

TOPLUM KALKINMASI YÖNÜNDEN  
442 SAYILI KÖY KANUNU'NUN YETERSİZLİKLERİ (\*)

Şükrü KARATEPE (\*\*)

Ö Z E T

1924 tarihli Köy Kanunu köyler için hızlı bir kalkınma temposu öngörüyordu. Kanunda köy idaresinin kuruluşu, organları, görevleri ve merkezi idare ile olan ilişkileri o günün koşullarına göre yeterli düzeyde belirtilmişti. Ancak toplum kalkınması için tek başına yasal düzenlemeler yeterli olmadığından, köylerle ilgili bir kısım ekonomik ve sosyal önlemler alınması gerekirdi. Ne var ki bu önlemler alınmadı ve yaşama düzeyi günden güne bozulan köylüler şehirlere göç etmek zorunda kaldılar. Şehirlerimiz de gelen bu nüfusu bünyesinde eritecek alt yapıdan mahrum olduğundan, çevresi gecekonduyla örülü çarpık bir şehirleşme ortaya çıktı. Dolayısı ile şehirlerimizin sorunlarından çoğu da köylerin yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle köy kanununda günün ihtiyacını karşılayacak değişikliklerin vakit geçirilmeden yapılması gerekir. Yapılan bu değişikliklerde halkın gücü ile devletin gücünü birleştirici düzenlemelere yer verildiği takdirde, hem toplum kalkınması sağlanacak, hem de köylerimiz siyasi rejimin demokratikleşmesinde daha aktif bir rol alacaklardır.

GİRİŞ

1920'li yıllarda Türkiye nüfusunun % 80'i köylerde yaşamaktaydı. İmparatorluğun çöküş yıllarında ihmal edilen bu nüfus, genç erkeklerinden çoğunu savaşlarda kaybetmiş, kıtlık, salgın hastalık ve doğal afetler nedeniyle fakir ve yorgun düşmüştü. Bu durum karşısında isabetli bir kararlar kalkınma hamlesi köylerden başlatıldı ve hamlenin yasal dayanağı olarak 1924 yılında 442 Sayılı Köy Kanunu çıkarıldı. Eğer toplum

(\*) Tokat Valiliği'nce 8-11 Haziran 1987 tarihinde Tokat'ta düzenlenen «Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması» Sempozyumu'nda tebliğ olarak sunulmuştur.

(\*\*) Yrd. Doç. Dr., D.E.Ü.İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü.



kalkınmasının birinci koşulu, «devletin gücü ile halkın gücünün birleştirilmesi» ise, köyleri birer özerk kamu tüzel kişiliği haline getiren Köy Kanunu 1924 yılı koşullarına göre bu güç birliğini oldukça iyi düzenlemiştir.

Köyler için hızlı bir kalkınma temposu öngören kanun, köy idaresinin kuruluşu, organları, görevleri ve merkezi idareyle ilişkilerini çok açık ve anlaşılabilir bir ifadeyle belirtmiştir. Ancak aradan geçen altmış yılı aşkın süreye rağmen halen köyler için amaçlanan kalkınmışlık düzeyine ulaşılabildiği söylenemez.

Şüphesiz ki toplum kalkınmasının sağlanabilmesi için tek başına yasal düzenlemeler yeterli değildir. Yapılan düzenlemenin başarılı olabilmesi için mutlaka ekonomik ve sosyal önlemlerle desteklenmesi gerekir. Köy Kanunu yürürlüğe girdikten sonra köylere yönelik yeterli ekonomik ve sosyal önlemler alınmamıştır. Daha da önemlisi aradan geçen süre içerisinde ülkenin ekonomik ve sosyal yapısındaki hızlı değişimler nedeniyle, Köy Kanunu'nun hükümleri yetersiz kalmıştır.

Özellikle 1950'lerden sonra ülkemizde ulaşım imkânlarının artması, köyden şehire göçün hızlanması, sanayileşme ve tarımda makinenin yaygın şekilde kullanılmaya başlanması köylünün ihtiyaçlarında önemli değişiklikler meydana getirmiştir. 442 Sayılı Kanun 1924 yılının şartlarına göre çok iyi düzenlenmiş olmasına rağmen ekonomik ve sosyal koşullardaki değişimlerin ortaya çıkardığı yeni ihtiyaçları karşılayamamıştır. İhtiyaçların karşılanması için yapılan bazı değişiklikler ve ilave hükümler de yetersiz olmaya başlayınca, köy idarelerinin yeniden düzenlenmesi yolunda tasarılar hazırlanmıştır. Bu tasarılarından 1951 ve 1956 yıllarında hazırlanan ikisi parlamentoya intikal ederek görüşülmeye alınmış, ancak komisyonlardaki görüşmeler zamanında tamamlanamadığı için kadük olmuştur. 1972 ve 1981 yılında hazırlanan iki ayrı tasarı da meclise kadar ulaşma imkânı bulamamıştır.

Türkiye'nin ekonomik ve sosyal yapısı 1924'lerdekinden çok farklı bir noktaya gelmesine rağmen, halen toplam nüfusumuzun % 50'den fazlası kırsal kesimde yaşamaktadır. Köylü nüfusu şehirlerdekinden daha fazla artmakta ve artan bu nüfus kitleler halinde şehirlere göç etmektedir. Şehirlerimizdeki sanayileşme hızı artan nüfusa iş imkânı sağlamak için uzak olduğundan, çoğu hizmet kesiminde çalışan ve gecekondu oturan köylülerin oluşturduğu yeni bir şehirli tipi ortaya çıkmıştır.

Görüldüğü gibi, ihmal edilen köylerimiz, şehirlerimizdeki problemlerin de önemli kaynaklarından. Köylü nüfus akımı belli bir düzeyde



tutulabildiği takdirde şehirlerimizin kendilerini toparlaması kolaylaşacaktır. Nüfus akımını önlemek için şehirlerin çekiciliğini ortadan kaldıramıyacağımıza göre, köylerimizdeki yaşama düzeyini yükselterek, yetersiz sağlık, eğitim ve geçim koşulları gibi itici nedenleri ortadan kaldırmamız gerekmektedir.

İtici nedenlerin ortadan kaldırılabilmesi için, öncelikle, mahalli idareler içerisinde en küçük birimi oluşturan köy idarelerinin, köy halkının ihtiyaç duyduğu mahalli müşterek hizmetleri karşılayacak kuvvetli bir yapıya kavuşturulmaları gerekir. 442 Sayılı Kanun'un 60 yılı aşan uygulamasından edinilen deneyimler ile köylerimizin içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal koşullar dikkate alındığında, 442 Sayılı Kanun'da eksikliği hissedilen önemli konulardan bazıları şöyle sıralanabilir:

- Köy tanımının yetersizliği,
- Organlar bakımından yetersizlikler,
- Merkezi idareyle ilişkilerde yetersizlikler,
- Mali yönden yetersizlikler,
- Diğer yetersizlikler.

#### A. KÖY TANIMININ YETERSİZLİĞİ

Bilindiği gibi Türkiye'de idarenin kuruluş ve işleyişinin kurallarını gösteren genel bir idare kanunu bulunmamaktadır. İdari kanunlar birbirinden farklı konularla ilgili olarak farklı zamanlarda çıkarılmakta ve bu kanunlarda genel ilke ve tanımlara fazla yer verilmemektedir. Köyü, 1., 2. ve 7'nci maddelerinde değişik yönlerden tanımlayan 442 Sayılı Kanun da diğer idari kanunlar gibi düzenlediği alanla ilgili derli toplu bir tanım vermemektedir. Kanuna göre;

1. «Nüfusu ikibinden aşağı olan yurtlar köydür» (md. 1).
2. «Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi ortak malları bulunan ve toplu ve dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlalarıyla bir köy teşkil ederler» (md. 2).
3. «Köy bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemiyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır» (md. 7).

Bu tanımlarda daha çok bir sosyal ve fiziki varlık olarak köyün açıklanması yapılmıştır. Belediye ve il özel idareleri tanımında olduğu gibi, «Belli sınırlar içinde yaşayan insanların mahalli ortak ihtiyaçlarını karşılayan bir özerk kamu tüzel kişiliği» olarak köy tanımı gereklidir. Bu tanımın bir fiziki ve sosyal varlık olarak köyün ne olduğunu göstermesi daha da uygun olacaktır.



## B. ORGANLAR BAKIMINDAN YETERSİZLİKLER

Bilindiği gibi, 442 Sayılı Köy Kanunu'na göre köyün, «köy derneği», «ihtiyar meclisi» ve «muhtar» olmak üzere üç organı vardır.

1. Köy derneği: Köyde en az altı aydan beri oturan ve siyasi haklara sahip olan tüm köylülerin katılmasından oluşan bir kuruldur. Köy derneğinin görevi, muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmek, köy imamını seçmek ve idarenin isteğine bırakılan işleri zorunlu hale getirmektir. Aslında yapısı itibariyle köy derneğinin bir organ olduğunu söylemek mümkün değildir. Bununla beraber kanunun köy derneğinden bir organ gibi söz etmesi, kararların alınmasında bir tür doğrudan demokrasi uygulamasının ortaya çıkmasını sağlamıştır.

2. İhtiyar meclisi: Bir kısmı köy derneği tarafından seçilen, bir kısmı da atanmış görevlilerden oluşan karma bir kuruldur. İhtiyar meclisine, nüfusu 1.000'den az olan köylerde 8, 1.000'den çok olan köylerde ise 12 üye seçilir. Köy öğretmeni ve imam ise kurulun atamayla gelen doğal üyeleridir. Köy meclisinin görevi, köyün işlerini sıraya koymak, imece ve salmaya karar vermek, köylüler arasındaki uyuşmazlıkları gidermek, muhtarın harcamalarını denetlemek, köyün bütçesini kabul etmek, kararlara uymayan köylülere ceza vermektir.

3. Muhtar: Köyün yürütme organı olan muhtar, tek dereceli olarak köy derneği tarafından seçilir. Köy tüzel kişiliğinin başı ve aynı zamanda genel idarenin köydeki temsilcisi olan muhtarın siyasi kişiliği yoktur. Muhtarın görevlerinden başlıcaları, köy içinde dirlik ve düzeni sağlamak, hükümet emirlerini köylüye duyurmak, ihtiyar meclisi kararlarını uygulamak, hükümet emirlerini yerine getirmek ve köyü gerekli yerlerde temsil etmektir.

442 Sayılı Kanun'a göre, köyün seçimle gelen ve kurul halinde çalışan tek organı ihtiyar meclisidir. Gerek 1961 Anayasası'nın 116'ncı ve gerekse 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde «mahalli idarelerin karar organları halk tarafından seçilen kuruluşlar» olduğu belirtilmiştir. Halbuki «köy derneği» halk tarafından seçilen bir organ değildir. Geleneksel olarak köylerde doğrudan demokrasi uygulamasına örnek gösterilen «köy derneği»nin pratikte işleri güçleştirmekten öte bir yarar sağlamadığı görülmektedir. Hem Anayasa hükmüne uygunluk sağlanması ve hem de kolaylık getirmesi bakımından «köy derneği»nin kaldırılması ve bunun yerine seçimle gelen, örneğin bir «köy meclisi»nin kurulması daha uygun olacaktır.

Köy derneği kaldırılarak yerine seçilmiş üyelerden oluşan bir «köy meclisi» kurulduktan sonra eğer «ihtiyar meclisi»nin adı «köy encümeni»



olarak değiştirilirse, İl Özel İdareleri, belediyeler ve köy idareleri arasında organlar bakımından bir paralellik sağlanmış olur. Yapılacak böyle bir değişiklikten sonra organların oluşumu ile görev ve yetkilerin bölüşümü şöyle olabilir:

1. Köy meclisi: Köyün nüfus durumu esas alınarak 8-12 üyeden oluşabilir. Üye tam sayısı ile toplanabilmesi için yedek üye seçilmesi uygun olacaktır. Meclis üyeliğine adaylık için 25-30 gibi yaş sınırı konulabilir. Köyün en üstün karar organı olan meclis, bütçenin hazırlanması, çalışma programı ve kesin hesabın karara bağlanması, encümen üyelerinin seçilmesi, köy görevlilerinin atanması, ihtiyari hizmetlerin zorunlu hale getirilmesi, köyün taşınmaz mallarının alımı, satımı ve kiralanması, köyün yerleşim planının hazırlanması, köy encümeni ile muhtar arasındaki uyumsuzlukların giderilmesi gibi önemli görevleri yerine getirebilir.

2. Köy encümeni: Köy idaresinin yürütme organı olan encümen köy meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği 3-4 üyeden oluşabilir. Köydeki bir okul müdürü, bir din görevlisi ile tarım ve sağlık görevlileri kurulun doğal üyesidir. Kurul, muhtarın başkanlığında toplanır. Köyün bütçesini, çalışma programını, kadro cetvelini ve kesin hesabını inceleyerek meclise görüş bildirmek; bedeli yüksek olmayan alım-satım, tamir, bakım, onarım işlerini karara bağlamak; köydeki otel, lokanta, gazino, kahvehane gibi umumi yerlerin açılışına izin vermek ve tarifelerini belirlemek; kamulaştırma işlerinde kamu yararı kararı almak; köyle ilgili işlerde bilirkişi ve vekil tayin etmek gibi görevleri yerine getirebilir.

3. Muhtar: Muhtarın durumunu güçlendirici bazı küçük düzenlemeler yapıldıktan sonra muhtarlık statüsü aynen korunmalıdır. Muhtar yine köy tüzel kişiliğinin temsilcisi ve köy idaresinin yürütme organı olarak eski kimliğini korumalıdır. Bilindiği gibi muhtar hem köy tüzel kişiliğinin başı ve hem de köyde devletin temsilcisidir. Ancak görevlerinin kanunda «devlet işleri» ve «köy işleri» diye ayrılmasının pratik bir yararı olduğu söylenemez. Ayrıca muhtarlara ödenecek ücretlerin de Köy Kanunu'nda bir hükme bağlanması yerinde olabilir.

### C. MERKEZİ İDAREYLE İLİŞKİLERDE YETERSİZLİKLER

Mahalli idarelerin en küçük birimi olan köyler, yüklenmiş oldukları görevler itibarıyla, aynı zamanda merkezi idarenin de taşradaki en küçük birimidir. Muhtarlar ise, köy halkının devletle ilişkisini sağlayan ilk başvuru makamı niteliğindedir. Bu nedenle köy idarelerinin, Türk İdari Ya-



pisında etkinliğin sağlanabilmesi, onun merkezi idareyle olan ilişkilerinin iyi düzenlenmesini gerektirmektedir.

Devlet yönetimi bir bütündür. «Merkezi idare», «mahalli idare» ve benzeri örgütlenmelerin amacı, bu birliği bozmak olmayıp, kamu hizmet ve faaliyetlerinin verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamaktan ibarettir. Ancak farklı teşkilatlanmalar arasındaki ilişkiler sağlam esaslara bağlanmaz ise, birlik bozulacağı gibi, hizmetlerin yürütülmesinden beklenen yarar da sağlanamaz. Bu nedenle merkezi idare ile mahalli idareler arasında dengeli bir ilişkinin kurulması gerekir. Mahalli idarelerin fazla serbest bırakılması, kamu hizmetlerinin yurt düzeyine yayılmasındaki dengeyi ve devlet otoritesini bozabileceği gibi, fazla kontrol altında tutulması da onları etkisiz ve hizmet yürütemez hale getirebilir.

Bilindiği gibi mahalli idareler, merkezi idarenin hiyerarşisi dışında bulunduğundan, merkezi idare makamları, onları bir ast-üst ilişkisi içerisinde diledikleri zaman denetleyemezler. Merkezi idarenin, mahalli idareler üzerindeki vesayet denetimi kanunla düzenlenir. Merkezi idare makamları, kanunla düzenlenmeyen hiç bir konuda, mahalli idarelere karşı vesayet yetkisi kullanamazlar. Ne var ki uygulamada merkezi idare amirlerince kanun hükmü bulunmayan pek çok konuda köylere karşı vesayet denetimi yürütülmektedir. Bunun sebebi ise, muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin ekonomik, kültürel ve statü bakımından güçsüz olmalarıdır. Ayrıca köy hizmetlerinin gerçekleşmesi, çoğunlukla genel idarenin yardımlarına bağlı olduğundan, köy yöneticilerinin merkezi idare amirlerine karşı direnmeleri söz konusu değildir.

Merkezi idarenin, ülkenin en ücra köşesindeki köylere kadar denetimde bulunması ilk bakışta devletin gücünün bir göstergesi olarak görülebilir. Ancak denetimde ölçünün kaçırılması, devleti yordduğu ve hizmetleri yavaşlattığı için yararından çok zarar doğurmaktadır. Ayrıca bu durum devletin vatandaşlarına ve onların seçtiği temsilcilere güvenmediği anlamına gelir ki, sonunda karşılık olarak halkın da devlete olan güvenini sarsabilir.

442 Sayılı Kanun'a göre, köy idarelerinin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde, başta mülki amirler olmak üzere merkezi idare makamlarının vesayet denetiminin en önemlileri şunlardır:

- Bütçenin hazırlanması ve bütçe kaleminde yapılan değişiklikler,
- Kamulaştırmalarla ilgili olarak verilen kamu yararı kararları,
- Salma kararına karşı yapılan itirazlarda ihtiyar meclisince verilen kararlar,
- Programdaki işlerin bir sonraki yıla bırakılması,
- Köy birlikleri kurulması ve birliklere girilmesi,



- Köyün hizmet mallarının başka amaçlara tahsisi,
- İsteğe bağlı işlerin zorunlu hale getirilmesi,
- Korucu, katip, imam gibi görevlilerin tayini.

Merkezi idarenin köyler üzerindeki vesayet denetimine hiç değilse, işlemler yürürlüğe girmeden önce yapılan denetimler konusunda bazı sınırlamalar getirilmelidir. Ayrıca, vesayet denetimi, mümkün olduğu kadar hükümetin temsilcisi olan kaymakama verilmek suretiyle ilçe düzeyinde tutulmalıdır. Böylece hizmetlerin yürütülmesinde süratlilik sağlanmış olacaktır.

#### D. MALİ HÜKÜMLERDE YETERSİZLİKLER

Köy idaresinin, mahalli halkın ortak hizmetlerini karşılayabilmesi ve köy kalkınmasına katkıda bulunması, bu görevleri gereği gibi yürütmeye yetecek gelir kaynaklarına sahip olmasına ve bu gelirlerin amacına uygun biçimde harcanmasına bağlıdır. Köyün başlıca gelirleri, köylünün bedeni yükümlülüğü olan «imece»; köylünün maddi ve aynî katılması olan «salma»; köy parası başlığı altında sayılan «resim», «harç», «hasılat» ve «yardımlar»dır.

Köy işlerinin çoğu, köylülerin bedenen çalışması (imece) ile yapılır. Salmayı aynen ve madden ödeyemeyenler de yükümlülüklerini bedenen çalışarak yerine getirebilirler. 1924 yılı koşullarına uygun olan bu hükümler makina kullanımının yaygınlaştığı ve para ekonomisinin geçerli olduğu günümüzde, köy kalkınmasının sağlanmasında yeterli bulunamayacağı açıktır. Köy parası adıyla düzenlenen 15 adet kaynaktan elde edilen diğer gelirler ise, hiç bir zaman bütçe gelirlerinin yüzde birini aşmamaktadır.

Gelirleri sınırlı olan köy idareleri, değil köyün hizmetlerini yürütmek, çok düşük ödeme yapılan birkaç personelin ücretlerine bile yetişmemektedir. Bu durum karşısında köy maliyesinin ve özellikle de gelirlerinin, köyün mahalli hizmetlerini asgari koşullarda yürütmeyi sağlayacak mali imkânlara kavuşturacak biçimde yeniden düzenlenmesi gerekir.

Köy idarelerinin merkezi idarenin hiyerarşisi dışında yer alan birer özerk idare birimi gibi karar alıp uygulayabilmesi için, herşeyden önce gelirlerini kendi öz kaynaklarından sağlaması gerekir. Bu nedenle köy bütçelerine genel bütçe ve vergi gelirlerinden ayrılan pay önemli olmakla beraber, köy sınırları içinden sağlanacak yeni gelirler aranmalıdır.

Yapılacak yeni düzenlemede, salma dışında kalan köy gelirleri şu başlıklar altında ele alınabilir:



- Genel bütçe ve vergi gelirlerinden ayrılan paylar,
- Köy mallarından sağlanan gelirler,
- Hizmetler karşılığında alınan ücretler,
- İdarece uygulanan ceza gelirleri,
- Harçlar ve resimler,
- Köy kalkınma fonundan sağlanan gelirler,
- Diğer gelirler.

Köylere yeni gelir kaynaklarının sağlanması, bu işin uzmanlarınca ciddi araştırmaların yapılmasını gerektirmektedir. Köy idaresince tahsil edilecek vergi ve harçların tahakkuk ve tahsilinde, köy ortamında uygulanabilir basit ve kolay yöntemler uygulanmalıdır.

### E. DİĞER YETERSİZLİKLER

Birer mahalli idare birimi olan köylerin toplum kalkınmasında kendilerine düşen görevi gereği gibi yerine getirmelerini sağlayabilmek için 442 Sayılı Kanun'da tamamlanması gereken diğer yetersizliklerden bazıları birer cümleyle şöyle özetlenebilir.

1. Yazım tekniğindeki yetersizlikler: Köyün organları, personeli ve köy halkının kültür düzeyi göz önünde tutulursa 442 Sayılı Kanun'un kolay anlaşılabilir bir metin olduğu kuşkusuzdur. Ancak sırf anlaşılır olmak için, görevlerin sayılmasında olduğu gibi «köyde bir çamaşırhane yapmak», «köyde bir hamam yapmak», «köylünün bilgisini arttırıcı kitap getirtmek», «köy namına iyi cinsten boğa, aygır, teke, koç satın almak» cümlelerin sıralanmasıyla ortaya konulan kazuistik metinleri de çağdaş yasa tekniği ile bağdaştırmak mümkün değildir. Böyle alt alta cümlelerin sıralanması yerine, örneğin «damızlık hayvan temin etmek» gibi daha genel ifadeler kullanılarak daha az kazuistik bir metin ortaya konması halinde kanunun daha uzun ömürlü olacağı muhakkaktır.

2. Yeni köy kurulması: Türkiye'de köy politikası olarak köylerin azaltılması ve küçük yerleşim birimlerinin birleştirilmesi amaçlanmaktadır. Köy Kanunu'nda da bu amacın gerçekleştirilmesine yönelik hükümler getirilerek, köylerin bölünmesi ve yeni yerleşim birimlerinin açılmasını denetim altında tutucu; küçük yeni yerleşim birimlerini birleştirerek büyük köylerin kurulmasını teşvik edici düzenlemeler yapılmalıdır.

3. Yerleşim ve imar planları: Düzenli bir yerleşim, şehirler için olduğu kadar köyler için de önemlidir. Köyler için formalitesi basit ve uygulaması kolay bir imar planı zorunluluğu getirilebilir. Bu amaçla, köyün yerleşim alanı dışında sürekli olarak oturmak için konut yapımı yasaklanmalıdır. Konutların asgari sıhhat şartlarına ve deprem ve benzeri do-



ğal afetlere dayanıklılığı denetlenebilir. Bu koşulları gerçekleştiremeyecek kadar fakir olanlara hazine ve özel idare arsalarından tahsis yapılabilir, devlet yardımı ve kredi sağlanabilir. 20.5.1987 tarihinde yürürlüğe giren ve Köy Kanunu'na yedi madde ekleyen 3367 Sayılı Kanun yerleşim ve imar konusundaki yasal boşluğu doldurmuştur. Ancak düzenlemenin ek madde ile yapılması yamalı bohçaya yeni bir yama gibi olmuştur.

4. Ekonomik ve sosyal hükümler: Köy idarelerine, belediyelerinkine benzer şekilde sınırlı olarak fiyat ve kalite kontrolü yetkisi verilerek tüketicinin korunması yoluna gidilebilir. Ayrıca köyün ekonomik ve sosyal kalkınmasına yardımcı olacağı düşünülerek kooperatifleşmeyi teşvik edici düzenlemeler getirilebilir.

5. Kaldırılacak hükümler: Ayrıca fazlalık olarak Köy Kanunu'nda kaldırılması gereken pek çok hüküm bulunduğu da kuşkusuzdur. Örneğin uygulamada bir değeri olmayan «ihtiyar meclisinin göreceği davalar» (md. 49-56); «devlet parasını kıymetinden aşağı aldirtmamak» (md. 13/31); «köy imamları ile ilgili hükümler» (md. 83-86); «köylünün giyeceği esvapları köyde dokutmak», «köyden berber yetiştirmek», «köyden nalbant, demirci, arabacı, kalaycı yetiştirmek» (md. 14) gibi hükümler bunlar arasında sayılabilir.

## SONUÇ

Kanunlardan beklenen yararın sağlanması, düzenledikleri alanın koşullarına uygun olmalarına; uzun ömürlü olmaları ise mümkün olduğu kadar genel ve objektif hükümler içermelerine bağlıdır. Buna rağmen belli süre geçince koşullar değişeceği için kanunların değiştirilerek bu koşullara uydurulması gerekir. Ülkemizde kanunların değiştirilmesi konusunda oldukça pervasız davranılırken, mahalli idareler mevzuatının yenilenmesi yıllarca ihmal edilmiştir. Nihayet belediye mevzuatında yapılan bazı yenilemelerden sonra, İl Özel İdareleri Kanunu da değiştirilmiş ve sıra köy idarelerine gelmiştir.

1920'li yılların koşulları göz önünde tutularak konulan Köy Kanunu aradan geçen süre içerisinde köyde meydana gelen ekonomik ve sosyal gelişmeler yüzünden ihtiyacı karşılayamaz hale gelmiştir. Gerçi bu süre içerisinde bazı değişiklikler ve eklemeler yapılmıştır, fakat yine de yeterli olmamıştır. Kanun metni daha fazla değiştirilmeye ve ilavelere teknik bakımdan müsait olmadığından, yeni bir düzenleme gereklidir. Yapılan düzenlemede yeni bir sistem getirmek yerine 442 Sayılı Kanun'un sisteminde eksik olan ve aksayan yerlerin giderilmesi ile yetinilmelidir. Çünkü köyler, örgütlenmesinde başka ülkeler örnek alınmayan geleneksel yö-



netim birimleridir. Tanzimat'tan sonra yapılan ilk düzenlemede bile yabancı ülkeler örnek alınmamış, tamamen geleneksel sistemin kanunlaştırılması yoluna gidilmiştir. Bu nedenle Türk köylüsünün, köy yönetimi hakkında tarihsel bir bilgi birikimi vardır. Üstelik yıllardan beri uygulanan ve herkes tarafından bilinen idari usullerin korunması, İdare hukukularınca «iyi idare ilkeleri»nden sayılmıştır.

Toplum kalkınmasının özü, devletin gücü ile halkın gücünün birleştirilerek harekete geçirilmesidir. Devletin gücü ile halkın gücünün birleştirilmesinde yararlanılacak en uygun örgütlenmeler ise il özel idareleri, belediyeler ve köy idareleridir. Yapılan son düzenlemelerle belediyeler belli ölçülerde etkili hale gelmiştir. İl Özel İdareleriyle ilgili yeniliklerde aynı olumlu sonuçları verdiği ve köy idareleri de ihtiyacı karşılayacak şekilde yeniden düzenlendiği takdirde; mahalli idareler hem ülkenin ekonomik ve sosyal kalkınmasında ve hem de siyasi rejimin demokratikleşmesinde daha aktif roller alacaktır.

#### K A Y N A K Ç A

- ARSLAN, Süleyman; Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, Ankara 1978
- FOSTER, C. - JACKMAN, R.; Local Government Finance in Unitary State, London 1980
- GERAY, Cevat; Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar, TODAİE Yayını, Ankara 1974
- GÜRLÜK, M. Kemalettin; «Köy Belediyeleri Kurulmasına Değın Bir Görüş ve Öneri», T İ D, S. 374, Ankara 1974
- GÜL, Kemal Vehbi; Köy ve Mahalle İdaresi, Samsun 1980
- İÇİŞLERİ BAKANLIĞI; Köyler: İç Düzen Araştırması, Ankara 1973
- KARATEPE, Şükrü; İdare Hukuku, İzmir 1988
- KELEŞ, Ruşen - YAVUZ, Fehmi; Yerel Yönetimler, Ankara 1983
- KÖSEOĞLU, Cemalettin; «Köy ve Köy Maliyesi», T İ D, S. 326 Ankara 1970
- NADAROĞLU, Halil; Mahalli İdareler, İstanbul 1982
- OZANKAYA, Özer; Köyde Toplumsal Yapı ve Siyasal Kültür, Ankara 1971
- ÖZGÜN, Mehmet; «Köy Kanunu Tasarısının Düşündürdükleri», T İ D, S. 355, Ankara 1975



## INSUFFICIENCIES OF THE RURAL ADMINISTRATION LAW NUMBERED 442 WITH REGARDING TO PUBLIC WELFARE

The Rural Administrations Law, dated 1924, had proposed a fast development pace for villages. The establishment of village administration, its organs, duties and the relations with the central authority were pointed out in the legislation sufficiently. However, for the public welfare, it is not sufficient to make juridical arrangements, and that is why some sort of economic and social measures with regard to villages had to be taken. Somehow, these measures were not taken, and, so, the peasants whose level of living had changed, had had to move into the cities. On the other hand, as the cities remained deprived of dissolving this population growth within their bodies, a kind of crooked urbanization, surrounded by slums, appeared around the cities. So, most problems of our cities has originated due to the insufficiency of villages. For that reason, amendments to meet current needs in the above mentioned law, must be undertaken without delay. In these reorganizations, if the public power and the power of authority can be combined; both the improvement of public life and the improvement of villages will play an effective role in the political and administrative life of the country.