, köyün kamu tüzelkişiliğini ortaya koyması bakımından yararlı olacaktır. Uygulamada sağlıklı şekilde görülebilen köy idarelerinin işlevlerini tekraren kazanmalarının sağlanmasına yönelik adımların atılmasının kamu menfaati bağlamında önemi büyüktür. Buradan hareketle gelir ve gider işlemlerini, bunları bütçe kapsamında ete kemiğe büründürmeye ilişkin somut durumları ihtiva eden uygulamalarını ve idari süreçlerin sarih biçimde belirtildiği bir yasa ve onun izahı olan çerçeve yönetmeliğin hazırlanması esas olmalıdır. Köyün toplayabileceği gelirlerin başlık olarak vergi başlığı altında düzenlenmesi, harcamalara katılma payı, harç gibi diğer gelirlerin vergi dışı başlıkta diğer toplanabilecek gelirler şeklinde hüküm altına alınması ve bu gelirlerin çeşitlendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca İller Bankası aracılığıyla köy tarafından toplanan gelirler hariç makul ödeneklerin köy hesaplarına aktarılmasını önemli görmekteyiz. Köy Kanunu'nda yer alan gelir türlerinden hareketle tarafımızca tasarlanan ve köyün toplayabileceğini bir mevzuata bağlanması halinde toplanması mümkün olabileceğini değerlendirdiğimiz gelirlere ilişkin örnekler şu şekilde sıralanabilir;

• Köy İdaresince Toplanabilecek Vergiler;

- Köyde yaşayanlardan hane başına reşit kişi sayısına orantılı olarak alınacak yıllık maktu vergi
- Mera vergisi(Büyükbaş ve/veya küçükbaş hayvanları olup da toplu olarak köyün merasında yayım işi yapanlardan büyükbaş hayvanı

olanlardan hayvan başı belirlenen oran ve küçükbaş hayvanı olanlardan hayvan başı belirlenen oran üzerinden alınacak yıllık maktu vergi

➤ Köyde yaşamayıp mevsimine göre dışardan gelip satıcı, üretici ve benzeri herhangi bir işle iştigal eden geçici işlerden dolayı gelir vergisi(gelirinin/kazancının yüzde ikisi, ancak kazancı tespit edilemiyorsa beyana itibar edilir),

➤ Köyde daimi olarak yaşayıp köy sınırları içerisinde alım, satım, üretim, kesim işlerinden para kazananlardan yılda iki seferde ödemek üzere alınabilecek vergi

➤ Köy sınırları içerisinde tarlasını, bağını, bahçesini, evini, işyerini kiralayanlardan kazanç vergisi(Bunları kim kiralamışsa muhatap olarak ondan kira bedeli hangi tutar olursa olsun bu tutarın yüzde sekizi kadar kazanç vergisi),

➤ Köy sınırları içerisinde evlenme, sünnet, nişan, askerlik kutlaması gibi merasimlerden ötürü maktu merasim vergisi(burada izin mercii muhtar olup izin verme anında veya bu merasimin düzenlenmeden önce maktu vergi alınır),

➤ Köyden yolcu alıp belirli bir meblağ karşılığı şehre veya ilçeye götürülenlerden maktu geçiş vergisi,

➤ Köyün otlak yerlerinden hayvanlarına yem verme maksadıyla kuru veya yaş otları toplayanlardan maktu kullanım vergisi.

➤ Köyün ağaçlarından sökülmesi/kırılması gerekenlerden olup da bu işi kendi nam ve hesabına yapanlardan maktu sökülme vergisi,

➤ Köy sınırları içerisinde akaryakıt satış işi yapanlar köye maktu olarak akaryakıt vergisi,

➤ Köy sınırları içerisinde GSM şirketlerine ait verici-alıcı olması halinde bu alıcıların kurulması aşamasında bir kez maktu haberleşme vergisi,

➤ Köy sınırları içerisinde olan nehir, çay ve benzeri sulak yerlerin üzerinde gemi, kayık, sallardan alınacak maktu salınım vergisi,

➤ Köyde traktör, araba, biçerdöver, motosiklet ve benzeri motorlu araçlara sahip olanlar maktu hava vergisi,

➤ Köydeki atıkların(katı atık, çöp ve benzeri) toplanması veya temizlenmesi için maktu çevre vergisi şeklinde olabilir.

• **Harçlar;**

➤ Muhtarın her imzaladığı ve mühür bastığı evrak için maktu harç.

➤ Köyde inşa edilen yeni yapılar veya 20 metrekareyi geçen tadilatlar için imar harcı,

➤ Evlendirme işlerinde maktu harç.

• **Harcamalara Katılma Payı;**

➤ Okul, cami, muhtarlık ve lojmanları gibi kamu binaları için yıllık maktu pay

➤ Köy boğasının yeme içmesi için pay.

- Köy kantarında çeşitli şeyler için tartı işlemi yapılanlardan maktu pay,
- Köy buğday, arpa, hububat ve benzeri ayıklama işi için köyde kurulu makınayı kullananlardan maktu pay,
- Mezarların eşilmesi, düzenlenmesi, parkların yapımı, temizliği gibi sosyal işler için maktu pay,
- Yol yapımı ve parke düzenlemesi gibi harcamalara katılım payı,
- Yapım ve hizmet görme işlerinde insan unsuru lazım olan işlerde para vermeyenlerin imece olarak katılmasının sağlanması şeklinde olabilir.
- **Genel Bütçeden Aktarılan Pay,**
 - Hükümet köyün nüfusuna göre; İller Bankası aracılığı ile pay aktarır.
- **Diğer Gelirler;**
 - Köy sınırları içerisinde Jandarma tarafından yapılan trafik ve diğer uygulamalarda tanzim edilen idari para cezalarının yüzde beşinin ilgisine göre Kurumlar tarafından her yılın Aralık ayında köy hesabına aktarılır,
 - Köydeki elektrik iletimini özel sektörün sağlaması halinde direk başına 50 TL tutarının merkezi idare tarafından tahsil edilip köy hesabına aktarılması veya köy hesabına aktarılması için muhatabına resmi yazı çıkarılması,
 - Şartlı-şartsız bağış,
 - Kamu kurumları tarafından bir hizmet kapsamında aktarılacak tutar,
 - Köyün arazi, tarlası ve benzeri menkul veya gayrimenkulün üzerinde kendisinin iş yapması veya kiraya verilmesi neticesinde elde edilecek tutar şeklinde olabilir.
- Köyde bir kooperatif kurulu olması, bu kooperatifin aktif olarak çalışması ve köydeki yaşayanların en az yarısının bu kooperatife üye olması halinde yukarıda bahsedilen harçlar hariç olmak üzere vergi ve paylardan doğrudan köylünün kendisini ilgilendiren tutarlar yarısı miktarında ödenir,
- Köyde sadece vergi bağlamında tahsil aşamasında hanedeki gelir asgari ücretin altında ise o hanede yaşayanlar vergiden muaf, ancak diğer gelirler bu madde kapsamında değerlendirilemez,
- Yukarıda bahsedilen vergi, harç, pay gibi tüm gelirlerinin artırılması Cumhurbaşkanlığı tarafından her yıl Resmî Gazetede yayımlanacak değerlendirme oranı kadar ve ihtiyar heyeti tarafından artırılabilir,
- Vergi, harç, payların toplanmasında esas olan köyün banka hesabına yatırılması olup bunun mümkün olmadığı durumlarda muhtar bunu makbuz karşılığında alıp bankaya aylık olarak kendisi yatırabilir,
- Bu yasayla birlikte muhtarın 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4/b maddesi kapsamında sigortalılığı ile merkezden maaş ödenmesi uygulamasına son verilebilir. Muhtarın maaşını

belediye başkanlarında olduğu gibi köy idaresi ödeyebilir ki bu husus kamu tüzelkişiliği ve yerel karar almada özerklik gibi mefhumların doğal sonucu olarak görülmelidir. Bu sayede de köyün öz varlığının işlevselliği muhafaza edilmiş olacaktır.

B. Köy Bütçesi

Köy bütçesi, köy derneğinin katıldığı oturumda ihtiyar heyeti ve muhtar tarafından hazırlanır. Köy bütçesi beş yılı kapsayan tahmini bütçe ve iki yılı kapsayan cari bütçeyle birlikte veya bütçe çıkarılamaması halinde muhtar tarafından hazırlanacak geçici bütçe şeklinde yapılabilir. Köy tahmini bütçesi beş yılda bir, cari bütçe iki yılda bir ve bunların ikisi mümkün olmadığı hallerde veya mümkün olana kadar altı ayda bir geçici bütçe ilgili yılın aralık ayının ilk yirmi günü içinde hazırlanır. Hazırlanınca üç gün içinde elden mülki idare amirine onay için sunulur. Mülki idare amiri bu bütçeyi iade edemez, ancak hukuka uygun bulmadığı bütçe için köyün bağlı bulunduğu ildeki idari yargıda iptal davası açabilir. Bu bütçe bilgi için ayrıca Sayıştay Başkanlığı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğüne gönderilir. Bu iki idareye gönderilmeyen bütçeler yürürlüğe giremez. Bütçe hazırlık süreci işlemleri en geç ilgili yılın Aralık ayı içinde bitirilmelidir. Bu bütçe taslağı içerisinde yıl içinde toplanan gelirlerin yüzde beşinin ilköğretim okuluna, yüzde ikisi köy camisine, yüzde beşi köy odası ve konağına ve yüzde onu da köy kütüphanesine ayrılmasına ilişkin hükümlerin konulması zorunlu olmalıdır.

C. Köyün Denetimine İlişkin Prosedürlerinin Farklılaştırılması

Köyün idari yönden denetimi ile hesap işleri yönünden denetiminin/teftişinin birbirinden ayrılması gerekmektedir. Köyün idari denetimi mahallin en büyük mülki idare amiri(kaymakam-vali) veya doğrudan İçişleri Bakanı tarafından görevlendirilecek mülkiye müfettişleri veya Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı müfettişleri eliyle yapılabilir. Köyün hesap yönünden incelenmesinde aşağıdaki usullerin izlenmesi faydalı olacaktır;

- Köyün bütçesinin yapılması, gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılmaya başlanması ve bunların işleyişinin devam etmesi,
- Köyün Sayıştay tarafından denetlenmesinin esas olması,
- Sayıştay denetiminin bizzat değil de aracı denetim elemanlarının raporları üzerinden değerlendirme yapması şeklinde olması,
- Yapılan denetimler ve ilgili tespitlerin şeffaf bir şekilde Sayıştay Başkanlığı, denetimi yapan birim internet sitesinde ve köyde görünecek yerde açıklanması,
- Sayıştay'ın değerlendirmesine tabi olacak denetimin İçişleri Kontrolörleri tarafından yapılması,
- Varsa köy kooperatiflerinin vergi müfettişleri tarafından incelenmesi,
- İlgili denetim raporları ve Sayıştay'ın bu raporlar üzerine verdiği mütalaalarla birlikte TBMM'ye gönderilmesi,
- Varsa bir usulsüzlük bu durumda Sayıştay tarafından hesap yargılamasına tabi tutulması,

• Varsa bir usulsüzlük hesap yargılamasının yanı sıra Cumhuriyet Başsavcılıklara da kendi mevzuatları bakımından değerlendirme yapabilmeleri maksadıyla bilgi verilmesi gerektiği şeklinde bir denetim süreci işletilebilir.

SONUÇ

Köy idareleri, Türk kamu yönetiminde önemli bir yeri olan, ulusal mevzuatta bulunan ilk ve köklü yönetsel birimlerdir. Mevzuatta pek çok görev ve sorumluluğu olmasına karşın köylerden beklenen işlevlerin önemli bir bölümü merkezi idare tarafından üstlenilerek karşılanmaktadır. Bu çalışmadaki temel gaye köy idarelerinin işlevselliğini artırmak konusuna dikkat çekmektir. Bu kapsamda köyün işleyişine ilişkin yürürlükteki hukuksal kaideler eşliğinde çeşitli tespitler yapıp, bazı tavsiyelerde bulunulmuştur. Köy idaresinin mahalli idareler içerisinde sadece ismen sayılmasının ötesinde haklı yerini alması gerekmektedir. Bu çerçevede aşağıdaki öneriler sunulmuştur.

- Köy idaresine ilişkin yürürlükte olan hukuki kaidelerin çok eskilere dayanması ve artık günün ihtiyaçlarını karşılayamaması nedeniyle mevzuat değişikliklerinin yapılması veya sil baştan temel bir yasa ve buna dayanarak çerçeve bir yönetmeliğin yayımlanması gerekmektedir.
- Köy idaresinin gelirlerini artırma yöntemine gidilmesi gerekmektedir.
- Mahalle idarelerinden uygun olanların tekraren köye dönüştürülmesi gerekmektedir.
- Köy muhtarının merkezden maaş alması uygulamasına son verilmesi, sigortalılığının belediye başkanları gibi olması ve maaşının ve SGK'ya ödenecek primlerinin köy idaresince ödenmesinin sağlanması köy idaresini güçlendirecektir.
- Mülki idare amirlerinin köy bütçesinin iade etme yetkisinin ortadan kaldırılıp bunun yerine hukuka aykırı gördükleri bütçeleri idari yargıya taşımalarının hukuki dayanaklarının oluşturulması gerekmektedir.
- Merkezi idare ve onun aygıtları tarafından köye ilişkin hizmetlerin üstlenilmesi yerine ilgili parasal tutarın köy hesabına aktarılarak hizmetin köy idaresi tarafından yapılmasının sağlanması gerekmektedir.
- Köyün denetim prosedürlerinin değiştirilmek suretiyle İçişleri Kontrolörlerinin tanzim edeceği raporlar üzerine ve bu raporlardan hareketle Sayıştay denetimine açılması ile bu şekilde Sayıştay'ın vereceği mütalaanın TBMM'ye gönderilmesi ve internet sitesinde yayımlanması gerekmektedir.
- Köy muhtarı ve ihtiyar heyetinin mali yönden Sayıştay hesap yargılaması prosedürlerine tabi tutulması ve mali yönden rücuca esas işlemlerin bu yargısal karara istinaden yapılması gerekmektedir.
- Köy sınırları içerisinde veya köylerin birlik olması sayesinde üretim ve satım ve ticari işlere dair kooperatif kurulmasının özendirilmesi ile yeni konacak vergilerden köyde yaşayanların kooperatife üye olmaları halinde yarısı şeklinde tahsili cihetine gidilmesi önerilmektedir.

- Köy idaresinin 5018 numaralı Yasa, 6183 numaralı Yasa ve 6085 sayılı Sayıştay Yasası'nda yer verilmesinin hukuki statüsü bağlamında önemli gedikleri kapatabileceği düşünülmektedir.
- Köylere ilişkin örneğin kadrosu Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği kadrosunda olmak üzere her bölgedeki köyler için bölge bazlı beşer sayıda ve toplamda 35 iç denetçinin istihdam edilmesi veya genel bütçeye uygun makul sayıda istihdam edilmesinin sağlanması önerilmektedir.
- Köylere ilişkin norm kadro oluşturulmasına yönelik mevzuatlarda köy idaresinde çalışacak pozisyonların üst sayılarının ve usullerinin belirtilmesi ile köyde zabıta müessesine yer verilmesi ve en az bir zabıtanın köyde hizmet vermesinin sağlanması faydalı olacaktır.
- Köy bütçesinin hazırlanması sonrası mutlak suretle Sayıştay'a ve İçişleri Bakanlığı'na doğrudan bilgi amaçlı olarak gönderilmesi gerekmektedir.

Yakın zamanda yaşanan deprem ve salgın hastalıklar, hissedilen kentsel ve çevresel sorunlar düşünüldüğünde köy hayatının canlanması, köy nüfusunun kalabalıklaşması gerekliliği sıklıkla vurgulanmaktadır. Bu süreçte günümüz ihtiyaçlarını karşılar nitelikte köy idaresinin yeniden ele alınması faydalı olacaktır. Öte yandan köylerin güçlenmesi üretime olumlu yansiyabilir, buna bağlı ülke sathındaki işsizlik oranlarında düşüş eğilimi görülebilir. Ayrıca köy gelirlerinin artması köylerin merkezi hükümete olan yükünü hafifletecektir. Üretimin artmasına bağlı olarak enflasyonist eğilimlerin hızının yavaşlaması ve özellikle tarım ürünlerinin arzındaki yetersizliğe bağlı ithalatın düşmesi köylerin güçlenmesi ile sağlanabilir. Elbette köyün özerklik meselesi idarenin bütünlüğüne, üniter ve ulus devlet yapısına zarar vermeden uygulama bakımından kontrollü ve temkinli bir biçimde sağlanmalıdır.

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı

Makalenin tüm süreçlerinde Yönetim ve Ekonomi Dergisi'nin araştırma ve yayın etiği ilkelerine uygun olarak hareket edilmiştir.

Yazarların Makaleye Katkı Oranları

1. yazar %60 oranında, 2. yazar %40 oranında katkı sağlamıştır.

Çıkar Beyanı

Yazarın herhangi bir kişi ya da kuruluş ile çıkar çatışması yoktur.

KAYNAKÇA

- Atay, E. E. (2014). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi
- Çetinkaya, Ö. (2020). *Mahalli İdareler Maliyesi*. Bursa: Ekin Yayınevi
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. (2022). *Köylerin Alt Yapısının Desteklenmesi Projesi*, <https://koydes.csb.gov.tr/> adresinden 22.12.2022 tarihinde alınmıştır.
- Erdoğan, M. (2015). Tarihsel Süreçte Köy Yönetimi Ve Köy Kanunu Tasarısı Taslağının Yönetmelik Boyutu Üzerine Değerlendirmeler, Mehmet Mecek, Mesut Doğan& Bekir Parlak(Ed.), *İdari ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Antalya: Bekad Yayınları, ss.135-156
- Günday, M. (2011). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınevi
- Ilıman T. & Tekeli, R. (2015). Türkiye'de Mahalli İdareler, Recep Tekeli(Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine*, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık

- İçişleri Bakanlığı(2022). *Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri*. [Erişim: 17.12.2022, <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>]
- İçişleri Bakanlığı(2022). *Köyler*. [Erişim:22.12.2022, <https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/koyler1>]
- Kızılboğa, R. (2011), "Köy İdaresine Yönelik Kanun Tasarısındaki Düzenlemeler", *Öneri Dergisi*, 9(35), ss.183-197.
- Köy İdareleri Hesap Talimatnamesi*, <https://mevzuat.kararara.com/mvzt/mvzt6/mvzt62513.html>, adresinden 17-18.12.2022 tarihinde alınmıştır.
- Küçük, Ü. & Karakılıç, Y. (2021). Devlet Denetleme Kurulu Ve Yerel Yönetimlere İlişkin Denetim Yetkileri: Yasal Düzenlemeler Üzerinden Bir Değerlendirme . *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* , 31 (2) , 977-988 . DOI: 10.18069/firatsbed.827681.
- Mehmetbeyoğlu, N. (2020). Türkiye'de Köy Yönetimi ve Köy Yönetimi Üzerinde İdari Vesayet Yetkisi . *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5 (9) , 227-252 . Retrieved from <https://dergipark.org.tr/tr/pub/vanyuuiibfd/issue/60214/876267>
- Nohutçu, A. (2020). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Özbolat, A. (2012). Değerleri Küreselleşme Sürecinden Değerlendirmek. *Değerler Eğitimi Dergisi*, 10(24), 147-167. Retrieved from <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ded/issue/29176/312435>
- Özer, M. A. ve Akçakaya, M. (2015). *Yerel Yönetimler Mali Boyut*. Ankara: Gazi Kitabevi
- Taylan, H. H. (2009), "Türkiye'de Köy Ailesinde Aile İçi İlişkiler", *Selçuk Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, 22, ss. 117-138.
- Türkiye Belediyeler Birliği-TBB. (2014). *6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanuna İlişkin Rehber.*, https://www.tbb.gov.tr/storage/userfiles/rehber_ve_bilgi_notlari/6360_torba_personel_rehber.pdf adresinden 17-18.12.2022 tarihinde alınmıştır.
- Türk Dil Kurumu, (2022), *Güncel Türkçe Sözlük*, <https://sozluk.gov.tr/> adresinden 14.12. 2022 tarihinde alınmıştır.
- 442 sayılı Köy Kanunu, (1924, 7 Nisan), Resmi Gazete (Sayı: 68) <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf> adresinden 14.12.2022 tarihinde alınmıştır.
- 1982 Anayasası, (1982, 9 Kasım), Resmi Gazete (Sayı: 17863) <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> adresinden 14.12.2022 tarihinde alınmıştır.
- 3202 sayılı Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun, (1985, 22 Mayıs), Resmi Gazete(Sayı: 18761) <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3202.pdf>(22.12.2022) adresinden 14.12.2022 tarihinde alınmıştır.
- 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, (2005, 11 Haziran), Resmi Gazete(Sayı:25842) <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5355.pdf>(22.12.2022). adresinden 14.12.2022 tarihinde alınmıştır.
- 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, (1949, 18 Haziran), Resmi Gazete(Sayı: 7236) <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5442.pdf>(14-15.12.2022) adresinden 14.12.2022 tarihinde alınmıştır.
- www.mevzuat.gov.tr, adresinden 17-18.12.2022 tarihinde alınmıştır.
- <https://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden 17-18.12.2022 tarihinde alınmıştır.

SUMMARY

Village administrations have a very rooted and important place in Turkish public administration. Village administrations are a local administration (local administration) unit with public legal personality within the scope of Turkish national legislation. Despite these characteristics, the villages, which are a traditional and natural administrative structure, have been able to meet many of the services expected from them by the central administration. Lack of up-to-date

legislation on villages, lack of financial resources and lack of personnel are among the reasons that require central government support. Due to the problems experienced in meeting the needs in the villages, migration to the city accelerated and the population in the villages decreased. Legislative reform efforts also failed to strengthen the villages.

Within the scope of this study, the definition of the village, its legal qualification, its current place in the world of law were examined, and attention was drawn to the budget operation and control. In this context, the necessity of reconsidering the legislation regarding the village was emphasized. In particular, suggestions were made in the fields of introducing provisions for increasing incomes, public legal personality and in this context, increasing the efficiency-functionality of the village and changing the procedures in the inspection processes. Within the scope of the study, literature review was preferred and the regulations regarding the current Turkish national legislation were utilized to the maximum extent.

With this study, which includes various suggestions for the strengthening of villages, which have a legal status, it is aimed to make more frequent studies on the functioning, budget and control of the village administration and to contribute to the world of literature in the field. Thus, studies on what can be done to create village administrations where the needs of people living in villages are met more efficiently, quickly and easily will increase and migration to cities will decrease. This will contribute to the reduction of many urban problems due to the over-concentration of the population in cities.