

KÖY İDARESİNİN MALİ DENETİMİ HAKKINDA BİR DEĞERLENDİRME

Doç. Dr. Adil BUCAKTEPE ¹

Dr. Öğr. Üyesi Nilüfer COŞKUN MERT ²

ÖZET

Köy, mahalli idarelerin en küçük ve en eski birimidir. Köy idaresinin birçok görev ve sorumluluğu bulunmasına rağmen çeşitli köy hizmetlerinin köy idaresi dışındaki bazı birimler tarafından yapıldığı görülmektedir. Bu birimlere merkezi idarenin taşra teşkilatları, belediyeler, il özel idaresi ve köylere hizmet götürme birlikleri örnek verilebilir. Köylere genel bütçe vergi gelirlerinden pay ayrılmamaktadır. Dolayısıyla tüzel kişiliği, bütçesi ve personeli bakımından hukuki güvence sağlanan köylerin gelir kaynakları yetersizdir. Ayrıca köy gelirlerinden imece, nakdi karşılık içermemesi; salma vergisi ise, belirgin olmaması yönüyle eleştirilebilir. Köy gelirleri dâhil, birçok yönden bakıldığında köylere ilişkin mevzuatın değiştirilmesi gereklidir. Denetim, kamu yönetimi sürecinde önemli bir yerdedir. Denetim, yönetimin etkili ve işlevsel olmasına hizmet eder. Köyün denetimi de köy hizmetlerinin hukuka uygun ve verimli yürütülmesinde önemlidir. Köyün denetimi 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda düzenlenmemiştir. Köy idaresi Anayasa'nın 127'inci maddesinde düzenlenen idari vesayete tabidir. Belediye üzerindeki vesayet denetimine kıyasla daha geniş olan bu denetimin bazı sınırları bulunmaktadır. Köy gelirlerinin işleyişinin değiştirilmesi, bütçe sürecinin gözden geçirilerek değiştirilmesi ve köyün Sayıştay denetimine tabi tutularak hesaplarına ait denetiminin, idari denetiminden ayrılması denetimde etkinliği artırabilir. Bu çalışmada köyün idari teşkilattaki yeri, bütçe süreci ve köyün denetimi incelenmiş ve köy gelirleri eleştirel bakış açısıyla irdelenerek köy hizmetlerinin hızlı, etkin ve verimli yürütülmesine yönelik değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelime: Köy Kanunu, İmece, Salma, Bütçe, Denetim, Sayıştay.

¹ Sorumlu Yazar, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Ana Bilim Dalı,
ORCID: 0000-0002-4154-7032, adilbucaktepe@hotmail.com

² Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mali Hukuk Ana Bilim Dalı, ORCID: 0000-0002-9717-0131,
nlfcrskn2179@gmail.com

AN EVALUATION ON THE FINANCIAL AUDIT OF THE VILLAGE ADMINISTRATION

ABSTRACT

The village is smallest and oldest local administration unit. Although the village administration has many duties and responsibilities, various village services are provided by units like central administration, special provincial administration and village service unions.. Villages aren't paid from general budget tax incomes. Therefore, villages, which have legal guarantees about their legal entity, budget and personnel, don't have sufficient income. Also two most important village incomes, voluntary work don't include cash provisions and release tax is criticized for not being clear. Legislation regarding villages should be changed in many aspects, including village incomes. Audit has an important place in public administration process. Auditing serves to make management effective and functional. The village audit also contributes to legal and efficient execution of village services. The village audit isn't regulated in Accounts Court Law No.6085 and Public Financial Management and Control Law No.5018. Village administration is subject to administrative tutelage regulated in Constitution Article 127. This audit, which is broader than, tutelage control in municipalities has some limits. Reorganization of village incomes, budget process and Accounts Court's audit in villages can increase efficiency. With this audit, village's accounting audit is separated from its administrative audit. In this study, the village's place in administrative organization, budget process and village audit were examined, the village incomes were examined critically and evaluations were made regarding fast, effective and efficient village services' execution.

Keywords: Village Law, Voluntary Work, Release, Budget, Audit, Accounts Court.

GİRİŞ

Köy, mahalli idarelerin en küçük ve en eski birimidir. Mahalli idareler, Anayasamızda “il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri” şeklinde tanımlanmıştır.

Köy idaresi, 18 Mart 1924 tarihinde kabul edilen 442 sayılı Köy Kanunuyla (KK) düzenlenmiş olup bu kanun halen yürürlüktedir. Anılan kanunun 1'nci, 2'nci ve 7'nci maddelerinde köyün üç farklı tanımına yer verilmektedir. 1'nci maddedeki tanıma göre “nüfusu iki binden aşağı yurtlara” köy denir. 2'nci maddedeki tanıma göre “cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler.”

7’nci maddede ise köy, “bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemiyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlık” olarak tanımlanmıştır. Fakat 3 Temmuz 2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu’yla (BK) belediye kurulabilmesi için gerekli olan asgari nüfus sayısı 5.000’e yükseltilmiştir. Dolayısıyla 442 sayılı KK ve 5393 sayılı BK hükümleri birlikte irdelendiğinde nüfus sayısı 150’nin üzerinde olan ve 5.000’nin altında olan yerlerde köy idaresi kurulabilecektir. Buna göre köy, nüfusu 150’nin üstünde ve 5.000’in altında olan, belediye teşkilatının kurulmamış olduğu yerlerde mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçları karşılayan, belirli malvarlığına sahip olabilen ve karar organları seçimle belirlenen kamu tüzel kişisi olarak tanımlanabilir. Köylerin birçoğunun ortaya çıkışı çok eski tarihlere dayanmakta olup bunların tam olarak ne zaman oluştuğunu tespit etmek güçtür (Köyün aslının aileye dayandığı görüşü hakkında bkz: Özyörük, 1982, s. 216). 442 sayılı KK yürürlüğe girdiği zaman nüfus sayısı 150’nin üstünde olan yerleşim birimleri köy tüzel kişisi olmuşlardır (Çağlayan, 2018, s. 199; Gözler ve Kaplan, 2022, s. 197). Yeni köylerin kurulması da mümkündür. Yeni köy kurulmasına ilişkin düzenlemelere 10 Haziran 1949 tarihinde kabul edilen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda (İİK) yer verilmektedir. Anılan kanunun 2’nci maddesinin (c) bendine göre yeni bir köyün kurulması ya da köyün mevcut yerinin değiştirilmesi ilgili bakanlıklarının görüşü alındıktan sonra İçişleri Bakanlığı kararıyla olmaktadır. Bazı durumlarda köy kişiliğinin kaldırılması da söz konusu olmaktadır. Köyde seçmenlerin yarısından çoğunun köyün tüzel kişiliğinin kaldırılarak yakın bir köye veya belediyeye bağlanmasını istemeleri, ilgili kanunlar gereğince tabii afet sebebiyle, bir köyün başka idari birimler sınırları içine topluca veya dağınık olarak yerleştirilmesi, orman içi köyünün, başka yerlere yerleştirilmesi, göç nedeniyle o köyde yerleşik kimsenin kalmaması, köyün yerleşme yerinin ve arazilerinin kamulaştırılması hallerinde, köy tüzel kişiliği Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma ve Birleşme ile Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre sona erdirilmektedir (Resmi Gazete Tarihi- Sayısı: 11.05.1988-19811). Köy tüzel kişiliğinin sona erdiğini tespit etmeye yetkili kılınan makam İçişleri Bakanlığıdır (Duran, 1982, s. 174; Günday, 2002, s. 446).

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’la büyükşehir belediyesi olan otuz kentte il mülki sınırları dâhilinde yer alan bütün köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış ve bunlar bağlı oldukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmışlardır. Bir başka ifadeyle büyükşehir belediyesi bulunan otuz ilde, bir mahalli idare birimi olarak “köy” artık yoktur. Fakat diğer elli bir ilde “köy” bir mahalli idare teşkilatı olarak varlığını sürdürmektedir. Türkiye’de 12 Aralık 2024 itibarıyla 18254 tane köy bulunmaktadır [<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2024)]. Anayasa Mahkemesi, otuz kentte köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasını Anayasa’ya aykırı görmemiştir:

“...Kanun'un genel gerekçesi ile kurallara ilişkin gerekçeden, dava konusu kuralların, büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükseleceği, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulmasının mümkün hâle gelebileceği, hâlihazırda birden fazla merkezden verilen hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından verilmesinin birim maliyetler ve kişi başına kamusal harcamaları da azaltacağı, büyükşehir belediye modelinin imar, planlama, ulaşım, itfaiye gibi geniş çerçevede eşgüdüm ve bütünlük içerisinde yürütülmesi gereken mahallî müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik sağlayacağı düşüncesiyle yasalaştırıldığı dikkate alındığında, düzenlemenin kamu yararı amacına yönelik olduğu da anlaşılmaktadır.... Anayasal ilkeler çerçevesinde kanun koyucu, mahallî müşterek ihtiyaç olarak nitelediği bir hizmetin hangi tür mahallî idare birimince yerine getirileceği konusunda takdir yetkisine sahiptir. Genel bir kamu hizmetinin mahallî müşterek ihtiyaç niteliği taşıyan bölümü, Anayasa'da yerel yönetimlerin görev alanı olarak belirlenen coğrafyayla sınırlıdır. Bu nedenle, dava konusu kurallarla büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırlarıyla özdeşleştirilmesi sonucunda, ildeki mahallî müşterek ihtiyaçların da yine bir mahallî idare birimi olan büyükşehir belediyelerince yerine getirilecek olması karşısında kuralların, Anayasa'nın 127. maddesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.” (AyMK E. 2013/19, K. 2013/100, Karar Tarihi: 12.09.2013, Resmi Gazete Tarihi-Sayısı: 18.09.2014-29123; ayrıca bkz: Gözler ve Kaplan, 2022, s. 196; Ulusoy, 2023, s. 263).

Köy halkının ihtiyaçları ekonomik, teknolojik, sosyal ve siyasal gelişmeler doğrultusunda artmaktadır. Köy halkı için gerçekleştirilen faaliyetler de yaygınlaşmakta ve çeşitlenmektedir. Bu nedenle, köy idaresinde de denetim işlevinin yerine getirilmesi önem kazanmaktadır. Denetim, yönetimin etkili ve işlevsel olmasına hizmet eder. Mahalli idareler konusunda da her faaliyetin maksadının iyi tespit edilmesi, maksadı gerçekleştirecek usullerinin en uygununun tercih edilmesi ve uygulama sonucunda bu maksatlara hangi ölçüde yaklaşıldığının tetkik edilmesi için tekniklerin geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi çabaları bulunmaktadır (Falay, 2003, s. 9). Bu anlamda yönetsel denetim, bütçenin yargı organının denetiminden geçtiği yargısal denetim ve yasama denetimi bu tekniklerden sayılabilir. Köy idaresinin denetiminin mülki idare amirleri yoluyla daha çok ön plana çıktığı bilinmektedir. Köy idaresi Anayasa'nın 127'inci maddesinde düzenlenen idari vesayete tabidir. Belediye üzerindeki vesayet denetimine kıyasla daha geniş olan bu denetimin bazı sınırları bulunmaktadır. Köye ilişkin çeşitli kanunlarda denetime ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Köyün mali denetimi, köyün gelirleri, köyün bütçesine ilişkin işlemler konusunda 6085 sayılı SK ve 10 Aralık 2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda (KMYKK) ise düzenlemeler bulunmamaktadır.

Köyün gelirleri 442 sayılı KK'nin 15'inci ile 18'inci maddeleri arasında düzenlenmektedir. Köy idaresinin birçok görev ve sorumluluğu bulunmasına rağmen çeşitli köy hizmetlerinin köy idaresi dışındaki bazı birimler tarafından yapıldığı görülmektedir.

Bu birimlere merkezi idarenin taşra teşkilatları, il özel idaresi ve köylere hizmet götürme birlikleri örnek verilebilir. Köy idaresinin mahalli idare birimi olması, yerinden yönetim ilkesinin gereği olarak köylere mali kaynakların sağlanması ile sağlanabilir. Bu çalışma kapsamında köyün görev ve yetkileri ile organları vasıtasıyla hukuk dünyasındaki mevcut yeri ele alınmış, köy idaresinin bütçe işleyişine ilişkin süreç ve denetim konusu ele alınmıştır. Bu çerçevede köye ilişkin mevzuatın sil baştan yeniden ele alınması gerekliliği temel eksiklikler bağlamında vurgulanmıştır. Özellikle köylerin mali kaynaklarının artırılmasına yönelik düzenlemeler yapılması, köy idaresinin gelirlerine ilişkin verginin temel unsurlarındaki eksikliklerin Anayasa'ya uygun şekilde yeniden düzenlenmesi, tüzelkişiliğe sahip köyün etkinliğinin sağlanması ve diğer mahalli idarelere oranla arka planda kalmayarak güçlenmesi ve köy idaresinde denetim işlevinin tam manasıyla yerine getirilmesi için önerilerde bulunulmuştur.

1. KÖY İDARESİNİN GÖREV VE YETKİLERİ

Köye ait işler, 442 sayılı KK'de iki madde halinde ayrıntılı olarak sayılmıştır. Köyün görevleri, kanundaki ifadesiyle “köy işleri”, “mecburi olan işler” ile “köylünün isteğine bağlı olan işler” şeklinde iki gruba ayrılmıştır. Mecburi görevler 13'ncü maddede ve köylünün isteğine bağlı olan görevler ise 14'ncü maddede düzenlenmiştir. Hatırlatmak gerekir ki bu iki maddede sayılan görevler köy tüzel kişiliği tarafından değil doğrudan doğruya köylüler tarafından yerine getirilecektir. Fakat ifade etmek gerekir ki anılan görevlerin birçoğu güncelliğini kaybetmiştir. Bu görevlerin bir kısmı artık genel idare tarafından yerine getirilmektedir bir kısmının da uygulanabilirliği kalmamıştır. Dolayısıyla bu görevler de dâhil, çok uzun bir zaman önce yürürlüğe giren 442 sayılı KK'nin köklü bir revizyona tabi tutulması isabetli olacaktır.

Köyün mecburi görevleri temel olarak salgın hastalıklara karşı alınacak önlemler, güvenlik, yol, temiz su, çevre temizliği, bataklıkların kurutulması, okul yapımı, mescit yapımı, ağaçlandırma, mahsulleri koruma, zararlı haşeratla mücadele etmek ve zorda olanlara yardım etmek gibi konularla alakalıdır. Köyün mecburi işleri yaptırma bağlanmıştır. Bir başka ifadeyle, köyün mecburi işlerini yapmayan köylü cezai yaptırımla karşılaşacaktır. Köyün mecburi görevlerinin ya da işlerinin iki usulde yapılması veya yaptırılması mümkündür (Duran, 1982, s. 174; Gözler ve Kaplan, 2022, s. 198). Bu usuller “imece” ve “salma” usulleridir. İmece köylünün bizzat bedenlen çalışmasıdır. Salma ise bir tür aile vergisidir (Gözübüyük ve Tan, 2007, s. 299; Gözler, *Mahalli İdareler Hukuku*, 2018, s. 455).

Köyün isteğe bağlı olan işleri ise daha çok refahın arttırılmasına ilişkin olup (Eroğlu, 1972, s. 173) zanaatkâr yetiştirmek, sulama kanalları yapmak, çeşitli tarım makineleri almak, pazar ve çarşı yerleri yapmak, çamaşırlık yapmak, hamam yapmak, orman yetiştirmek, yoksullara ve kimsesizlere yardım etmek, köylünün bilgilenmesi için kitap getirtmek, evleri yanan veya yıkılan fakirlerin evlerini yapmak, spor müsabakaları düzenlemek, köye elektrik tesisatı yapmak gibi işlerdir. Köylünün isteğine bağlı işlerin yapılmaması durumunda ise ceza yaptırımı söz konusu olmadığı kanunda ifade edilmiştir.

Köyün görevlerinden mecburi görevler ile isteğe bağlı görevler ayrımı kesin bir ayrım değildir. Zira 12'nci madde uyarınca köylünün isteğine bağlı bir görev, köy derneğinin yarısından fazlasının kararıyla ve köyün bağlı olduğu mülki amirin onayıyla mecburi göreve dönüştürülebilmektedir. Bu usule göre mecburi göreve dönüştürülen köy işlerini yapmayana da ceza uygulanacağı aynı maddede hüküm altına alınmıştır.

Köy idaresi, mevzuatta verilen görevleri yerine getirebilmek için kamu gücünü kullanma yetkisine sahiptir. Zira köy idaresi bir kamu tüzel kişisidir. Bundan dolayı kamu tüzel kişiliğinin her türlü hak ve yetkilerine sahiptir. Dolayısıyla köy idaresi, ilgili organları aracılığıyla mesela düzenleyici veya bireysel idari işlemler yapmaya, yargı organları nezdinde davacı veya davalı olmaya, cezaları uygulamaya, köyde can ve mal güvenliğini sağlamaya yetkilidir. Ayrıca köy idaresi vergi koymaya da yetkilidir.

2. KÖY İDARESİNİN ORGANLARI

Köy idaresinin üç organı vardır. Bunlar “köy derneği”, “ihtiyar meclisi” ile “muhtar”dır. *Köy derneği*: Öncelikle ifade etmek gerekir ki “köy derneği” kavramındaki “dernek” ile 5253 sayılı Dernekler Kanunu’nda yer alan “dernek” kavramları birbirinden farklıdır. Anılan kanunda dernek, “kazanç paylaşma dışında, kanunlarla yasaklanmamış belirli ve ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere, en az yedi gerçek veya tüzel kişinin, bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirmek suretiyle oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kişi toplulukları” olarak tanımlanmıştır. 442 sayılı KK’de ise köy derneği “köy muhtarını ve ihtiyar meclisi azalarını seçmeğe hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplanmasına köy derneği derler” biçiminde tarif edilmiştir. Bu tanıma göre köy derneği bir kurul olup köydeki seçmenlerden oluşmaktadır (Şengül, 2010, s. 136; Avşar, 2020, s. 47). Köy derneği, mahalli idare sisteminde doğrudan demokrasinin uygulanmasına örnek olarak gösterilmektedir (Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2023, s. 340; Gözübüyük ve Tan, 2007, s. 296).

Köy derneğinin köy muhtarı ile köy ihtiyar heyeti üyelerini doğrudan doğruya seçmek, köylünün isteğine bağlı işlerinin mecburi işlerden olması konusunda karar almak, muhtar ile ihtiyar heyeti üyelerinin köy tüzel kişiliğiyle davacı ya da davalı olmaları halinde bu davalarda köy idaresini temsil edecek yetkili temsilciyi seçmek ve köy imamlarını seçmek gibi yetkileri bulunmaktadır.

İhtiyar meclisi: Köy ihtiyar meclisi, seçimle gelen üyeler ile doğal üyelerden oluşan köyün karar organıdır (Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2023, s. 338; Sancakdar, vd., 2018, s. 219; Kaya, 2007, s. 222-223). Seçimle gelen üyeler, 18 Ocak 1984 tarihinde kabul edilen 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun’daki (MİMMİHSHK) yöntem ve esaslar çerçevesinde göre köydeki kadın ve erkek seçmenlerce yani köy derneği tarafından seçilmektedir. Doğal üyeler ise 442 sayılı KK’nin 23’ncü maddesi gereğince “köyün imamı ile muallimi veya başmuallimi”dir.

Köy ihtiyar meclisi üyesi seçilebilme şartları 1972 sayılı MİMMİHSHK'nin 31'nci maddesinde belirlenmiştir. Anılan maddeye göre; en az altı aydır köyde oturmak, 18 (on sekiz) yaşını tamamlamış olmak gerekmektedir. Ayrıca Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak, okuma-yazma bilmek, askerlikle ilişkisi olmamak, kısıtlı olmamak, kamu hizmetlerinden yasaklı olmamak, taksirli suçlar dışında 1 (bir) sene veya daha fazla süreli hapis cezası almamış olmak, ağır hapis cezası almamış olmak ve kanunda sayılan bazı suçlardan mahkûmiyet almamış olmak da gerekmektedir. Bu şartlardan okuma-yazma bilme şartının yerine ilkokul mezunu olma şartının getirilmesi yerinde olacaktır.

Köy ihtiyar meclisinin köye ait işleri en gerekli olanından başlayarak belirler. Köye ait işlerin hangi şekilde yapılacağına (imeceyle, parayla veya ameyle) karar vermek, kamulaştırma kararı almak, bütçeyi kabul etmek, köylünün kaç gün çalışacaklarını belirlemek, köy işi için salınacak (salma) para miktarını belirlemek, köyün mecburi işlerini yapmayan köylüye para cezası vermek gibi görev ve yetkileri vardır.

Muhtar: 18 Mart 1924 tarihinde kabul edilen 442 sayılı KK'nin 10'uncu maddesinde muhtarın, köy idaresinin ve köy ihtiyar heyetinin (meclisinin) başı olduğu ve devletin memuru olduğu ifade edilmiştir. Muhtar, köy idaresinin yürütme organı olup 18 Ocak 1984 tarihinde kabul edilen 1972 sayılı MİMMİHSHK'deki yöntem ve esaslara göre köy derneğince beş yıllığına seçilebilmektedir. Köy muhtarı merkezden maaş almaktadır. Köy muhtarı seçilebilme şartları ile yukarıda değinilen köy ihtiyar heyeti seçilebilme şartları aynıdır.

Muhtarın yapacağı işler 442 sayılı KK'de "devlet işleri"yle "köy işleri" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan "devlet işleri"nin neler olduğu anılan kanunun 36'ncı maddesinde sayılmıştır. Bunlara örnek olarak mevzuat hükümlerini halka duyurmak ve mevzuatla kendisine verilen görevleri yapmak, köyün sınırları içinde asayiş muhafaza etmek, salgın ve bulaşıcı hastalıkları ilgili makamlara bildirmek, köylünün canına ve malına zarar verenleri koruculara yakalattırarak ilgili makamlara göndermek, askere alma işlemlerine yardımcı olmak, yargı faaliyetlerine yardımcı olmak gösterilebilir. Ayrıca muhtarın vergi toplamak için gelen tahsildarlara yardımcı olmak ve tahsildarların yolsuzluğuna şahit olması halinde durumdan ilgili makamları haberdar etmek gibi yetkileri de bulunmaktadır.

Muhtar tarafından yapılacak köy işleri ise 37'nci maddede sayılmıştır. Bunlardan bazıları köylünün mecburi (zorunlu) işlerini köy ihtiyar heyeti ile istişare ederek yapmak ve yaptırmak, köylünün isteğine bağlı (ihtiyari) işlerin yerine getirilmesi amacıyla köylüye nasihat vermek ile yargı makamları nezdinde davacı veya davalı olarak köyü temsil etmek ya da bir başkasını yerine vekil olarak belirlemektir. Bunların yanında köy ihtiyar heyetiyle istişare ettikten sonra köylüleri işe davet etmek ve köy ihtiyar heyeti kararıyla köy işlerinde kullanılacak parayı toplamak da görev ve yetkileri arasındadır.

3. GENEL OLARAK KÖY İDARESİNİN BÜTÇESİ

5018 Sayılı KMYKK'nin 12'inci maddesinin son fıkrasına göre “Mahallî idare bütçesi, mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir.” Anılan kanunda köy bütçelerine yer verilmediğinden köylere ait bütçelerin bu kanunun kapsamı dışında kalmaktadır. Fakat İçişleri Bakanlığı'nın belirlediği esaslar doğrultusunda ihtiyar meclisince kararname şeklinde kabul edilen ve mahalli gelir ile giderlerin yer aldığı köy bütçesi de mahalli idare bütçelerdendir.

1942 tarihli Köy İdareleri Hesap Talimatnamesi İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanmıştır (Resmi Gazete Tarihi-Sayısı: 21.01.1942- 5012). Anılan talimatnameye göre köy bütçesi muhtar ve ihtiyar meclisi tarafından hazırlanmaktadır (Atay, 2012, s. 364). Kararname şeklinde hazırlanan bütçe, kaymakam veya vali tarafından onanmaktadır.

Köy gelirleri, 442 sayılı KK'nin 15'inci ila 18'inci maddelerinde düzenlenmiştir. Köy gelirlerinden en önemlileri 442 sayılı KK'nin 15'inci maddesinde düzenlenen imece ve 16'ıncı maddesinde düzenlenen salmadır. Köyün gelir kaynakları salma ve imece yanında bazı resim, harç ve para cezaları, borçlanmalar, bağışlar ile varsa köy mülklerinin gelirleri oluşturmaktadır. 26 Ocak 2011 tarihinde kabul edilen 6107 Sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 13'üncü maddesinin üçüncü fıkrası gereğince İller Bankası yoluyla bazı ödenek aktarmaları da bulunmaktadır. Köy idaresinin faaliyetleri için bu gelirlerin ancak sınırlı bir gelir kaynağı sağladığı söylenebilir. Diğer yandan köyde mahalli idare birimi olarak seçimle göreve gelen muhtar ve ihtiyar meclisinin bulunması, köy bütçesinde gelir ve gider tahminlerinin olması, bütçede salma salmanın ve imecenin bulunması köyün işleyişinde denetimin önemli olduğunu ortaya koymaktadır. Diğer yandan 2 Temmuz 2008 tarihinde kabul edilen 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda köylere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verileceğine dair düzenleme bulunmamaktadır. Anılan kanunda köyler gibi mahalli idare olan belediye idaresine ve il özel idarelerine ise genel bütçe vergi gelirlerinden pay verileceği düzenlenmektedir. Köyün mali kaynaklarının yetersizliği ve köy idaresi üzerinde Sayıştay denetiminin olmayışı köy halkının ihtiyaçlarının nasıl karşılanacağı hususunu ve dolayısıyla denetimin de nasıl yapılacağı hususunu ön plana çıkarmaktadır.

3.1. Köy İdaresinin Gelirleri

442 sayılı KK'de köyün salma, imece, bazı resim ve harçlar, köyün malvarlığı gelirleri, vakıf ve avarız gelirleri, yardımlar ile çeşitli gelirleri olmakla birlikte köy kaynaklarının köy halkının ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz olduğu ifade edilebilir. Gelir yönünden diğer yerel yönetimlerle kıyaslandığında köylerin daha zayıf olduğu söylenebilir (Türkoğlu, 2009, s. 153). Köy teşkilatının gelirleri 442 sayılı KK'de imece ve köy parası başlığı altında düzenlenmiştir. Anılan kanun imeceyi 15'inci maddede “Köy işlerinin birçoğu bütün köylü birleşerek imece ile yapılır” şeklinde tarif etmiştir.

Başka deyişle imece köy halkının köyün zorunlu işleri için ortaklaşa beden gücünü kullanarak / fiilen çalışmasıdır. Aynı kanunun 16'ncı maddesi salmayı "Köy gelirleri, köy işlerini gören köyün aylıklı adamlarının aylık ve yıllıklarıyla köy sınırları içinde yapılacak mecburi köy işlerine yetmezse: En yüksek haddi yirmi lirayı aşmamak üzere herkesin hal ve vaktine göre köy ihtiyar meclisi kararıyla köyde oturanlara ve köyde maddi alakası bulunanlara salma salınır" şeklinde açıklamıştır. Salma köy ihtiyar meclisinin kararıyla esas itibarıyla köyde oturanlara salınan ve mali güç kriteri gözetilerek alınan bir tür vergidir. Salma bir çeşit aile vergisidir (Gözler, *İdare Hukuku 1. Cilt*, 2019, s. 619). Aynı kanunun 17'nci maddesinde köy parası olarak ise şunlar sayılmaktadır: "1 - İhtiyar meclisi tarafından köylüye alınacak para; 2 - İşbu kanuna göre alınacak ceza paraları; 3 - Köy namına yazılı emlak ve arazi geliri; 4 - Yoliyle vakfedilen arazi ve emlak geliri; 5 - Avarrız gelirleri (ağaç, arazi, emlak, para); 6 - Hediye ve bağışlanmış paralar ve mallar, (ianat ve teberruat); 7 - Köy namına ekilen tarla geliri; 8 - Köy tezgah ve ambar ve dükkanları geliri; 9 - Mühürlenecek ilmühaberlerden alınacak para, (bu para ihtiyar meclisince yapıp kaymakam veya vali tarafından tasdik olunan cetvele göre alınır); 10 - Köy sınırı içindeki taş, kireç, tuğla, kiremit, çorak, kil gibi ocaklardan alınacak para (nısıf kutru elliden yüz metreye kadar olanlardan); 11 - Çay ve nehirler üzerindeki kayık ve sallardan alınacak para, (senenin altı ayı işliyenlere mahsustur. Bundan fazla işliyenler vilayet idarelerininindir); 12 - Köy sınırı içindeki otlaklardan ve meralardan fazlasının kira paraları; 13 - Köyde satılmak için kesilen hayvanlardan alınacak para, (zephye resmi); 14 - Köy sınırı içinde satılan hayvanlardan alınacak ihtisap resmi; 15 - Köy sınırı içinde sahipsiz ağaçların ve yemişlerin geliri; 16 - Köy sınırı içindeki kaplıcalar, maden suları, (şimdiye kadar belediye, idarei hususiye, maliye, evkaf ve eşhas tarafından yoliyle elde edilenler hariç); 17 - Geliri yetişmiyen köylerde muhtar, imam, katip, korucu, sığırtmaç, danacı gibi köy adamlarının aylıkları veya senelikleri için alınacak para veya mahsuller".

İhtiyar heyetinin salmanın temel unsurlarını belirleme yetkisinin yanında mühürlenecek ilmühaberlerden alınacak para, köy sınırı içindeki taş, kireç, tuğla, kiremit, çorak, kil gibi ocaklardan alınacak para, köyde satılmak için kesilen hayvanlardan alınacak para, köy sınırı içinde satılan hayvanlardan alınacak ihtisap resmi ve pazar yerlerinden alınan işgal resmi konularında yetkisi de bulunmaktadır. Köye ilişkin getirilecek mali yükümlerin verginin unsurları bakımından Anayasa'ya uygun şekilde önceden kanunla belirlenmiş ve açıkça düzenlenmiş olması ihtiyacı bulunmaktadır Başka bir ifade ile Anayasa'nın 73'üncü maddesinde düzenlenen vergilendirme ilkeleri doğrultusunda anılan mali yükümlerin vergiye ilişkin temel unsurlarının önceden belirlenmiş olması bir zorunluluktur.

Verginin tarihi süreçte ayni veya bedeni şekilde alınabildiği görülmektedir. Günümüzde ise mali yükümler Anayasa'da yer alan mülkiyet hakkının bir gereği olarak da parasal edim şeklinde alınmaktadır. Bu durumda vergi olağanüstü durumlar hariç olmak üzere nakdi şekilde alınmaktadır (Dikmen, 1969, s. 4).

Dolayısıyla yukarda sayılan resim ve harçların günümüzde uygulanan kamu maliye sistemi ile bağdaşma durumu zayıf bir ihtimaldir. Diğer yandan köy gelirleri nitelik yönünden kamu alacağıdır.

Köy gelirlerine 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda (VUK) yer alan düzenlemeler uygulanmamaktadır. Köy idaresi kamu icra hukuku açısından 21 Temmuz 1953 tarihinde kabul edilen 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un (AATUHK) kapsamının düzenlendiği 1'inci maddesi gereği bu kanunda düzenlenmemiştir (Karakoç, 2019, s. 509). Fakat köy gelirlerine 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun uygulanabilmektedir. Anılan kanunun 6'ncı maddesinin (a) bendi uyarınca vergi mahkemeleri genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davaları çözümlemektedir.

3.1.1. İmece

442 sayılı KK imeceyi 15'inci maddede “Köy işlerinin birçoğu bütün köylü birleşerek imece ile yapılır” şeklinde kısa bir tanımla tarif etmiştir. Başka deyişle imece ile köy halkı köyün zorunlu işleri için birlikte bedenen çalışmaktadırlar. Bu gelir türü, merkezi idare ve mahalli idarelerde uygulanan gelir türlerinden farklıdır. İmecede köy işlerinin katılım yoluyla veya ortaklaşa şekilde halledilmesi yani emek faktörü ön plandadır. Köyün isteğe bağlı işlerinde gönüllü katılım söz konusudur. Köyün zorunlu işlerinde de zorunlu olarak fiilen köy halkının katılımı söz konusudur. İmece usulünde ortaklaşa fiili güç ön plana çıktığı için parasal edim dışı bir karşılık vardır. Uygulamada da köy heyeti tarafından belli bazı esaslar belirlenir. Bu açıdan imeceye ilişkin düzenlemede verginin unsurları belirlenmemiştir. İmecenin düzenlendiği kurallar verginin belirgin olması ilkesine uygun değildir. Bunun yanında idare hukuku sistemimizde var olan imece olgusu Anayasa'da bulunan zorla çalıştırma ilkesini (angarya yasağını) zedelenmektedir (Güneş, 2001, s. 76; Anayasa'nın “Zorla çalıştırma yasağı” başlığını taşıyan 18'inci maddesi şu şekildedir: “Hiç kimse zorla çalıştırılmaz. Angarya yasaktır. Şekil ve şartları kanunla düzenlenmek üzere hükümlülük veya tutukluluk süreleri içindeki çalıştırmalar; olağanüstü hallerde vatandaşlardan istenecek hizmetler; ülke ihtiyaçlarının zorunlu kıldığı alanlarda öngörülen vatandaşlık ödevi niteliğindeki beden ve fikir çalışmaları, zorla çalıştırma sayılmaz”). Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi imeceyi “...Köylerimizin ekonomik durumu ve köylümüzün ödeme gücü bu giderleri karşılayacak gelirleri sağlamağa yetmiyeceğinden bu işlerin köylü tarafından çalışarak yapılması köylü yurttaşların bugün içinde bulundukları koşullara uygun bulunmaktadır. Hiç şüphesiz imece üstün nitelikte bir usul değildir. Ancak ekonomik durumları yeter derecede gelişmemiş olan memleketler için kamu hizmetlerinin görülmesinde imece, uygun bir esas olarak kabul edilmek gerekir... kanun hükmünün kısalığı Anayasa'ya bir aykırılık sayılamaz.” gerekçesiyle hukuka uygun görmüştür (Anayasa Mahkemesi Kararı -AyMK- E. 1963/198, K. 1965/1, Karar Tarihi: 05.01.1965, Resmi Gazete

Tarihi-Sayısı: 24.05.1965-12005.). İmecenin hukuki niteliği bir yana imece de köy alacağı olarak kamu alacağı / kamu geliri / kamusal nitelikte gelirlerdir.

3.1.2. Salma

Salma sürekli bir vergi olmayıp belli hallerde belli işler için alınan bir paradır (Onar, Cilt II, 1966, s. 843-844). 442 sayılı KK’de yer alan 16’ncı maddeye göre “Köy gelirleri, köy işlerini gören köyün aylıklı adamlarının aylık ve yıllıklarıyla köy sınırları içinde yapılacak mecburi köy işlerine yetmezse: En yüksek haddi yirmibir lirayı aşmamak üzere herkesin hal ve vaktine göre köy ihtiyar meclisi kararıyla köyde oturanlara ve köyde maddi alakası bulunanlara salma salınır” Aynı kanunun ek 5’inci maddesinde salma bedelinin tahsiline ilişkin hüküm bulunmaktadır. Buna göre salma yükümünün gerçekleştirilmesi aynen ifa edebilme veya nakden ifa edebilme dışında bedenen de ifa edebilme şeklinde olabilecektir. Salma, köylerde uygulaması olan bir yükümlülüktür. Salma, köyde oturanlar için tarh edilirken hane başına göre hesap edilir (Tortop ve diğerleri, 2008, s. 436; Ulusoy ve Akdemir, 2004, s. 268). Salma mükellefi Köy İşleri Hesap Talimatnamesinin 13’üncü maddesine göre “köyde oturanlara şehir, kasaba veya köyde oturupta diğer bir köyde mal, mülk ve herhangi bir kazanç vasıtası olan bir iş dolayısıyla maddi alakası bulunanlar”dır.

442 sayılı KK’nin Ek 3’üncü maddesinde köy ihtiyar heyetinin nispet, cins ve miktar itibarıyla salma yükümüne ilişkin temel unsurların belirlenmesinde yetkili olduğu düzenlenmiştir. Fakat salma yükümlüsünün belli olmaması ve köy işlerinden hangilerine ne miktarda yükümlülük yükleneceği belli olmaması verginin belirliliği ilkesine uygun değildir. Anayasa Mahkemesi salmayı “...Modern vergi prensipleri yer almamış ve malî gücü belirtecek maddi ölçüler gösterilmemiş ise de bu kanunu uygulayacak olan köy ihtiyar meclislerinin okuma, yazma durumları ve köyde oturan yurttaşların her birinin mülkü ve arazisi, hayvanları ve tarımı yani gelir sağlayacak araçları hakkındaki kesin bilgileri göz önüne alındığı takdirde modern vergi prensiplerinin ve malî gücü belirtecek ölçülerin ayrıca kanunda gösterilmemiş olmasının uygulama bakımından bir eşitsizlik doğurmayacağı” temel gerekçesiyle hukuka uygun görmüştür (AyMK E. 1963/198, K. 1965/1, Karar Tarihi: 05.01.1965, Resmi Gazete Tarihi-Sayısı: 24.05.1965-12005). Anayasa Mahkemesi salma yükümünde itiraz yolunun kapalı olmasını düzenleyen hükmü ise Anayasa’nın 125’inci maddesine aykırı görerek iptal etmiştir: (“... köy ihtiyar heyeti tarafından salınan salmaya yapılacak itirazın ‘...tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde merkez kazasında valiye, diğer kazalarda kaymakamlara müracaat edilebilir. Bunların verecekleri kararlar kat’i olup aleyhine Devlet Şûrasına müracaat edilemez.’ düzenlemesinin, salma parasının takdirinin köy ihtiyar meclislerine bırakılması ve bu kararlara karşı yapılan idari itiraz başvurusunun kesin olup, yargı yolunun kapalı bulunmasının, idarenin keyfililiğine yol açabileceği”. AyMK E. 2008/112, K.2010/31, Karar Tarihi: 04.02.2010, Resmi Gazete Tarihi-Sayısı:28.04.2010-27565.).

Diğer yandan uygulamada 442 sayılı KK’de belirtilen salmaya ilişkin azami sınır enflasyon nedeniyle anlamsız hale gelmiştir. Ayrıca tavan sınır veya en yüksek tutar da denilebilecek bu azami sınır ekonomik gelişmeler doğrultusunda yükseltilir yapıda düzenlenmemiştir. Bu nedenle uygulamada yardım adı altında gönüllüğe dönüştürülerek kullanılmak istenmektedir (Uluatam, 2001, s. 170).

Köy idaresinin alacaklarından salma bedellerinin tahsili 6183 sayılı AATUHK çerçevesinde yapılmamaktadır. Buna karşılık tahsili noktasında, teorik bağlamda parasal edim harici tahsil yöntemi öngörülmüştür. Fakat parasal edim harici tahsili anlamını taşıyan bu düzenlemeler hâlihazırda yürürlüktedir.

Köyün gelirlerinden salma hukuki nitelik olarak harcamalara katılma payı olarak kabul edilebilir (Salma yükümü yerine “köy hizmetlerine katılma payı” olarak yeni bir verginin konabileceği görüşü için bkz. Keleş, 2004, s. 160). Harcamalara katılma payı, kamu giderlerinin finansmanını sağlamak üzere kamu gücü kullanımı yoluyla yapılan harcamalarda harcamanın yöneldiği hizmetten yararlananların katkısı şeklinde alınan paralardır. Anayasa Mahkemesi bir kararında, harcamalara katılma payını “vergi hukuku açısından hizmetten yararlanacak olan arsa ya da bina sahibince ödenmesi gereken resim benzeri bir mali yükümlülük” şeklinde tarif etmiştir (AyMK E. 2001/5, K. 2002/42, Karar Tarihi: 28.03.2002, Resmi Gazete Tarihi-Sayısı: 05.09.2002-24867. AYM’nin aynı kararda -karşı oy yazısında- harcamalara katılma payıyla ilgili, “Ülkemizde, sosyal, ekonomik ve kültürel gelişmenin doğal sonucu olarak; artan nüfusun hızla kırsal kesimden kentlere yönelmesi, kentlerin çağın gereklerine göre yeniden düzenlenmesini ve imar hareketlerinin daha plânlı olarak organize edilmelerini gerektirmiştir. Bu durum doğal olarak yerel yönetim finans sistemlerinin kaynak ihtiyacını artırmıştır. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasası’nın 86, 87 ve 88. maddelerinde yer alan, ‘Harcamalara katılma payları’ olarak nitelendirilen gelirlerin oluşmasının ana nedeni budur.” şeklinde tespitlerde bulunulmuştur). Harcamalara katılma payı kamu gücüne dayanan şerefiye, resim ve harçlar gibi kamu gelirleri ile birlikte geniş anlamda vergi hukuku içinde yer almaktadır (Karakoç, 2019, s. 57; Öncel, Kumrulu ve Çağan, 2010, s. 1). Diğer yandan salma vergi ve benzeri bir gelir olarak da kabul edilebilir. Böyle düşünülmesinin nedeni, salmanın vergisel yönüdür. Salma bir vergi olarak nitelendirildiğinde tevzi vergiler kategorisine girdiği söylenebilir (Kalabalık, 2005, s. 598; Uluatam, 2001, s. 169). Anayasa Mahkemesi de salmayı “herkesin ödeme gücüne göre aile itibarıyla koyulacak bir vergi” olarak nitelendirmiştir (AyMK E. 1963/198, K. 1965/1, Karar Tarihi: 05.01.1965, Resmi Gazete Tarihi-Sayısı: 24.05.1965-12005). Salmaya, teorik düzlemde yapılabilecek hukuki nitelendirmeler bir yana kamu alacağı / kamu geliri vasfı bulunduğu şüphesizdir. Nitekim kamu alacağı kamu idarelerinin bütçelerinde yer alıp –köy tüzel kişiliği de birer kamu idaresidir- kamu hizmetlerini gerçekleştirmek üzere idari işlemler yoluyla tahsil edilen finansman kaynaklarıdır.

Bir alacağın 6183 sayılı AATUHK çerçevesinde takibi için alacağın devlete ait olması ya da il özel idarelerine veya belediyelere ait olması gerekmektedir. Bu bakımdan köy idaresine ait alacaklar genel olarak 6183 sayılı AATUHK kapsamında takip ve tahsil edilmezler. 442 sayılı KK'ye göre köyün alacakları tahsil edilmektedir. Fakat 442 sayılı KK'nin 45'inci maddesinde yolsuz harcanan köy paralarının tahsilinin Tahsili Emval Kanunu kapsamında yapılacağı düzenlenmiştir. Bundan dolayı 6183 sayılı AATUHK'nin 2'nci maddesi çerçevesinde köy alacakları söz edilen kanun uyarınca takibi ve tahsili yapılacaktır. Diğer yandan, 6183 sayılı AATUHK'nin 1'inci maddesinde belirtilen amme alacaklarının tahsili, örneğin devlete ait verginin köyde tahsili de dâhil olmak üzere kamu icra hukuku düzenlemelerine göre yapılmaktadır (Öncel, Kumrulu ve Çağan, 2010, s. 161). Dolayısıyla köy idaresinin başlıca gelirlerinden olan salma da mali yüküm niteliğinde olmakla birlikte 6183 sayılı AATUHK çerçevesinde uygulamasına yer verilmemiştir (Karakoç, 2019, s. 505).

3.2. Köy İdaresinin Giderleri

Köy idaresi gelirlerini, gerçekleştireceği hizmetlerle ilgili olmak üzere belli yöntem ve esaslar dâhilinde kullanmaktadır. Köy idaresinin harcama faaliyeti köyün giderleri olarak da adlandırılmaktadır. Köyün giderleri 442 sayılı KK'de düzenlenmektedir. Anılan Kanun'un 18'inci maddesinde köyün harcamaları köylünün isteğine bağlı olan harcamalar ve köylünün isteğine bağlı olmayan harcamalar biçiminde ayrılmıştır. Köylünün isteğine bağlı harcamalar 442 sayılı KK'nin 14'üncü maddesinde düzenlenmiş olup bu harcamalara köyde bir hamam, çamaşırhane, pazar ile çarşı yerleri yapmak, köy yollarının asfaltlanması, köy mezarlığı yapımı şeklinde örnekler verilebilir. Anılan madde hükmünde ilgili faaliyetlerin gerçekleştirilmesi konusunda köy halkının inisiyatifi bulunmakta ise de bu faaliyetlerin köyün gelişimine katkı sunacak faaliyetler olduğu düşünüldüğü ifade edilebilir. Köyün ihtiyari işleri, kanunun daha az hayati kabul ettiği işler olarak nitelendirilmektedir (Uluatam, 2001, s. 169; Koç, 2018, s. 93-94).

Köylünün isteğine bağlı olmayan harcamalar 442 sayılı KK'nin 19'uncu maddesinde düzenlenmiş olup bu harcamalar özetle köy derneği tarafından köy muhtarının kesilen aylığı, kâtip aylığı, köy namına vergi ve ferileri, köyün zorunlu işleri için gerekli miktarlar isteğe bağlı iken mecburi işleri için gerekli olacak paralar ve köy işleriyle istihdam edileceklerin aylıklarıdır.

3.3. Köy Bütçesi

Köy bütçesi köy işlerini yaparken kısıtlı harcamaların yapılmasına izin veren temel belge niteliğindedir. Köy bütçesinin hazırlanması ve uygulanmasında uyulacak esaslar Köy İdareleri Hesap Talimatnamesi ile belirlenmiştir. Anılan talimatname köy bütçesini "köy idarelerinin bir yıllık tahmini gelir ve giderini gösteren ve bunların senesi içinde toplanıp kanunlarla tayin edilen işlere ve hizmetlere harcanmasına izin veren bir kararname" şeklinde tarif etmiştir. Hesap devresi yıllık -takvim yılı- olan köy bütçesinin hazırlanmasında ve uygulanmasında ihtiyar heyeti ile muhtar birlikte rol almaktadır. Bütçenin uygulanmasında ise muhtar görevlidir.

Köy idaresinde görevli sayman bulunmamaktadır. Kararname köy karar defterine geçirilmekte ve köy ihtiyar meclisi imzalamaktadır. Anılan talimatnamenin 10’uncu maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesi “Bütçenin sonu köy ihtiyar meclisinin kararıyla bağlanır. Kararda o yıl içinde toplanacağı ve harcanacağı umulan gelir ve gider tutarı, imece yoluyla çalıştırılacakların hangi mevsimlerde kaçar gün çalışacakları, salmanın kaç taksitte alınacağı ve taksit zamanları bedenen çalışacakların gündelikleri aynen alınacakların vasatı kıymetleri gösterilecektir.” şeklindedir.

Bütçe hazırlanırken 442 sayılı KK’de öngörülen zorunlu (mecburi) işler ve isteğe bağlı (ihtiyari) işler ayrımı gözetilir. Nitekim talimatnamenin 5’inci maddesinde “Köy bütçesi her yılın ikinci teşhirinde hazırlanır. Köyün ihtiyari işleri arasından mecburi işler arasına alınacak işlerle muhtar ücreti alınacak köy derneği kararının bütçeye tasdikten evvel iliştilmesi lazımdır.” düzenlemesi bu ayrımın gözetildiğini göstermektedir.

Köy idaresi ihtiyar heyetince tanzim olunan bütçenin kanunlara uygun olup olmadığı hususu Kasım ayının sonuna dek incelenmesi için kaymakam ya da valilere iletilir. İlgili yıla ait bütçe onaylanırsa ilgili köy idaresi muhtarlığına gönderilir. Köyün bağlı olduğu vesayet makamınca köy bütçesinin onaylanmaması durumunda iade edilir. Köy muhtarlığı bir hafta içinde ilgili eksiklikleri tamamlar. Eksikliklerin zamanında tamamlanmaması durumunda hukuki ve mali sorumluluk doğmaktadır. 442 sayılı KK’nin 41 ila 46’ıncı maddeleri köy muhtarları ve ihtiyar heyeti azaları hakkında uygulanır. Anılan Kanun’un 41’inci maddesinde muhtarlar için “yazılı ihtar” ve “uzaklaştırma”, 46’ıncı maddede muhtar ve ihtiyar heyeti azaları için “mallarının satılması”, “belli miktar para cezası”nın belli şartlarda hükmolunacağı ifade edilmiştir.

Köy muhtarı gelirleri toplar ve harcamaları yapar. Köy ihtiyar heyeti aylık hesap ve cetveller doğrultusunda gelir ve giderleri denetler. Köy bütçesinde Köy İdareleri Hesap Talimatnamesine göre tahsil edilmemiş gelirler ve ödenmemiş giderler bir sonraki bütçe yılına devredilir. Yani köy bütçesinin hesaplarında bir idare dönemi esas alınmakta olup gelir ve giderlerin önceki bütçe yılı ilişkilendirmeme konusunda genel kural bulunmaktadır.

4. KÖY İDARESİNİN DENETİMİ

4.1. Genel Olarak

Denetim “işitmek, incelemek, anlamak” anlamına gelen Latince’de “audire”, İngilizce’de “audit” kelimesi ile ifade edilmektedir. Denetim güncel Türk Dil Kurumu sözlüğünde, “bir işin doğru ve uygun olarak yapıp yapılamadığını incelemek, teftiş etmek, kontrol etmek” şeklinde ifade edilmektedir. (<https://tdk.gov.tr>, Erişim Tarihi: 12.12.2024). Denetimin etkileri ve denetimle ulaşılmak istenen sonuçlar denetimin işlevleri olarak isimlendirilir. Denetimin pek çok işlevi bulunmaktadır.

Denetimin kaynak dağıtımında etkinlik, yönetim süreci kalitesinin artırılması, yöneten ve yönetilenler bakımından objektif bilgi akışının sağlanması, önleyici ve sınırlayıcı, kurum içi birliğin sağlanması gibi çeşitli işlevleri bulunmaktadır (Denetimin tüm işlevleri için bkz. Candan, 2007, s. 13-15, <https://ms.hmb.gov.tr>, Erişim Tarihi:12.12.2024). Denetim, esas itibarıyla gelir ve giderlerin yönetimin iyi ve doğru yapılıp yapılmadığını, hesapların doğru ve güvenilir olup olmadığını kontrol eder. Denetim esas itibarıyla bir usul kontrolüdür. Mahalli idarelerde durum değerlendirmesinin yapılabilmesi ve mahalli idarelerin kendi kendilerini yönetmelerine imkân tanımak için çeşitli denetim biçimleri bulunmaktadır (Kalabalık, 2005, s. 707; Denetimin unsurları için bkz. Kalabalık, 2005, s. 708). Köyün organlarından seçimle gelen muhtar ve ihtiyar heyeti, bütçesinin olması ve bütçenin kendine özgü belli özellikler taşıması, köyün belki de en önemli geliri olan salma salınması ve diğer önemli bir geliri olan imece hususunun yer alması gibi durumlar köyün yönetim sürecinde kontrolünü hem önemli hem de zorunlu kılmaktadır.

Yeterli mali kaynakların sağlanması köy idareleri için gereklidir (Boztepe, 2022, s. 68). Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ve il özel idarelerine 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun gereğince belli oranlarda paylar verilmektedir. Anılan kanunun 2'inci maddesine göre paylar şöyledir: “ (1) İl özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden pay verilir. Pay, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanır. (2) Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; yüzde 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine ayrılır. (3) Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.” Köyler ise bu kanun kapsamında yer verilmemiştir. Köylerin temel ihtiyaçlarının merkezi idare eliyle karşılandığı bilinmektedir. 3202 sayılı Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun ile köye ait hizmetler ayrıntılı bir şekilde düzenlenmektedir. Anılan Kanun'un 1'inci maddesi bu kanunun amacını “köye ve bağlı yerleşim birimlerine yönelik hizmetleri ve bu hizmetlerin yerine getirilmesi ile ilgili esasları düzenlemek” şeklinde tarif etmiştir. Bu kanunda köyle ilgili hizmetlerden genişçe bahsetmiştir. Anılan kanun Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılarak bu kanunda belirtilen hizmetlerin gerçekleştirilmesi için gereken ilgili harcama kalemi veya ödeneğin harcamayı yapan kuruluş tarafından karşılanmasını ve köy bütçesi dışında karşılanmasını düzenlemektedir. Bunun yanında 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile de köylere hizmet götürme birlikleri düzenlenmiştir. Anılan Kanunun 18'inci maddesinde ayrıntılı düzenlemeye yer verilmektedir. Köylere hizmet götürme birlikleri için Cumhurbaşkanı genel yetkili kılınmıştır.³

³ Anılan Kanun'un 18'inci maddesinin ilk fıkrası şöyledir: “ İlçelerde, tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere, yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı

Bu kanun köy idaresi hizmetlerinin yerine getirilmesinin köy bütçesi dışında yapılmasını düzenlemektedir. Köy idaresi dışında merkezi idare birimleri tarafından hizmetin sağlanması ve bunun da köy bütçesi dışındaki harcamalar yoluyla yapılması, köylerin günümüzde mali kaynak ve hizmetlerin gerçekleştirilmesi konusunda kendi kendini yönetmeye ihtiyacı olduğunu göstermektedir. Nitekim köyler mali sistemleri itibarıyla mahalli idare birimleri içinde ve idari bir teşkilat olarak kendilerine yetebilmeleri gerektiği düşünülmektedir.

4.2. Köy İdaresi Denetiminin Mahiyeti

Köy, Anayasa’da yer alan kamu tüzel kişiliğine sahip köklü bir mahalli idare birimidir. Köyün anayasal bir idari mekanizma olması, köyle doğrudan veya dolaylı ilgisi olan pozitif hukuk enstrümanlarının da Anayasa’ya uygun şekillenmesi anlamına gelmektedir. Köy tüzel kişiliğinin doğrudan ilgili olduğu pozitif hukukta yer alan düzenlemeler başta 442 sayılı KK olmak üzere, 5442 sayılı İİK, 3 Mayıs 1985 tarihinde kabul edilen 3194 sayılı İmar Kanunu, 25 Şubat 1998 tarihinde kabul edilen 4342 sayılı Mera Kanunu, 2 Temmuz 1941 tarihinde kabul edilen 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanun, 25 Nisan 2006 tarihinde kabul edilen 5490 sayılı Nüfus Kanunu, 4 Aralık 1984 tarihinde kabul edilen 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyetliğine Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanun, 2972 sayılı MİMMİHSHK, 9 Mayıs 1985 tarihinde kabul edilen 3202 sayılı Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun sayılabilir. Diğer yandan köy idaresinin vergi işlerine ilişkin olmak üzere bazı vergi kanunlarında ve diğer kanunlarda da bazı kolaylıklar sağlanması adına düzenlemeler bulunmaktadır. Bu düzenlemelere örnek olarak şunlar verilebilir: 31 Aralık 1960 tarihinde kabul edilen 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu⁴, 13 Haziran 2006 tarihinde kabul edilen 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu⁵, 25 Ekim 1984 tarihinde kabul edilen 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu⁶, 2 Temmuz 1964 tarihinde kabul edilen 492 sayılı Harçlar Kanunu⁷,

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.”

⁴ Anılan Kanun’un 23’üncü maddenin beşinci fıkrasında “Köy muhtarları ile köylerin katip, korucu, imam, bekçi ve benzeri hizmetlilerine köy bütçesinden ödenen ücretler ile çiftçi mallarını koruma bekçilerinin ücretleri”ne ilişkin istisna bulunmaktadır.

⁵ Anılan Kanun’un 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinde düzenlenen “il özel idareleri, belediyeler ve köyler ile bunların oluşturdukları birlikler veya bunlara bağlı kuruluşlar tarafından işletilen” muayyen şartlara sahip su ve yolcu taşıma işletmeleri ile mezbahalara dair muafiyet düzenlenmektedir. İlgili maddenin (i) bendinde de taşıma ile tarım işletmelerine yönelik muafiyet vardır.

⁶ Anılan Kanun’un 17’inci maddesinin dördüncü fıkrasının (h) bendinde “zirai amaçlı su teslimleri ile köy tüzel kişiliklerince köyde ikamet edenlere yapılan ticari amaçlı olmayan perakende içme suyu teslimleri, kamu kuruluşları, tarımsal kooperatifler ve çiftçi birliklerince yapılan arazi ıslahına ait hizmetler”de KDV istisnasına yönelik düzenleme bulunmaktadır.

⁷ Anılan Kanun’un 59’uncu maddesinin (a) bendinde “genel ve özel bütçeli idarelerle, il özel idareleri, belediyeler ve köylerin iktisap edecekleri gayrimenkullerin ve aynı hakların tescili, şerhi gerektiren işlemleri ve bunların terkinleri”ne ilişkin istisna vardır. 8 Sayılı Tarife IX’de de televizyon ruhsat harcına tabi tutulmamalarına yönelik düzenleme vardır.

18 Şubat 1963 tarihinde kabul edilen 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu⁸, 5 Ocak 1961 tarihinde kabul edilen 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu⁹, 19 Eylül 2006 tarihinde kabul edilen 5543 sayılı İskân Kanunu, 10 Temmuz 1953 tarihinde kabul edilen 6136 sayılı Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Kanun, 27 Ocak 1954 tarihinde kabul edilen 6237 sayılı Limanlar İnşaatı Hakkında Kanun, 19 Nisan 2012 tarihinde kabul edilen 6292 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi ve Hazine Adına Orman Sınırları Dışına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi ile Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanun¹⁰, 12 Kasım 2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

Kanun koyucu tarafından köy tüzel kişiliğini, köy idaresinin organlarını, köy halkını ilgilendiren doğrudan ve dolaylı şekilde yapılmış düzenlemelerden önemli gördüklerimizi yukarda saymış bulunmaktayız. Aynı zamanda köyü ilgilendiren yönetmelikler de bulunmaktadır. Bunlardan bazıları 01.07.2000 tarihli Köy Korucuları Yönetmeliği (Resmî Gazete Tarihi-Sayısı: 01.07.2000-24096), 20.08.1987 tarihli Köy Yerleşme Alanı Uygulama Yönetmeliği (Resmi Gazete Tarihi-Sayısı: 20.08.1987 -19550), 21.01.1942 tarihli Köy İdareleri Hesap Talimatnamesi (Resmi Gazete Tarihi-Sayısı: 21.01.1942- 5012), 02.11.1985 tarihli Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği (Resmi Gazete Tarihi-Sayısı: 02.11.1985 tarihli- 18916 Mükerrer Sayı), 11.05.1988 tarihli Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma ve Birleşme ile Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmeliği (Resmi Gazete Tarihi- Sayısı: 11.05.1988-19811) örnek olarak sayılabilir. Diğer mahalli idare birimleri olan belediyelerle il özel idarelerinin aksine köyün mali denetimi, köyün gelirleri, köyün bütçesine ilişkin işlemler konusunda 6085 sayılı SK ve 5018 sayılı KMYKK’de düzenlemeler bulunmamaktadır. Bunun yanında takip ve tahsil kanunu olan 6183 sayılı AATUHK’de de temel olarak köy idaresi hakkında düzenlemeler bulunmamaktadır.

⁸ Anılan Kanun’un 4’üncü maddesinin (a) bendinde “Genel ve özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları ile il özel idareleri, belediyeler, köy tüzel kişilikleri ile bunların üyesi oldukları mahalli idare birlikleri ve Türkiye Kızılay Derneği adına kayıt ve tescil edilen taşıtlar (bu idarelere bağlı olup, ayrı tüzel kişiliği olan işletmeler ile özel kanunlarında malları Devlet malı sayılmış olan kuruluşların taşıtları hariç)” hakkında istisna düzenlenmiştir.

⁹ Anılan Kanun’un 70’inci maddesinde “Köy okulları ile öğretmen lojmanlarının... her türlü ihtiyaçları için... tedarik edilecek taş, kum ve kireç gibi yapı gereçlerinden hiçbir resim alınmaz. İlköğretim kurumları için yaptırılacak bina ve tesislerle öğretmen lojmanları ve onarma işlerinde... girişilen işler serbest ve hiçbir resme tabi olmaksızın yapılır. Bu maksatla açılan çukurlar iş bitince kapatılır.” şeklinde düzenlenmiştir.

¹⁰ Anılan Kanun’un 10’uncu maddesinin birinci fıkrasında “Orman Genel Müdürlüğü, Devlet ormanları içinde ve bitişiğinde oturan köyler halkının geçim seviyesinin yükseltilmesi için gerekli tedbirleri alır. Bu maksatla sağlanacak işletme araç ve gereçleri ile gerekli diğer girdiler hibe veya kredi desteği yolu ile karşılanır. Orman köylülerinden ormancılık faaliyetlerinde vahidi fiyatla çalışanlara kendi mülki hudutları içerisinde istihsalı yapılan oduna dayalı orman ürünlerinin satış gelirlerinden üretim giderleri düşüldükten sonra kalan tutarın yüzde onuna kadari aynı veya nakdi olarak dağıtılır; bu oranı ve verilme şeklini belirlemeye Tarım ve Orman Bakanı yetkilidir. Dağıtıma ilişkin usul ve esaslar Orman Genel Müdürlüğünce hazırlanan yönetmelikle belirlenir.” şeklindedir. Yine aynı maddede anılan kanun çerçevesinde yapılan belli işlemlerin bazı vergi ve harçlardan muaf olacağı düzenlenmiştir.

Kamu yönetim sürecinde denetimin etkinliğine hizmet etmesi bakımından bağımsız denetim mekanizmalarının bulunması gerekli iken, köy idareleri Sayıştay'ın denetim kapsamı dışındadır. Kanun koyucu tarafından Sayıştay'ın dolaylı olarak da denetim kapsamına almadığı köy idarelerinin bütçe sistemini etkileyen ve dolayısıyla etkinliğine tesir eden bir durumdur. Kanun koyucunun belediyelere ve il özel idarelerine ilişkin bütçe, denetim gibi konularda sahip olduğu bakış açısını köy idarelerine de yansıtması köy idarelerinin güçlenmesine olumlu katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Mahalli idarelerde denetim, parlamento yoluyla olabileceği gibi, yargı organları aracılığıyla, merkezi yönetim yoluyla, kamu denetçileri aracılığıyla, kamuoyu denetimi aracılığıyla veya mahalli idarelerin kendi denetim birimleri tarafından gerçekleştirilmektedir (Ayrıntılı bilgi için bkz. Karanfiloğlu, 2000, s. 3 vd. Yerel yönetimlerin denetimi. Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı, Araştırma Dizisi, <https://www.sayistay.gov.tr>, Erişim Tarihi: 12.12.2024). Bu denetimlerde amaç, gelirlerin optimum fayda sağlayacak şekilde kaliteli hizmet ve faaliyetlere yönlendirilmesidir.

Vesayet yetkisi sınırlı bir yetkidir. Erteleme, onaylama, kaldırma ya da izin verme ve benzeri şekillerde gerçekleştirilecek vesayet esasında bir denetim şeklidir. Başka deyişle vesayet yetkisi, denetim yoluyla kullanılmaktadır. İdari vesayet müessesesi, Anayasa'nın 127'inci maddesinin beşinci fıkrasında "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir." şeklinde düzenlenmektedir. Her ne kadar Anayasamız vesayeti, idari vesayet olarak düzenlemiş olsa da vesayet denetimi ifadesi de kullanılması mümkündür. Köy idaresi bir mahalli idare birimi olduğundan köy idaresi üzerinde de vesayet denetimi bulunmaktadır. Köy idaresinin üzerindeki vesayet yetkisini kullanan vesayet makamları bu yetkilerini Anayasa'nın 127'inci maddesinin beşinci fıkrasına dayanarak 442 sayılı KK ve 5442 sayılı İİK ve diğer bazı kanunlarda vesayet denetimine ilişkin düzenlemeler yoluyla gerçekleştirirler. Diğer yandan köyler üzerinde bütçe denetiminin, her biçim ve seviyesinde görevli özel bir kamu kuruluşu vasfında olan Sayıştay'ın (Erginay, 1992, s. 206) denetimine tabi olmaması köy idaresinin üzerindeki vesayet denetimini daha mühim kılmaktadır. İdari vesayetin bir idari denetim biçimi olduğu söylenebilir.

Anayasa'da mahalli idareler üzerindeki idari vesayetin çerçevesi çizilmiştir. İdari vesayet denetiminin idarenin bütünlüğü ilkesi, kamu görevlerinde birliğin tesis edilmesi, toplum yararının muhafazası ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması gayelerine yönelik olması gerekmektedir. Anayasa'da anılan kavramların müphem ve mücerret kavramlar olduğu ifade edilmektedir (Kalabalık, 2005, s. 729). Ayrıca idari vesayet mekanizmasına ilişkin usul ve esaslara ancak kanuni düzenlemelerde yer verileceği hükmü bulunmaktadır.

İdari vesayet yetkisine ilişkin Köy Kanunu'nun 12'nci maddesinin ikinci fıkrasında köyün isteğe bağlı işleri için "vilayete bağlı olan yerlerde vali ve kazaya bağlı olan köylerde kaymakamın rızasını alırlarsa o iş bütün köylü için mecburi olur. Ve yapmayan ceza görür." şeklinde düzenleme bulunmaktadır. Yine aynı kanunun 40'inci maddesinde "Köy muhtarının köylü faydasına olmıyan kararlarını kaymakam bozabilir. Fakat, onun yerine kaymakam kendiliğinden karar veremez. Karar, gene köylü tarafından verilir." hükmüne yer verilmiştir. Bu madde gereğince kaymakamın muhtarın yerine geçerek karar alma yetkisi bulunmamaktadır. Anılan kanunun 41'inci maddesinde ise muhtarın görevlerine ilişkin durumlara "İl merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde kaymakamlar, muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürlerse muhtara yazılı ihtarla bulunurlar. Buna rağmen iş görmiyen muhtar, yetkili idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılır." şeklinde yer verilmiştir. Aynı kanunun 43'üncü maddesinde de köy ihtiyar heyetinin göreceği işlerde öncelik sıralamasına uygun davranmaması durumunda "köyün bağlı olduğu kaymakam veya vali tarafından gösterilen yolda yapılır." denilerek mülki idare amirlerinin vesayet yetkisi düzenlenmiştir. 442 sayılı KK yanında 5442 sayılı İİK'nin 26'ncı maddesi "Valiler, her yıl münasip gördükleri zamanlarda ... ve sırasıyla programa alınan köylerini... teftiş ederler. Halkın dilek ve ihtiyaçlarını yerli yerinde gözden geçirerek gereğini yaparlar." şeklinde düzenlenmiş ve yine aynı kanunun 36'ncı maddesi "Kaymakam, her yıl ilçenin bütün bucaklariyle köylerinin en az yarısını ve ilçe içindeki teşkilatı teftiş eder." şeklinde düzenlemeleri mevcuttur. Köy idaresi üzerinde faal bir idari vesayet denetimi kullanılmaktadır. Bunun yanında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nda bir birim olarak Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü yer aldığından vesayet yetkisinin kullanımı ile denetim olabileceği de ifade edilebilir. Diğer yandan Devlet Denetleme Kurulu tarafından da denetim faaliyeti belli esas ve usuller çerçevesinde yapılabilir. Mülki idare amirleri tarafından köy idareleri üzerindeki denetimin daha sık karşılaşılan yöntemlerden olduğu ifade edilebilir.

SONUÇ

Köylerin örgütlenmesi ile ilgili pek çok kural 442 sayılı KK'de bulunmaktadır. Yaygın ve eski mahalli idare birimlerinden biri olan köyler Anayasa'nın 127'inci maddesinde düzenlenmektedir. Köy idarelerinde de diğer idarelerde olduğu gibi harcamaların yapılabilmesi için gelir kaynağına ihtiyaç bulunmaktadır. Köyün bir mahalli idari birimi olması nedeniyle kendi kendini idare edebilmesi gereklidir. Bu bağlamda köy muhtarının merkezden maaş alması yerine köy idaresince maaşının ödenmesi köyleri güçlendirebilir. Köy idareleri için de yerel yönetim ilkesi geçerlidir. Yerinden yönetim ilkesi, esas itibarıyla kendine özgü özellikler barındırdığı için belli bazı işlevlerin merkezi idare haricindeki yönetim tarafından gerçekleştirilmesidir. Yerinden yönetim ilkesi gereği ihtiyaçları karşılayacak uygun ölçüde köylere mali kaynağın sağlanması ile köylerin finansman problemi çözülebilir.

Nitekim köy idaresine diğer mahalli idarelerde olduğu gibi görev ve sorumluluklarla beraber gelir elde etme yetkisinin verilmesi onların bazı gelir kaynaklarını optimal düzeyde değerlendirmelerini sağlayabilir. Bu açıdan genel idare tarafından köye ilişkin işlerin üstlenilmesi yerine köy hesabına faaliyetin karşılığı olan miktarın aktarımı sağlanabilir. Köylerin güçlenmesine yönelik öneriler ve değerlendirmeler hayata geçirilirken ilgili değişiklikler idarenin bütünlüğü ilkesi, üniter ve ulus devlet yapısı dikkate alınarak yapılmalıdır.

Köyün kendi ihtiyaçlarını kendisine sağlanan mali kaynaklarla karşılayabilmesi gerekir. Bu mali kaynaklar sağlanırken günümüz maliye anlayışıyla hareket edilmesinde fayda bulunmaktadır. Bu mali kaynaklara ilişkin hüküm konurken köy idaresinin gelirlerinin vergi başlığı ile düzenlenmesi, matrahı, tarifesi, ödeme zamanı, ödeme şekli gibi verginin temel unsurlarına ilişkin tüm hususların ayrıntılı belirlenmesi Anayasa'nın 73'üncü maddesinde düzenlenen ilkelere uygun olacaktır. Diğer yandan köy idarelerine ilişkin mevzuatın güncelliğini yitirmesi nedeniyle yeni pozitif hukuk düzenlemelerinin yapılması yerinde olacaktır.

1942 tarihli Köy İdareleri Hesap Talimatnamesinin 11'inci maddesinde mülki idare amirlerinin köy bütçesini iade etme yetkisi bulunmaktadır. Mülki idare amirlerinin bu yetkisinin yerine hukuka uygun olmadığını düşündükleri bütçeleri idari yargıya götürebilmesine ilişkin hukuki zeminin oluşturulmasında fayda bulunmaktadır.

Köyün Sayıştay tarafından denetimi, denetimin etkinliğine hizmet edecektir. Köy idaresinin denetimine de 6085 sayılı SK ile 5018 sayılı KMYKK'de yer verilebilir. Bu yolla köy idaresinin hukuki statüsü diğer mahalli idare birimlerle aynı yasal metinlerde düzenlenmiş olacak ve idari denetim ile hesap denetimi ayrılmış olacaktır. Aracı denetim görevlileri ile yapılan denetimin sonuçları hesap verilebilirlik ilkesi, şeffaflık ve saydamlık ilkesi gibi ilkeler gereğince köyde ve kamuoyuna başka yollarla açıklanmasının sağlanması yerinde olacaktır. Harcama sonrası oluşturulan denetim raporlarının TBMM'ye gönderilmesi sağlanabilir. Sayıştay'ın hesap yargılamasına tabi tutması sağlanabilir. Bunun yanında usulsüzlük varsa Cumhuriyet Başsavcılıklarına da bilgi verilmesine ilişkin hukuki zemin oluşturulabilir. Diğer yandan köy kooperatiflerinin bulunması durumunda hesaplarının vergi müfettişlerinin incelemesine tabi tutulması sağlanabilir.

Köylere yeterli mali kaynakların sağlanması ve etkin denetim süreci ile köy idarelerinin güçlenmesi sağlanabilir. Bu kapsamda 5779 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin birinci fıkrası gereğince il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden pay verileceği düzenlenmiştir. Anılan Kanunda yapılacak yeni bir düzenleme ile belediyeler ve il özel idarelerinde olduğu gibi köylere de vergi gelirlerinden pay verilmesi köylerin ihtiyaçlarını kendileri karşılayabilmesini sağlama açısından isabetli olacaktır.

Köylerin güçlenmesi köyden kente göçü azaltıcı etki gösterebilir. Bir yandan köyler bu şekilde güçlenirken diğer yandan şehirlerde yoğun nüfusun yol açtığı sosyal ve ekonomik sorunlarla birlikte birçok şehir yaşantısının getirdiği sorunların azalmasında bu durum önemli rol oynayabilir. Bu da köylerin güçlenmesinin dolaylı etkilerindendir. Tam istihdamın sağlanması ve üretimin artması konularında da köylerin güçlenmesi faydalı olacaktır.

KAYNAKÇA

- Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2023). *Türk İdare Hukuku*. Seçkin Yayınları.
- Atay, E. E. (2012). *İdare Hukuku*. Turhan Kitabevi.
- Avşar, Y. (2019). *Türkiye’de 6360 Sayılı Yasa Kapsamında Mahalle ve Köy Yönetiminde Yaşanan Değişim ve Dönüşüm*. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Doktora Tezi.
- Boztepe, M. (2022). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliğinin Hukuku*. Seçkin Yayınları.
- Candan, E. (2007). *Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi*, Ankara: Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2007/374, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/T%C3%BCrk-B%C3%BCt%C3%A7e-Sisteminde-Performans-Denetimi.pdf> (Erişim Tarihi:12.12.2024).
- Çağlayan, R. (2018). *İdare Hukuku Dersleri*. Adalet Yayınevi.
- Dikmen, O. (1969). *Maliye Dersleri*. Fakülteler Matbaası.
- Duran, L. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*. Fakülteler Matbaası.
- Erginay, A. (1992). *Kamu Maliyesi*. Savaş Yayınları.
- Eroğlu, H. (1972). *İdare Hukuku Dersleri*. Sevinç Matbaası.
- Falay, N. (2003). *Devlet Bütçesi: Giriş*, İçinde Ataç E. ve T. Moğol (Editörler). Devlet Bütçesi (ss. 1-15) Eskişehir: TC Anadolu Üniversitesi Yayını No: 1513.
- Gözler, K. (2019). *İdare Hukuku 1. Cilt*. Ekin Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2018). *Mahalli İdareler Hukuku*. Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2022). *İdare Hukuku Dersleri*. Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, A. Ş. ve Tan, T. (2007). *İdare Hukuku 1. Cilt Genel Esaslar*. Turhan Kitabevi Yayınları.
- Günday, M. (2002). *İdare Hukuku*. İmaj Yayıncılık.
- Güneş, G. (2001). Yeni Bin Yıl Türkiye’inde Yer Alması Gereken Vergi Kuralları. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, Seri No: 39, 71-87.
- Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama*. Seçkin Yayınevi.
- Karakoç, Y. (2019). *Genel Vergi Hukuku*. Yetkin Yayınları.
- Karanfiloğlu, Y. (2000) Yerel Yönetimlerin Denetimi. TC Sayıştay Başkanlığı, Araştırma Dizisi, https://www.Sayistay.Gov.Tr/Files/825_Yerelyonetim_Denetimi.Pdf (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2024).

- Kaya, C. (2007). *Türkiye’de Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sifatını Kaybetmeleri*. Seçkin Yayınları.
- Keleş, R. (2004). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. Cem Yayınevi.
- Koç, M. (2018). *6360 Sayılı Kanunun Mahalleye Dönüşen Köylerde Muhtarlığa Etkisi (Muğla Deneyimi)*. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yerel Yönetimler Anabilim Dalı Yerel Yönetimler ve Kent Politikaları Bilim Dalı. Doktora Tezi.
- Onar, S.S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları II. Cilt*. İsmail Akgün Matbaası.
- Öncel, M., Kumrulu, A. ve Çağan N. (2010). *Vergi Hukuku*. Turhan Kitabevi.
- Özyörük, M. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları (II. sınıf programı, teksir)*.72 Teksir-Daktilo-Fotokopi.
- Sancakdar, O., Us, E., Kasapoğlu, T. M., Önüt, L. B. ve Seyhan, S. (2018). *İdare Hukuku*. Seçkin Yayınları.
- Şengül, R. (2010). *Yerel Yönetimler*. Umuttepe Yayınları.
- Türkoğlu, İ. (2009). *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*. T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2009/389.
- Tortop N., Aykaç B., Yayman H. ve Özer M.A. (2008). *Mahalli İdareler*. Nobel Yayın Dağıtım.
- Uluatam, Ö. (2001). *Kamu Maliyesi*. İmaj Yayınevi.
- Ulusoy, A. D. (2023). *Türk İdare Hukuku*. Yetkin Yayınları.
- Ulusoy A., Akdemir T. (2004). *Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye*. Seçkin Yayınları.
- <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> (Erişim Tarihi: 12.12.2024).
- <https://tdk.gov.tr> (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2024).