

KÖY YÖNETİMİ, TOPLUM KALKINMASI VE KÖYKENT YAKLAŞIMI

Dr. Şafak BAŞA
Mülkiye Başmüfettişi



Ankara, 2007

KÖY YÖNETİMİ, TOPLUM KALKINMASI VE KÖYKENT YAKLAŞIMI¹

Dr. Şafak BAŞA²

BİRİNCİ BÖLÜM

KÖY YÖNETİMİ

1. 1. Köyün Tanımı

Sözlük anlamıyla köy, kırsal kesimde bulunan, az nüfuslu yerleşim yeridir. Ancak bu sözlük tanımı ihtiyacı karşılamamakta, köy dendiğinde genellikle hem sosyolojik açıdan hem de hukuki açıdan bir varlık akla gelmekte ve farklı açılardan köy tanımı yapılabilmektedir. Her şeyden önce köy insanların toplumsal bir varlık olmalarından ve bir arada yaşama içgüdü ve ihtiyaçlarından doğan sosyolojik bir olgudur. İnsanlar tarihin derinliklerinde ister doğal şartlardan, isterse başka topluluklardan korunma düşüncesi ile olsun bir araya gelmişler, belirli bir alana yerleşip barınaklar kurmuşlar, böylece yerleşim birimleri oluşturmuşlardır. Zamanla bu yerleşim yerlerinden bazıları nüfusça ve ekonomik güç olarak büyüyüp genişleyerek şehir ve kasabalara dönüşmüş, bazıları ise bu gelişmeyi gösteremeyerek küçük birimler, köyler halinde varlıklarını sürdürmüşlerdir. Tüm dünyada gözlenen bu tarihsel olgu yurdumuz için de geçerlidir (Aytaç, 2000: 19).

Türkiye’de köy üzerine araştırma yapmış olan Helling’e (1956: 4) göre ülkemiz açısından köy; “her biri ayrı ayrı kimselere ait, tarlalarla, bağlarla, meyve ve sebze bahçeleri ve daha ötede köyün müşterek malı olan otlaklarla çevrilmiş, alçak, toprak renkli bir evler topluluğudur.” Köy bir realite olarak uzun süre tartışılmış ve özellikle bu realitenin unsurları üzerinde durulmuştur. Köy realitesinin çeşitli unsurlarının iki ana kategoride tartışılması mümkündür. Bunlardan bazıları toprak kalitesi, bitki örtüsü, yeraltı ve yer üstü suları, erozyon durumu, jeolojik varlık ve iklim şartları gibi bazı doğal unsurlar, ikinci kategoriye girenler ise sosyal unsurlardır. Bu kategorideki unsurlar köyün insanla ve cemiyet hayatıyla ilgili çeşitli veçhelerini teşkil ederler. Köylerdeki iş bölümü durumu ve çeşitli tabakaların gelir seviyelerini belirten ekonomik yapı, örf ve adetler vb. konular ikinci kategoriye giren sosyal unsurları oluştururlar. Bu iki grubu oluşturan unsurlar arasında ve her gruba giren unsurların kendi aralarında karşılıklı sebep-sonuç bağları ile birbirlerine sıkı sıkıya bağlı oldukları aşikârdır (Kurtkan, 1968: 3-4). Köy dediğimiz bu realiteyi ve onun unsurlarını inceleyen

¹ Bu yazı Prof. Dr. Birgül A. GÜLER’in yönlendirmesiyle TODAİE’de yüksek lisans öğrencilerine sunulmak üzere 2007 yılında hazırlanmıştır. Herhangi bir yerde yayımlanmamıştır. Kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir.

² Mülkiye Başmüfettişi, İçişleri Bakanlığı

“köy sosyolojisi” adıyla bilim dalı dahi gelişmiştir.³ Köy sosyolojisi köy gerçeğini anlamamızda bize çok önemli bilgiler vermekle birlikte, bu yazıda ağırlıklı olarak sosyolojik açıdan çok köyün hukuki statüsü, yani köy yönetimi üzerinde durulacak, “toplum kalkınması”⁴ söz konusu olduğunda konunun sosyal yönüne de temas edilecektir.

Bilindiği gibi köy 1924 yılında yürürlüğe konulan 442 sayılı Köy Kanunu ile yönetsel varlık kazanmış bir kırsal yerleşim türüdür. Köy Kanunu’nda köyün üç ayrı tanımının yapıldığı görülmektedir. Köy, 442 sayılı Köy Kanun’un 1, 2 ve 7. maddelerinde aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır: Kanun’un 1. maddesine göre; “Nüfusu iki binden aşağı yurtlara (köy)... denir.” Kanun’un 2. maddesine 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.” Kanun’un 7. maddesine göre de; “Köy bir yerden bir yere götürülebilir veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır. Buna (şahsı manevi) denir.”

Bu tanımlardan çıkan sonuçlara göre Köy;

- * Nüfusu iki binden aşağı olan,
- * Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanların bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte teşkil ettikleri,
- * Bir yerden bir yere götürülebilir veya götürülemeyen mallara sahip olan,
- * Kanun ile kendisine verilen işleri yapan,
- * Başlı başına bir varlık, bir tüzel kişiliktir.

Köy Kanunu’nda sosyolojik bir tanımdan hukuki bir tanıma geçilmiş ve köyler bir tüzel kişi olarak, başlı başına bir varlık olarak tanınmıştır. Köyleri nüfus esasının yanında, coğrafi yönden; dağ, orman, ova, yamaç köyleri şeklinde, yerleşme düzeni yönünden; toplu köy, dağınık köy şeklinde ayrımlara tabi tutmak olanaklıdır (Aytaç, 2000: 18).

1.2. Köy Yönetiminin Tanımı

Köyler, geleneksel bir yerel yönetim kuruluşudur (Gözübüyük, 2005: 147). Köyler, 1924 tarihli, 442 sayılı Köy Kanununa göre yönetilmektedir. Mahalli idarelerin en küçüğü ve en yaygını “köy” dür. Köy sayısı 19.02.2007 tarihi itibarıyla 34.414’dir.⁵ 1950 yılında köy nüfusunun genel nüfusa oranı %72,5 iken bu oran 1995 yılında %29,4’e düşmüştür. Hızlı bir kentleşme süreci yaşanan ülkemizde kırsal yerleşmeler önemini korumaktadır. Nüfusumuzun beşte ikisinden çoğu kırsal alanda yaşamaktadır. Yine nüfusun büyük kısmı tarımla uğraşmakta, geçimini topraktan ya da hayvancılıktan sağlamaktadır. Kırsal alanda, bu nüfusun

³ Köy sosyolojisi konusunda daha geniş bilgi için, Amiran Kurktan’ın “Köy Sosyolojisi” adlı eserine bakılabilir.

⁴ Toplum kalınması deyiimi köy kalkınması ile aynı anlamda kullanılmaktadır.

⁵ <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mahalli/HukukiYapiKoy.aspx> (ET. 14.04.2007)

ihtiyaçlarını karşılayacak hizmetleri sunmak için Cumhuriyetin kuruluşunu izleyen ilk yılda çıkarılmış olan 18 Mart 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu ile köy yerel yönetimleri oluşturulmuştur (Geray, 2000: 3).

Köy yönetimi, belediye ve il özel idareler gibi bir mahalli idare kuruluşudur ve bu kuruluşun yönetsel ve hukuksal temeli Anayasamızda bulunmaktadır. 1982 Anayasasının 127. maddesinde; “Mahalli idareler; 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 tüzelkişileridir.”

Köy tanımından sonra köy yönetimini de tanımlamak gerekir. Anayasadaki tanımdan da yararlanarak Aytaç köy idaresini şöyle tanımlamaktadır; “Köy idaresi, yöneticileri seçimle oluşan, köy yerleşim biriminin dirlik ve düzenini, gelişip kalkınmasını ve burada oturan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlayan, kamu tüzel kişiliğine sahip bir mahalli idare kuruluşudur.”

Köy gelirleri, Kanunla verilmiş görevleri yürütmeye yeterli olmamaktadır. Köylere ait hizmetler büyük oranda il özel idareleri ve Bakanlıkların taşra teşkilatlarınca yürütülmektedir. Köy muhtarı, hem köye ilişkin hem de Devlete ilişkin görevler yapmaktadır.

Mahalleler köylerden farklıdır. Mahalleler, ancak belediye teşkilatı olan yerlerde kurulabilmektedir. Mahalle kurulması, belediye meclisinin ve mahalli idare kurulunun kararları ve valinin onayı ile olmaktadır. Mahalleler, organları seçimle işbaşına gelseler bile gerçek anlamda bir mahalli idare birimi değildir. Çünkü tüzel kişilikleri ve bütçeleri yoktur.

1.3. Köy Yönetiminin Geçmişi

Her ülkede olduğu gibi yurdumuzda da, toplumsal yaşayışın, tarihi olayların ve ekonomik zorlamaların eseri olarak yüzyıllardan beri köyler meydana gelmiştir. Şu kadar ki, köylere idari bir ünite kimliği kazandırma çabaları, diğer yerel yönetim kuruluşlarımıza benzer bir şekilde, hemen yüz yıl öncesinde, Tanzimat’ın ilanını izleyen yıllarda girişilen yoğun mevzuatlaştırma gayretleri zamanına kadar uzanır. Köy yönetiminin gelişim sürecini şöyle özetleyebiliriz.⁶

1858 tarihli Arazi Kanunnamesi: Arazi Kanunnamesi, eskiden beri köy halkı tarafından kullanılmakta olan bataklık, harman yeri, mera, yaylak ve kışlak, gibi taşınmaz malların o kariyeye (köye) ait olduğunu kabul ve tespit etmiştir.

⁶ Bakınız: 1967 tarihli Köy Kanunu Tasarısı Gerekçesi (teksir şeklinde)

1858 tarihli Vülatı İzam ve Mutasarrıfını Kiram ile Kaymakamların Vazifelerini Şamil Talimat: Bu talimat İmparatorluk topraklarını eyalet, liva, kaza ve kariyeler şeklinde dörtlü bir idari bölüşüme ayırıyor ve böylece köy, "kariye" adı altında kamu hukuku alanında da varlık kazanıyordu.

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi: Bu nizamname ile köy organları, bunların teşekkül tarzları ve vazifeleri ile köy işleri tespit edilmiştir. Muhtar ve ihtiyar meclisleri de bu nizamnamenin eseridir.

1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi: Bu nizamname, köy organlarından söz etmekte ve yine muhtar ile meclislerinin görevlerini saymaktadır. Organlara verilen görevlerde ağırlık, hükümet emirlerini köyde yerine getirmekten ibarettir.

Mecelle: 1870–1877 tarihleri arasında yürürlüğe giren Mecelle’de ise köyü temsil eden muhtarın, köyün ortak menfaatleri namına dava açabileceği kabul edilmiştir. Bu suretle, bazı taşınmaz mallara sahip ve ortak menfaatleri muhtar tarafından temsil edilmek suretiyle bir kısım mahalli işleri de görülen köy idaresi meydana çıkmıştır.

1876 tarihli İdare-i Nevahi Nizamnamesi: Bu nizamnamede (esas olarak bucakların yönetimini düzenliyor) köye de temas edilmekle beraber hak ve görevlerde önemli bir gelişme olmamıştır.

İdare-i Kura Tasarısı: İkinci Meşrutiyet devrinde hazırlanan İdare-i Kura Tasarısı (köy yönetimi tasarısı) Birinci Dünya Savaşı sebebiyle kanunlaşamadı.

İdare-i Kura ve Nevahi Kanun Tasarısı: 1920’de teşekkül eden Milli Hükümet İdare-i Kura Tasarısını bazı değişikliklerle, İdare-i Kura ve Nevahi Kanun Tasarısı olarak meclise sunmuş, hatta Meclis Umumi Heyetinde görüşmelere başlanmıştır. Ancak bu sırada hükümet yeni bir Köy Kanunu tasarısı getirmiştir.

1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu: Meclise sunulan ancak yasallaşmayan İdare-i Kura ve Nevahi Kanun Tasarısı yerine hükümet 1924 tarihinde 442 sayılı Köy Kanunu’nu yasalaştırmıştır. Bu Kanun ile köylerimize tüzel kişilik verilmiş, köyler tam bir kamu idaresi birimi haline getirilmiştir. Bu Kanun’un köylere gerçek anlamda komünal bir hukuki varlık kazandırdığı söylenebilir. Gerçekten de 442 sayılı Köy Kanunu, köy hizmetlerinin yürütülmesi, düzenlenmesi için gerekli yetkiyi köyün mahalli organlarına oldukça geniş bir şekilde vermiş ve Kanunun gerekçesinde olduğu gibi, görüşmeler sırasında söz alan milletvekillerince bu Kanunla köyün büyük bir gelişmeye erişeceği dile getirilmiştir.

Ancak bu gelişme beklendiği ölçüde olmamıştır. Çünkü yurdumuzun sorunları iyi niyet dolu bir görüşün eseri Köy Kanunu'nda öngörülmüş çabalarla giderilecek kadar basit değildi. Yüzyılların ihmeline uğramış; yoldan, sudan, ışıktan ve medenice yaşama koşullarından yoksun; uzun süren savaşların tahribatını taşıyan köylerimizde yaşayan vatandaş çoğunluğunun ihtiyaç ve dertlerine yanıt vermek için merkezi idareye de büyük işler düşüyordu. Cumhuriyet idaresi, yeni devletin kuruluşundan itibaren gerek fiili tedbirlerle gerekse mevzuat çalışmaları ile bu yolda olumlu adımlar atmıştır. Atılan bu adımların bir özeti ve toplum kalkınması çabaları ağırlıklı olarak ikinci bölümde incelenecektir.

1.4. Köyün Kurulması ve Kaldırılması

Bir yerleşim yerinde köy kurulması için o yerleşim yerinin nüfusunun 150'den çok ve 2000'den az olması gerekir. Kanunun 1.maddesinde nüfusu iki binden aşağı yerlere köy denilmekle birlikte ayrıca köy olabilmek için yüz elli, alt nüfus sınırı da getirilmiştir. Bu durum Kanunun 89. maddesinde düzenlenmiştir; "İşbu Köy Kanunu kadın ve erkek nüfusu **yüz elliden yukarı** olan köyler içindir. **Nüfusu yüz elliden aşağı olan köyler** bu kanuna göre köy ahalisinden seçim hakkı olanların yarısından çoğunun istemesiyle etrafındaki bir saat ve ondan aşağı olan köylerden birine bağlanırlar veyahut vali veya kaymakam bu kanunun hangi maddeleri yapılacağını ayrıca emreder. Bu kabil köyler hiçbir köye bağlanmaz ve vali veya kaymakam da hiçbir emir vermezse eski göreneklerine göre işlerini yaparlar." denilmiştir. Kanun'un 90. maddesinde de; "**Yüz elli** nüfustan aşağı birkaç köy bir arada bulunursa her köydeki seçim hakkı onların yarısından çoğunun isteğiyle birleşerek bu kanuna göre bir köy olurlar.", hükmü getirilmiştir.

Bu Kanun hükümlerinden de anlaşılacağı üzere nüfusu 150'den az olan yerlere köy denilmemektedir. Birinci paragrafta da belirtildiği üzere köy idaresi nüfusu 150'den çok ve 2000'den az olan yerlerde kurulur. Nüfusu 150'den küçük yerler, köy halkının yarısından çoğunun istemesiyle etrafındaki bir saat ve ondan aşağı mesafede olan köylerden birine bağlanacaktır. Veya nüfusu 150'den az birden fazla yer varsa, bunlar birleştirilerek bir köy kurulur. Veyahut vali veya kaymakam, nüfusu 150'den küçük yerleşim birimlerine Köy Kanununun hangi maddelerinin uygulanacağını ayrıca emredecektir. Nüfusu 150'den az olan yerleşim yerleri hiçbir köye bağlanmaz ve vali ve kaymakam da hiçbir emir vermezse eski göreneklerine yani örf ve adetlerine göre yönetilmeleri ihtimal dâhilindedir. Gözler'e (2006: 201) göre bu hüküm çok ilginçtir. Çünkü kamu hukuku alanında örf ve adet hukukuna gönderme yapan tek hüküm budur.

Köylerin büyük çoğunluğu kendiliğinden ortaya çıkmış tarihsel topluluklardır. Bunların ayrıca bir idari işlemle kurulmaları gerekli değildir.18 Mart 1924 tarihinde 442 sayılı Köy Kanunu yürürlüğe girdiğinde, nüfusu 150'nin üstünde bulunan yerleşim yerleri kendiliğinden köy tüzel kişiliğini kazanmıştır (Gözler, 2006: 201).

Çeşitli nedenlerle bir köyün yerinin değiştirilmesi veya yeni bir köy kurulması gerektiğinde ise izlenecek yol 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda gösterilmiştir. 5442 sayılı Kanuna göre; yeniden köy kurulması veya yerinin değiştirilmesi Bayındırlık ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıklarının mütalaası alınmak suretiyle İçişleri Bakanlığının kararıyla yapılır (madde: 2/C). Ayrıca köy ve kasabaların aynı ilçe içinde bir bucaktan başka bir bucağa bağlanması, köy adlarının değiştirilmesi, köylerin birleştirilmesi ve ayrılması, bir köy, mahalle veya semtin o köyden ayrılıp başka bir köy ile birleştirilmesi İçişleri Bakanlığının tasvibiyle yapılır (madde: 2/Ç).

Bu konuları düzenleyen özel bir yönetmelik de mevcuttur. İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan "Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma ve Birleşme İle Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmelik"⁷; (A) Bir bucağın, bir ilçeden başka il veya ilçeye bağlanmasına veya merkezinin değiştirilmesine, bir veya birkaç köy ve belediyenin bağlı bulunduğu bucaktan ayrılarak başka bir mülki idare birimine bağlanmasına, bir veya birkaç köye ait bağlılardan bazılarının bağlı oldukları idare biriminden ayrılarak başka bir köyle birleştirilmesine, Belediye Kanununun 7 inci maddesinin kapsamı dışında kalan ve bir belediyeye bağlı mahallelerden bir veya birkaçının bağlı oldukları belediyeden ayrılarak başka bir köyle birleştirilmesine, (B) Yeniden köy kurulmasına, merkezlerinin belirlenmesine veya değiştirilmesine, bir köy veya belediye başlısının ayrılarak ayrı bir köy kurulmasına, bazı köy veya belediye başlıklarının bağlı oldukları idari birimlerden ayrılarak kendi aralarında birleşip bağımsız bir köy kurmalarına, iki veya daha çok köyün birleşerek bir köy haline gelmesine, köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasına, (C) Ayrı illere veya aynı ilin başka ilçelerine ya da aynı ilçenin ayrı bucaklarına bağlı köyler ve belediyeler arasındaki il, ilçe ve bucak sınırı niteliğindeki sınır anlaşmazlıklarının çözümlenmesine, ait esas ve usulleri düzenlemiştir.

Köy idaresinin kaldırılması, çeşitli nedenlerle köy nüfusunun 150'nin altına düşmesi sonucu olur. Bu durumda İçişleri Bakanlığı köy idaresinin ve dolayısıyla köy tüzel kişiliğinin ortadan kalktığına karar verir. Bu karar tespit edici bir işlemdir (Gözler, 2006: 201).

Burada üzerinde durulması gereken bir husus da nüfusu 2000'den fazla olan ancak belediye kurulmayan yerleşim yerlerinin statüsünün ne olacağıdır. Bilindiği gibi Köy Kanununa göre "Nüfusu iki binden aşağı yurtlara (köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara kasaba" denir. Ancak 3 Temmuz 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununa göre; (madde 4) "Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir." Dolayısıyla nüfusu 2000 ila 5000 arasındaki yerlerde belediye kurulması artık mümkün değildir. Köy Kanununa göre ise bu tür yerlere kasaba denilecektir. Ancak Köy Kanunu'nun 1.maddesine göre "kasaba" olmak, o yerde belediye idaresi kurulması sonucunu doğurmadığına ve huku-

⁷ Adı geçen Yönetmelik için bakınız: (Resmi Gazete Tarihi: 11.05.1988, Sayısı: 19811).

kumuzda “kasaba” diye kamu tüzel kişisi bulunmadığına göre nüfusu 2000 ila 5000 arasındaki yerleri kasaba olarak nitelendirilmesinin doğurduğu bir hukuki sonuç yoktur. Bu nedenle köy kanunu nüfusu 2000’den küçük yerleşim yerlerini köy olarak tanımlasa da, nüfusu 2000’den fazla, ama 500’den az yerler de, belediye kurulmamış ise kaçınılmaz olarak birer “köy”dürler ve “köy tüzel kişiliği”ne sahiptirler. Bu uyumsuzluğun yeni köy kanunu ile düzeltilmesi gerekmektedir.

1.5. Köyün Görevleri ve Yetkileri

442 sayılı Köy Kanunu köyün görevlerini “köy işleri” olarak başlığı altında ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Kanun’un 12. maddesi gereğince köye ait işler ikiye ayrılır: 1- Mecburi olan işler; 2- Köylünün isteğine bağlı olan işler.

Kanuna göre köylü mecburi olan işleri görmezse ceza görecektir. İsteğine bağlı olan işlerde ceza yoktur. Ancak köylünün isteğine bağlı bu gibi işlerde köy derneğinin yarısından çoğu hükmederler ve vilayete bağlı olan yerlerde vali ve kazaya bağlı olan köylerde kaymakamın rızasını alırlarsa o iş bütün köylü için mecburi olur. Ve yapmayan ceza görür. Bu nedenle köyün mecburi işleri, köylüler için kamu yükümlülüğü niteliğindedir. Köylüler bu yükümlülüğü, imece usulüyle bedenen çalışarak veya salma denen bir parayı ödeyerek yerine getirirler.

Köyün mecburi işleri Kanun’un 13. maddesinde 37 bent halinde sayılmıştır. Bunlar arasında sağlık, temizlik, yol, su, okul gibi işler ağırlık kazanır. Örnek verecek olursak köyün mecburi işleri arasında; köy içindeki su birikintilerini kurutmak, köye kapalı yoldan içilecek su getirmek ve çeşme yapmak, evlerde odalarla ahırları birbirinden ayırmak, köyün her evinde bir helâ yapmak, evlerden dökülecek pis suları için akıntı yapmak, köyde evlerin etrafını ve köyün sokaklarını temiz tutmak, her köyün bir başından öbür başına kadar çaprazlama iki yol yapmak, bir meydan açmak, bir köy odası, bir konuk odası, bir mescit ve bir mektep yapmak, ağaç dikmek, köy korusunu muhafaza etmek, köyden ilçe merkezine veya komşu köylere giden yolları yapmak ve onarmak, yollar üzerindeki küçük hendek ve derelerin üstlerine köprü yapmak, köyde insanlarda salgın ve bulaşık bir hastalık çıkarsa Hükümete haber vermek, köy hayvanlarında salgın ve bulaşık bir hastalık görülürse Hükümete haber vermek vb. gibi görevlerdir.

Yapılması köylünün isteğine bağlı işler ise Kanun’un 14. maddesinde 32 bent halinde sayılmıştır. Bunlar genellikle, hamam, çamaşırılık, pazaryeri, çarşı yeri yapmak gibi daha az zorunlu olan işlerdir. Örnek verecek olursak köyün isteğe bağlı işleri arasında; köyün evlerinde ahırları odalardan ayrı bir yere yapmak, ev, ahır, helâ duvarlarının iç ve dışları senede bir defa badanalanmak, her köyün bir başından öbür başına kadar olan yolları taş kaldırımı ile döşemek, köyde bir çamaşırılık, bir hamam, pazar ve çarşı yerleri yapmak, köyün sınırı

içinde münasip yerlerde ve tepelerde orman yetiştirmek, köylünün bilgisini artıracak kitap getirtmek, köyde güreş, cirit, nişan talimleri gibi köy oyunlarını yaptırmak vb. gibi görevlerdir. Aslında köyle ilgili hizmetlerin çoğu ya doğrudan doğruya, ya da köyle işbirliği halinde genel yönetim tarafından yürütülmektedir.

Köy Kanunu'nun 7. maddesine göre köy bir tüzel kişidir. Köyün tüzel kişiliğinin olması onun tüzel kişilik sıfatından kaynaklanan bazı hak ve yetkilere sahip olması anlamına gelir. Köy, hukuki işlemler yapabilir; hak ve borç altına girebilir; mahkemeler huzurunda davacı ve davalı olabilir. Keza köy, bir kamu tüzel kişisidir ve bu itibarla kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmıştır. Yani köy kamu gücüne dayanarak tek taraflı işlemler yapabilir ve bunları resen icra edebilir. Örneğin köy, kamulaştırma yapabilir; kolluk faaliyetinde bulunabilir; hatta köy, birçok kamu tüzel kişisinin sahip olmadığı vergi salmak yetkisine de sahiptir (Gözler, 2006: 202).

1.6. Köyün Organları

Köy tüzel kişiliğinin organları; köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtarıdır. Bunlardan muhtar yürütme organı, ihtiyar meclisi ve köy derneği danışma ve karar organlarıdır. Kanunun 20. maddesine göre, her köyde bir köy derneği, bir köy muhtarı, bir de ihtiyar meclisi bulunacaktır.

Köy Derneği: Köy derneği, köyde bulunan kadın, erkek bütün seçmenlerin oluşturduğu bir kuruldur. Köy derneği ile köylünün doğrudan yönetime katılması sağlanır. Bu model doğrudan demokrasinin yerel yönetimlerde ilk uygulamasıdır. Köy derneği, yalnız muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmekle kalmaz bazı yönetsel kararlar da alır. Örneğin isteğe bağlı işler, zorunlu hale köy derneği kararı ile gelir.

Köyde köy muhtarını ve ihtiyar meclisi azalarını seçmeğe hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplanmasına köy derneği derler. Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azaları doğrudan doğruya köy derneği tarafından ve köylü kadın ve erkekler arasından seçilir. Köy muhtarı ihtiyar meclisinin başıdır (Madde 20).

Bu tanıma göre köy derneği, köyde bulunan kadın erkek bütün seçmenlerden oluşan bir kuruldur. Buradaki derneğin medeni hukuktaki derneklerle bir ilgisi yoktur. Buradaki dernek, "topluluk" veya "meclis" anlamındadır. Kanun'a göre köy derneğinin görev alanı fazla geniş değildir. Derneğin başlıca görevleri aşağıya çıkarılmıştır;

- Köy muhtarını ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmek (madde 20),
- Köyün isteğe bağlı işlerini zorunlu işler haline getirmek (madde 12),
- Köy imamını seçmek (madde 83).

Bu görevlerden seçim görevi zaten seçim kanunları gereği özel olarak düzenlenmiştir. Köy imamları da artık merkezi hükümet tarafından atanmaktadır. Köy derneği tarafından seçilen imam bulmak zordur Köyün isteğe bağlı işlerinin zaten çoğunluğu da zamanla zorunlu hale geldiğinden dolayı, köy dernekleri uygulamada fiilen çalışmamaktadır.

Köy İhtiyar Meclisi: Köyün esas karar organı ve meclisi köy ihtiyar meclisidir. Köy ihtiyar meclisi veya ihtiyar heyeti, belediye encümeni gibi “seçimlik” ve “doğal üyeler” olmak üzere iki tür üyeden oluşur. Seçimlik üyeler, köy derneği tarafından tek dereceli ve çoğunluk usulüyle seçilir. Seçilenler beş yıl için köy derneği tarafından seçilirler. Siyasi partiler aday gösteremez. Üye sayısı nüfusu 1000 den az olan köylerde 8, fazla olanlarla 12’dir. Bunların yarısı asıl, yarısı yedektir. Seçimde en çok oyu alanlar arasından asıl ve yedekler saptanır. Seçimler beş yılda bir yapılır.

Kanun’un 23. maddesi gereğince de; “köyün imamı ile muallimi veya başmuallimi ihtiyar meclisinin her zaman azasıdır”, yani doğal üyeleridirler. Ayrıca karı, koca, ana, baba, kız, oğul, gelin, güvey ve kardeşlerin ihtiyar meclisinde aza olarak bir arada bulunmaları yasaktır. Bunların seçilmiş olduğu görülür ise içlerinden en çok sayı kazanmış olan kadın veya erkek azalıkta bırakılır. Sayıları beraber olur ise evli olan, ikisi de evli ise yaşı büyük olan, yaşları da beraber ise çocuğu çok olan tercih olunur. Çocuk adedi de beraber olur ise kur’a çekilerek kura’da adı önce çıkan azalığa alınır (madde 30).

Köy Kanunu ihtiyar meclisinin toplanma usulünü de belirlemiştir. İhtiyar meclisi en az haftada bir defa toplanıp köy işlerini konuşacaktır. İhtiyar meclisini muhtar toplantıya çağırır. İhtiyar meclisi köy muhtarının çağırmadığı ve meclisin toplanma günü olmadığı zamanlarda dahi köy muhtarına haber vererek kendi isteği ile toplanabilecektir (madde 42).

İhtiyar meclisinin görev ve yetkileri Kanun’un 43 ve 44. maddelerinde sayılmıştır. Buna göre; ihtiyar meclisi köy işlerini en gerekli olandan başlayarak bir sıraya koyacak ve biri yapıp bittikten sonra sırasıyla hepsini köylüye gördürmeğe çalışacaktır. Önce yapılması gereken sağlık, yol, okul işlerinin geri bırakıldığı haber alınır veya şikâyet edilirse köyün bağlı olduğu kaymakam veya vali tarafından gösterilen yolda işlerin yapılması gerekir.

İhtiyar meclisinin göreceği işler arasında şunlar sayılabilir; köylüye ait işleri konuşur ve hangi işleri köylü tarafından kendileri çalışarak doğrudan doğruya ve hangi işlerin para ile veya işçi ile görülebileceğine karar verir, mecburi ve ihtiyari işleri yapmak için lüzumu halinde köy sınırı içindeki gayrimenkulleri değer pahasıyla satın alır, tarlası olmayan veya yetişmeyen köylüye köyün sınırı içinden arazi vermek, köylünün kaçar gün çalışacağını belirler, köy işi için beher köylüye haline göre salınacak paranın ne olacağını belirler. Bu sayılanlar dışında ihtiyar meclisi; muhtarın harcamalarını denetler, kamulaştırmaya karar verir, köylüler arasındaki uyuşmazlıkları uzlaştırma yoluyla çözmeye çalışır.

Kanun köy parasının harcanmasında yolsuzluk olmaması ve gereksiz yere para verilmemesine köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azalarını sorumlu tutmuştur. Eğer köy parasının harcanmasında fenalık ve yolsuzluk olursa ve bu durum Hükümetçe anlaşılırsa ilçe idare meclisinin hükmü ile köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azasının malları satılarak köylünün parası ödenecektir (madde 45).

Ayrıca mecburi işleri gördürmeyen ve toplanması isteğe bağlı olmayan paraları toplamayan ve toplattırmayan köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerine köyün bağlı bulunduğu idare kurulunca para cezası hükmolunacaktır. Bu ceza tahsil edilerek ve köy sandığına teslim olunacaktır (madde 46).

Köy muhtarı: Yukarıdaki paragraflarda da ifade edildiği gibi köy muhtarını köy derneği seçer. Siyasi partiler muhtarlık seçimlerinde aday gösteremezler. Muhtarlar 5 yıl için seçilir. Köy Kanunu ile köye verilen işleri görmek köy muhtarının ve ihtiyar meclisinin görevidir (madde 9). Köy yönetiminin başı köy muhtarıdır. Köy işlerinde söz söylemek, emir vermek ve emrini yaptırmak muhtarın hakkıdır. Muhtar Devletin memurudur. Kanunda sayılan Devlet işlerini yapar (madde 10). Köy muhtarının ve yapacağı işte köy muhtarıyla birlik olanlara köy işlerinde fenalıkları anlaşılırsa Devlet memuru gibi muhakeme edilirler ve ceza görürler (madde 11). Köyün sınırı içinde köylüye ait işleri yapmak ve yaptırmak muhtarın başında bulunduğu ihtiyar meclisinin görevidir (madde 34). Kanun köy muhtarına bazı koruma araçları da getirmiştir. Köy muhtarına köy işlerini gördükleri zaman karşı gelen ve kötü söyleyenler Devlet memuruna karşı koyanlar gibi ceza görürler (madde 38).

Köy muhtarı üzerinde mülki idare amirleri bazı vesayet yetkileri kullanabilirler. Kanununun 40. maddesine göre; köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını kaymakam bozabilir. Fakat onun yerine kaymakam kendiliğinden karar veremez. Karar, gene köylü tarafından verilecektir. Yine Kanununun 41. maddesine göre; il merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde kaymakamlar, muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürlerse muhtara yazılı ihtar da bulunurlar. Buna rağmen iş görmeyen muhtar, yetkili idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılır. Buradaki görevden uzaklaştırma yetkisi bir ceza soruşturması nedeniyle görevden uzaklaştırma yetkisinden farklıdır. Burada kastedilen görevden uzaklaştırma, yapılan uyarıya rağmen köy işlerini görmeyen muhtarın görevine il/ilçe idare kurulu kararıyla son verilmesidir.⁸

⁸ Bu konuda uygulamada tereddüde düşülmesi üzerine Mesudiye Kaymakamlığınca İçişleri Bakanlığında görüş istenilmiş, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 06.01.1997 tarihli ve 61005 sayılı cevabi yazısında; Köy Kanununun 41. maddesinin göreve son verme açısından yürürlükte olduğu, geçici bir tedbir mahiyetinde görevden uzaklaştırma işlemi için Anayasanın 127. maddesine göre hareket edilmesi gerektiği bildirilmiştir.

Kanun'un 35. maddesine göre de; muhtarın göreceği işler ikiye ayrılır: 1- Devlet işleri; 2- Köy işleri. Muhtarların durumu valiye benzer. Vali gibi muhtar da hem bir mahalli idare biriminin başı, hem de devletin yani merkezi idarenin bir görevlisidir. Bundan dolayı da muhtarın göreceği işler, "devlet işleri" ve "köy işleri" olmak üzere ikiye ayrılır. Köy Kanunu'nun, köy muhtarına köy işlerinden daha çok devlet işi verdiği görülmektedir.

Köy muhtarının göreceği devlet işleri, Köy Kanunu'nun 36. maddesinde 16 bent halinde sayılmıştır. Buna göre muhtarın; Hükümet tarafından bildirilecek kanunları, nizamları köy içinde ilan etmek ve halka anlatmak ve kanunlar, nizamlar, talimatlar, emirler ile kendisine verilecek işleri görmek; köyün sınırı içinde dirlik ve düzenliği korumak (asayiş korumak); salgın ve bulaşık hastalıkları günü gününe Hükümete haber vermek; köye gelip gidenlerin niçin gelip gitmekte olduklarını anlamak ve bunlar içinde şüpheli adamlar veyahut yabancılar görülürse hemen yakın karakola haber vermek; her ay içinde köyde doğan, ölen, nikâhlanan ve boşananların defterini yapıp nüfus memuruna vermek, vergi toplamak için gelen tahsildarlara yol göstermek, yardım etmek, asker toplamak ve bakaya ve kaçakları Hükümete haber vermek; köy civarında eşkiya görürse Hükümete haber vermek ve elinden gelirse yakalatmak; köylünün ırzına ve canına ve malına el uzatan ve Hükümet kanunlarını dinlemeyen kimseleri köy korucuları ve gönüllü korucularla yakalattırarak Hükümete göndermek vb. görevleri vardır. Muhtar bu görevlerinden dolayı devletten her ay maaş almaktadır.

Köy muhtarının göreceği köy işleri de, Köy Kanunu'nun 37. maddesinde 7 bent halinde sayılmıştır. Buna göre muhtar; yapılması zorunlu işleri ihtiyar meclisi ile görüşerek yapmak ve yaptırmak; isteğe bağlı işlerin yapılabilmesi için köylülere öğüt vermek; ihtiyar meclisi ile görüştüktan sonra köylüyü işe çağırmak; ihtiyar meclisi kararı ile köy işlerine harcanacak parayı toplamak; köy işlerine harcanacak parayı topladıktan sonra harcamak için emir vermek; bir ay içinde nerelere ve ne kadar para harcamış ise gelecek aybaşında hesabını ihtiyar meclisine vermek; köy işlerinde hem davacı, hem hasım olarak mahkemede bulunmak ve isterse mahkemeye diğer birini yerine (vekil) göndermektir. Özetle muhtar kamu tüzel kişiliğini temsil eder, köy kamu tüzel kişiliğini temsilen mahkemeler önünde davacı veya davalı olabilir, köy ihtiyar kararlarını uygular, köy işlerine harcanacak paraları toplar, harcama yapar.

Köy personeli: Köyde, imam, köy korucusu ve köy kâtibi gibi kendilerine "köy personeli" denilen görevliler de vardır. Köy korucuları Kanununun 68-82. maddelerinde düzenlenmiştir. Özetle köy korucusu, köydeki kolluk hizmetlerini (herkesin canını, malını, ırzını korumak) yürütür. Köy korucusu muhtarın emri altındadır. Her köyde en az bir köy korucusu bulunur. Nüfusu 1000'i aşan köylerde her 500 kişi için bir korucu daha tutulur. Korucular ihtiyar meclisi tarafından tutulur ve köy muhtarının vereceği haber üzerine kaymakamın buyruğu ile işe başlar. Korucularla ilgili değerlendirme ileriki bölümlerde daha geniş olarak yapılacaktır.

Köy imamları köy derneğinin intihabı ve müftünün buyrultusu ile atanırlar (madde: 83). Ancak 02.07.1965 tarihli ve 12038 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 22.06.1965 tarihli ve 633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile köylere imam tayin edilmesi ve maaşlarının ödenmesi merkezileştirilmiştir. Bu konu ileriki bölümde daha ayrıntılı ele alınacaktır. Ancak Köy Kanunu’nun 83. maddesi halen yürürlüktedir. Dolayısıyla isteyen köyler, kanunda gösterilen usule uygun olarak imam çalıştırılabilir.

Sayıları pek fazla olmamakla birlikte büyük köylerde ayrıca köy kâtibi vardır. Köy kâtipleri köyün yazı işleri işlerini yürütür. Kanunun 39. maddesine göre; muhtar yazılarını köy kâtibine yazdırır. Köyde kâtip bulunmazsa bu işi köyün muallimine ve yoksa imamına yaptırır.

1.7. Köy Maliyesi

Köy Kanunu’nun 15-19. maddelerinde köy maliyesi ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Kanuna göre köy gelirlerinin en önemlileri; “imece ve salmadır.” Kanun’un 15. maddesine göre; köy işlerinin birçoğunun bütün köylünün birleşerek imece ile yapılması asıldır. Buna göre **imece**; köyün zorunlu işleri için köy halkının ortaklaşa bedenen çalışmasıdır. İmece bir nevi angaryadır. Angarya Anayasamız tarafından yasaklanmıştır (18. Md.). Ancak Anayasa Mahkemesi⁹ imecenin Anayasaya aykırı olmadığına karar vermiştir (Gözler, 2006: 204).

Kanun’un 16. maddesi gereğince de; 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 salınacaktır. Buna göre **salma**; bir çeşit aile vergisidir, ihtiyar meclisince salınır ve salma salınırken ailelerin mali gücü dikkate alınır (Gözler, 2006: 204).

Kanun’un 17. maddesinde köy gelirleri (köy parası) de tek tek sayılmıştır. Bunlar şöyle sıralanabilir; ihtiyar meclisi tarafından köylüye salınacak para; alınacak ceza paraları; köy namına yazılı emlak ve arazi geliri; vakfedilen arazi ve emlak geliri; avarız gelirleri (ağaç, arazi, emlak, para); hediye ve bağışlanmış paralar ve mallar, köy namına ekilen tarla geliri; köy tezgâh ve ambar ve dükkânları geliri; mühürlenecek ilmühaberlerden alınacak para, (bu para ihtiyar meclisince yapılıp kaymakam veya vali tarafından tasdik olunan cetvele göre alınır); köy sınırı içindeki taş, kireç, tuğla, kiremit, çorak, kil gibi ocaklardan alınacak para, çay ve nehirler üzerindeki kayık ve sallardan alınacak para, köy sınırı içindeki otlaklar-

⁹ Anayasa Mahkemesininin 01.01.1965 tarihli ve E.1962/138 ve K. 1965/1 sayılı kararı.

dan ve meralardan fazlasının kira paraları; köyde satılmak için kesilen hayvanlardan alınacak para, köy sınırı içinde satılan hayvanlardan alınacak ihtisap resmi; köy sınırı içinde sahipsiz ağaçların ve yemişlerin geliri; köy sınırı içindeki kaplıcalar, maden suları geliri, geliri yetişmeyen köylerde muhtar, imam, kâtip, korucu, sığırtmaç, danacı gibi köy adamlarının aylıkları veya senelikleri için salınacak para veya mahsuller.

Kanun'a göre, köy namına harcanacak para iki türdür. Biri "köylünün isteğine bağlı olmayan", "diğeri köylünün isteğine bağlı olandır" (madde 18). Köylünün isteğine bağlı olmaya- rak harcanacak paralar şunlardır (madde 19); köy muhtarının köy derneğince kesilen aylık veya seneliği, varsa kâtip aylığı, köy namına yazılı veya vakıf emlak ve arazinin vergi ve başka masrafı, köyün mecburi işlerine lazım olacak paralar, isteğe bağlı iken mecburi yapılan işlere lazım olacak paralar ve köy işine bakacak adamların aylığı.

Köy Kanunu köyce salınan paraları ödemeyenlere uygulanacak yaptırımları da düzenlemiştir. Buna göre; köyce salınan parayı ve ihtiyar meclisince hükmedilen paraları vermeyenlere yirmi bir gün zarfında borcunu vermesi için köy muhtarı tarafından haber gönderilir. Yirmi bir günün sonunda borçlu gene borcunu vermezse ihtiyar meclisinin mazbatasını Hükümete gönderilir. Vali veya kaymakam veya nahiye müdürü Kanunda gösterilen usule göre parayı tahsil ve köy sandığına veya ihtiyar meclisi vasıtasıyla alacaklılara teslim eder (Md. 66).

Köy Kanunu'nda köy bütçesinin hazırlanmasına ve harcama usulüne ilişkin bir düzenleme getirilmemiştir. Bundan dolayı İçişleri Bakanlığınca 1942 yılında "**Köy İdareleri Hesap Talimatnamesi**" yürürlüğe konulmuştur.¹⁰ Bu talimatnameye göre köy bütçesi; köy idarelerinin bir yıllık tahmini gelir ve giderini gösteren ve bunların senesi içinde toplanıp kanunlarla tayin edilen işlere ve hizmetlere harcanmasına izin veren bir kararnamedir (madde: 1). 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 (Md. 5). Köyün yıllık gelir ve giderleri köy bütçesinde iki bölümde gösterilir (Md. 6).

Bütçenin sonu köy ihtiyar meclisinin kararıyla bağlanır. Kararda o yıl içinde toplanacağı ve harcanacağı umulan gelir ve gider tutarı, imece yoluyla çalıştırılacakların hangi mevsimlerde kaç gün çalışacakları, salmanın kaç taksitte alınacağı ve taksit zamanları bedenen çalışacakların gündelikleri aynen alınacakların vasati kıymetleri gösterilecektir. Ayrıca tahsilâta ayrılan işlerin taalluk ettiği kanunların numara ve maddeleri ve bunlar hakkındaki dernek kararlarının tarih ve numaraları ile kaymakam ve valinin tasdikini mutasammin emirlerin tarih ve numaraları kararnameye yazılacaktır. Kararnamenin aynen köy karar

¹⁰ Adı geçen talimatname için bakınız: (Resmi Gazete Tarihi: 21.01.1942, Sayısı: 5012).

defterine geçirilmesi ve altının köy ihtiyar meclisi tarafından imzalanması lazımdır (Md. 10).

Köy ihtiyar meclisince tanzim olunan bütçenin kanunlara uygunluğu ikinci teşrin sonuna kadar tetkik edilmek üzere Kaymakam veya Valilere gönderilir. Bu makamlar tarafından 1 inci kanunun 8 inci günü akşamına kadar tetkikatı sual edilecek olan bütçeler derhal tasdik edilerek köylere iade edilir. Bunlardan noksan görülenlerin bir hafta içinde tamamlanması lazımdır. Bütçeyi vaktinde hazırlamayan köy muhtar ve ihtiyar meclisi azaları hakkında köy kanununun 41 ve 46'nci maddeleri tatbik olunur (Md. 11). Bu talimatnamede ayrıca köy gelirlerinin tahsilâtı, harcanması, bütçe uygulamaları, köy orta malları vb. gibi diğer mali hükümler bulunmaktadır.

Günümüzde köylerin gelir kaynakları çok yetersiz hale gelmiştir. O nedenle 2004 yılına kadar nüfusu 2000'e ulaşan köyler hemen belediye olma yoluna gitmişlerdir. Köy gelirlerinin yetersiz olmasından dolayı pek çok köy hizmeti, il özel idaresi veya merkezi idarenin taşra teşkilatları veya mülga Köy Hizmetleri, DSİ gibi kamu kurumları tarafından yürütülmüştür (Gözler, 2006: 204) Son günlerde ise Köylere Hizmet Götürme Birlikleri önemli görevler üstlenmişlerdir. Köy birliklerine ileriki bölümlerde değinilecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

KÖY YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM

2.1. Köy Kanunu'nda Yapılan Önemli Değişiklikler ile Köy Kanunu Tasarıları

442 sayılı Köy Kanunu'nun metninde, zaman zaman, esasa müessir olmayan bazı değişiklikler yapılmakla birlikte, Kanunla getirilen ana yapının günümüze kadar korunduğu görülmektedir. Kanunda yapılan önemli değişiklikler ve yeni köy kanunu hazırlanması ile ilgili girişimlerin önemlileri aşağıya özetlenmiştir.

1937 yılında, köylerin kendi yapıcı güçlerini arttırmaları zorunlu görülerek köy gelirlerini ve yetkilerini genişletmeye yönelik yeni bir tasarı hazırlanmış ise de kanunlaşma şansına sahip olamamıştır. 1939 yılında salma hakkında yeni hükümler getiren ve salmanın azami haddini 20 lira olarak tespit eden 3664 sayılı Kanunla, Köy Kanunu'nun 16. maddesi değiştirilmiş oldu. 1946 yılında, Köy Kanunu'nu yeniden düzenleme arzu ve çalışmaları yeniden başladı. Diğer mahalli idareler mevzuatının değiştirilmesi girişimleri ile paralel geliştirilen bu gayretler de sonuçlanmamakla beraber tabii ve coğrafi kuruluşları, ekonomik ve sosyal bünyeleri içinde köylerimizin artan ve gelişen ihtiyaçları, yurdumuzun siyasi yapısında meydana gelmiş değişimlerin de yönlendirmesi ile köy idaresinin yeni bir kanunla düzenlenmesini gittikçe zorunlu kıldığından 1951 yılında yeniden hazırlanan bir tasarı TBMM'ye sunuldu. Komisyonlarda ciddi çalışmalara sebep olan tasarı, zaman yetersizliğinden düşmüş oldu. Bu yıllarda ulaştırma ve haberleşme olanaklarımız da başlayan gelişme ile tarım alanında makineli ziraata geçiş, sanayileşme hareketleri, kapalı ekonomiden ayrılma ve köyden kente akın gibi olaylara tanık olundu. Köyde kendini gösteren gelişmeden de mülahem olarak 1956 yılında, başlıca özelliği itibariyle, salmanın yerine başka gelir kaynaklarını benimseyen bir Köy Kanunu Layihası hazırlanarak meclise sunuldu. Bu tasarı da, 1951 tasarısı gibi, encümenlerde çok ciddi görüşmelere konu oldu ise de keza zaman yetmedi ve 1960 yılında düşmüş oldu.

1961 Anayasası, mahalli idarelerimizin ana statüsünü geliştirdi, demokratik bir siyasi düzenin gereklerine uygun bir hale getirdi. Bir yandan da Devlet Planlama Teşkilatınca köy ve köylü sorunları ayrıntıları ile inceleme konusu yapıldı. 1963-1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Plan'da köy kalkınması "toplum kalkınması" adı altında bir metot açısından incelenip değerlendirildi. Bu arada 1963 yılında köy seçim sistemi, 286 sayılı Kanun'la, demokratik seçim ilkelerine uygun değişikliklere uğradı. Aynı yıl Kanun'un 41. maddesinde yapılan bir başka değişiklikle de; İl merkezine bağlı köylerde valilerin, ilçelere bağlı köylerde kaymakamların, muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını

görürlerse muhtara yazılı ihtarda bulunacakları, buna rağmen iş görmeyen muhtarın, yetkili idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılacağı hükmü getirilmiştir.

Uygulamanın ortaya çıkardığı eksiklik ve aksaklıkları gidermek ve yeni siyasi ve toplumsal düzenin ilkelerini de kapsamak üzere 1964 yılında İçişleri Bakanlığınca yeni bir “Köy Kanunu Tasarısı” daha hazırlanarak 2.İdareciler Kongresinde görüşme konusu yapıldı. Şimdiye kadar yapılmış ve tarihi seyrine işaret edilmiş tedvin çalışmalarının iyi veya eksik tarafları da titizlikle değerlendirilerek yapılan bu son tasarının hazırlık çalışmalarında sosyal yapısı, maddi imkan ve şartları içinde köylerimizin gerçekleri göz önünde bulundurularak hükümler sevk edilmiş ve bu özelliği ile mahalli idareler için ülke gerçeklerine ve ihtiyaçlarına uygun reform tedbirleri almayı öngören hükümet programının ve kalkınma çabalarına köy yerel yönetimlerinin ve köylünün katkılarını arttırmak ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde bu yönetimlerin katkı ve sorumluluklarını geliştirmek için köy yönetiminin kalkınma çabasının gerektirdiği mali bünye ve teşkilat düzenine kavuşturulmasını öngören İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı hedeflerinin de akis bulduğu bu tasarı, hem teorik düşüncelerin ve hem de uygulama gereklerinin uyumlu bir bütün halinde birleştirildiği bir gayretin eseri olmuştur. Bütünüyle 7 kısımda 28 bölüm ve 345 maddeden ibaret olan ve oldukça ayrıntılı hükümler içeren bu tasarı da ne yazık ki diğer tasarıların akıbetine uğramış ve 1947, 1951 ve 1956 tasarıları gibi yasalasamamıştır.

İçişleri Bakanlığınca hazırlanan ve tüm bakanlık ve kuruluşların görüşleri ile gerçekleştirilen bir başka tasarı 22.08.1972 tarihinde Bakanlığa sunulmuş fakat hükümet istikrarsızlığı nedeniyle meclise intikal etmemiştir. O tarihten beri aynı tasarı, bazı gözden geçirmelerle yenilenmektedir (Aytaç, 2000: 259). 1982 Anayasasında da mahalli idarelerle ilgili olarak 1961 Anayasasına benzer bir düzenleme getirilmiş, köy yine tüzel kişiliğe sahip bir mahalli idare birimi olarak anayasal niteliğini korumuştur. Ancak 1982 Anayasası döneminde de 442 sayılı Köy Kanunu'nun yenilenmediği, sadece Kanun'da dönemin gereklerine uygun bazı değişikliklerin yapıldığı görülmektedir. Bu değişikliklerden en önemlileri aşağıya yorumlanmıştır.

Bu değişiklikler incelendiğinde görülecektir ki, çeşitli dönemin sorunları ve uygulanan politikadaki farklılıklar Köy Kanununa yansımıştır. Planlı dönemde yaygınlaşan merkezleşme eğilimleri sonucu köy imamlarının köy yerel personeli olmaktan çıkarıldığı, 1980'li yıllarda yaygınlaşan bölücü terör ortamının etkisiyle köy korucu sisteminin değiştirildiği, aynı dönemde uygulanan rantiyeci ekonomi politikaların bir sonucu olarak, köy topraklarında imar uygulamalarının yolunun açıldığı, 2000'li yıllarda küresel aktörlerin kontrolünde uygulanan neo-liberal politikaların bir sonucu olarak da, yabancıların köylerde mülk edinmelerinin önünün açıldığı söylenebilir.

2.1.1. Köy İmamlarının Atamalarının Merkezileştirilmesi

Köy Kanununda düzenlenmekle birlikte uygulama alanı kalmayan bir uygulama da “köy imamları”dır. Köy Kanununda (83-86. maddeler); “Köy imamları köy derneğinin intihabı ve müftünün buyruktusuyla tayin olunurlar. Bu kanunun yayını tarihinde mevcut olan imamlar yeniden buyrultu almağa mecburdurlar. İmam olacaklar (...) lazım gelen sıfatları haiz olmakla beraber ilmihal, amaliyeha ve kâfi derecede Türkiye coğrafyası ve Türk ve İslam tarihini ve sağlık işlerini bilmek ve okunaklı yazı yazmak lazımdır. Köy imamlarına köyce şimdiye kadar ne veriliyorsa gene o verilecektir. Ancak verilen şeyler, ihtiyar meclisi vasıtasıyla toplanır ve verilir. Bir köyde birden fazla imam bulunursa ihtiyar meclisinde aza olarak bulunacak imamı kaymakam seçer.” Denilmesine rağmen zamanla din hizmetleri merkezileştirilmiş, din hizmetlerinin yürütülmesi ile ilgili iş ve işlemler Diyanet İşleri Başkanlığına¹¹ yerine getirilmeye ve köylere Başkanlıkça kadro tahsis edilmeye başlanınca, köy imamları konusunda köy yönetiminin fazlaca bir yetkisi kalmamıştır.

2.1.2. Geçici ve Gönüllü Köy Koruculuğu Sisteminin Getirilmesi

1980’li yıllarda başlayan yıkıcı ve bölücü terör hareketleri en fazla köylerimizi etkilemiş, Doğu ve Güney Doğu Anadolu Bölgemizdeki birçok köyümüz boşalmış, çok sayıda köylü vatandaşımız bölücü terörün kurbanı olmuştur. Yaşanan bu olumsuz durum köy ile ilgili mevzuatı da etkilemiş, Köy Kanununun bazı maddelerinin değiştirilmesine gerek duyulmuştur. Özellikle Kanun’un köy korucuları ile ilgili bölümleri değiştirilmiştir.

Normal şartlarda Köy Kanununa göre; köy sınırı içinde herkesin ırzını, canını ve malını korumak için her köyde en aşağı bir köy korucusu, nüfusu binden yukarı köylerde her beş yüz kişiye ilave bir korucu daha tutulması zorunludur. Korucular köy muhtarının emri altındadırlar ve silahlıdırlar. Kendilerine karşı gelenler jandarmaya karşı gelmiş gibi ceza görürler. Bunlar normal maaşlı köy korucularıdır. Bunun yanında gönüllü köy korucuları da görevlendirilebilir. Köy Kanuna göre; köy muhtarı ve ihtiyar meclisi mahsul zamanlarında çapulcular ve eşkıya türemiş ise yağmadan köy halkını korumak için köylünün eli silah tutanlarından lüzumu kadarını gönüllü korucu ayırarak bunların isimlerini bir kâğıda yazıp kay-

¹¹ 02.07.1965 tarihli ve 12038 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 22.06.1965 tarihli ve 633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun, Diyanet İşleri Başkanlığına; “İslam Dininin inançları, ibadet ve ahlak esasları ile ilgili işleri yürütmek, din konusunda toplumu aydınlatmak ve ibadet yerlerini yönetmek” görevini vermiştir. Ayrıca Kanunun Bucak ve Köylere Kadro Verilmesi başlıklı 29.maddesinde de; “Bucak ve köy imam - hatipliklerine 22’nci maddenin (f) bendindeki şartları haiz imam - hatipler tayin edilebilir. Bunlara atanacak imam - hatipler için en az aylık 300 lira üzerinden bütçenin (D) cetvelinde Diyanet İşleri Başkanlığı kısmına konulacak kadrolar ihtiyaç karşılancaya kadar her yıl (2000) iki bin adet konulmak suretiyle artırılır. Kadroların dağıtım-esasları Bakanlar Kurulunca tespit olunur.” Denilerek köylere verilecek imam-hatip kadroları düzenlenmiştir.

makama götürür. Kaymakamın müsaadesi olursa bu gönüllü korucular asıl korucularla beraber yağmacılara ve eşkıyaya karşı köy ve köylüyü korurlar.

Bu korucu düzeni devam ederken bölücü ve yıkıcı terörle daha etkili mücadele edebilmek amacıyla Köy Kanunu'nun 74. maddesinde 1985 ve 1990 yıllarında ekleme ve değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler ile üçüncü bir korucu tipi olan "geçici köy koruculuğu" sisteme sokulmuştur. Buna göre (Ek fıkra: 26.03.1985-3175/1 Md.; Değişik fıkra: 07.02.1990-3612/2 Md.); "Bakanlar Kurulunca tespit edilecek illerde; olağanüstü hal ilanını gerektiren sebeplere ve şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin köyde veya çevrede ortaya çıkması veya ne sebeple olursa olsun köylünün canına ve malına tecavüz hareketlerinin artması hallerinde de, Valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yeteri kadar "geçici köy korucusu" görevlendirilebilir. Bu şekilde görevlendirilen geçici köy korucularına görevleri süresince ödenecek ücret ile hizmetin bitiminde verilecek tazminat miktarı ve giyim bedelleri İçişleri ile Maliye ve Gümrük Bakanlıklarınca müştereken tespit edilir ve Maliye ve Gümrük Bakanlığı bütçesinin ilgili transfer harcamaları bölümünden İçişleri Bakanlığı bütçesine aktarılabilecek ödenekten bu Bakanlıkça karşılanır.", hükmü getirilmiştir.

1985 yılında bir başka ek fıkra ile (Ek fıkra: 26.03.1985-3175/1 Md.); Köy korucuları ve geçici köy korucularının görevde buldukları süre içinde yaralanmaları, sakatlanmaları veya ölümleri halinde "2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun" hükümlerinin uygulanacağı öngörülmüştür. Ayrıca 2005 yılında eklenen bir başka ek fıkra ile de (Ek fıkra: 28.12.2005- 5443 S.K./1. Md.); Hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında bulunmayan geçici köy korucuları ile bunların eşleri, bakmakla yükümlü oldukları anne, baba ve çocuklarının muayene, tetkik ve tedavilerinin, 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşlanması Hakkında Kanunda öngörülen şartlara bakılmaksızın anılan Kanun hükümlerine göre yeşil kart verilerek sağlanacağı hüküm altına alınmıştır.

Böylece özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgemizde "geçici köy koruculuğu" bir köy gerçeği ve ana istihdam kapısı halini almış, geçicilik statüsü, uygulama da kalıcı hale dönüşmüştür. Yine geçici köy koruculuğu uygulanmayan ancak terör olayları açısından hassasiyet arz eden Orta ve Doğu Karadeniz Bölgesinde de silahlı "gönüllü köy koruculuğu" sistemi geçerli hale gelmiştir. Ancak batı bölgelerimizde durum farklıdır. Birçok köy gelir yetersizliği nedeniyle normal köy korucusu istihdam edemez durumdadır. Her köyde en aşağı bir köy korucusu bulunması gerektiği kuralı fiilen uygulanmamaktadır.

2.1.3. Köy Alanlarının İmara Açılması ve Parsellenmesi

Köy Kanununda yapılan bir diğer önemli düzenleme de köy yerleşme planları ile ilgili olarak getirilen düzenlemelerdir. 20.05.1987 tarihli ve 3367 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle Köy Kanununa ek maddeler (Ek maddeler: 9-15) eklenerek bu konu düzenlenmiştir. Buna göre; Köy muhtarı, köy ihtiyar meclisinin olumlu kararını aldıktan sonra, köy yerleşme planının yapılmasını bağlı bulunduğu mülki amirinden talep edebilecektir. Köy yerleşme planı, köy yerleşik ve gelişme alanını ihtiva etmektedir. Valilikçe resen veya köy muhtarının talebi uygun bulunduğu takdirde, köy yerleşme planının yapılması için Köy Yerleşme Alanı Tespit Komisyonuna gönderilir.

Köy Yerleşme Alanı Tespit Komisyonu, Vali Yardımcısı başkanlığında Maliye ve Gümrük, Bayındırlık ve İskân, Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlıkları ve Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü mahalli kuruluşlarının birer teknik elemanı ile köy temsilcisinden oluşturulacaktır. Gerektiğinde bu komisyona ilgili diğer kuruluşlardan da uzman eleman iştirak ettirilir. Komisyon, köyün hâlihazır ve gelişme durumunu dikkate alarak, konut ve genel ihtiyaçlarına göre köy yerleşme planını düzenler. Bu plan üzerinde Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı, meri İmar Kanunu ve bu konudaki yönetmelik hükümlerine tabi olmaksızın, parsellerin konumunu belirleyen işleri yapar veya yaptırır. Bu plan valilikçe onaylanarak kesinleştirilir ve yürürlüğe girer.

Komisyon kararı ve köy yerleşme planı köy muhtarlığına tebliğ edilir. İtiraz edilmezse valinin onayı ile kesinleşir. Köy muhtarı köy ihtiyar meclisinin kararına dayanarak komisyon kararına karşı en geç 30 gün içinde valiliğe itiraz edebilir, itiraz valilikçe 15 gün içinde karara bağlanır. Bu karar kesindir. Kesinleşen kararlar Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı tarafından uygulanır.

Köy yerleşme planında konut alanı ve köy genel ihtiyaçlarına ayrılan yerler, Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan mera, yaylak, seyrangâh, yol, harman ve panayır yerleri gibi alanlar ve Hazinesinin mülkiyetinde olup kamu hizmetine tahsis edilmemiş taşınmaz mallar köy yerleşme planının onayı ile bu vasıflarını kendiliğinden kaybeder ve valiliğin talebi üzerine köy tüzelkişiliği adına resen tapuya tescil edilir.

Köy tüzelkişiliği adına, köy yerleşme planına göre en çok 2000 m² olmak üzere tescil edilen parseller köyde ikamet eden ve köy nüfusuna kayıtlı olup evi bulunmayan ihtiyaç sahiplerine ihtiyar meclisi kararı ile rayiç bedel üzerinden satılır. Satış bedeli peşin veya en çok 5 yılda ve 5 eşit taksitle tahsil edilerek, o köyün imar işlerinde kullanılmak üzere köy sandığına yatırılır. Köy ihtiyar meclisince satılan parseller üzerine satış tarihinden itibaren en geç 5 yıl içinde bina yapılması zorunludur. Hak sahipleri bu yerleri 10 yıl müddetle başkalarına devir ve temlik edemezler.

18.3.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu'na 7 Ek Madde Eklenmesi Hakkında 20.05.1987 tarih ve 3367 sayılı Kanunun uygulanması ile ilgili hususları düzenlemek üzere Tarım Orman ve Köyişleri ile İçişleri Bakanlığı tarafından ortaklaşa, "Köy Yerleşme Alanı Uygulama Yönetmeliği" çıkarılmıştır.

2.1.4. Yabancıların Köylerde Mülk Edinmelerinin Önünün Açılması

Köy Kanunu'nun 87. maddesi 03.07.2003 tarihli ve 4916 sayılı Kanun'un 38. maddesi ile kaldırılarak¹² köylerde yabancıların mülk edinmesi önündeki engeller kaldırılmıştır. 87.maddenin kaldırılmadan önceki hali şöyleydi; "Madde 87- Türkiye Cumhuriyeti tabiiyetinde bulunmayan gerek şahıslar, gerek şahıs hükmünde olan cemiyet ve şirketlerin (eşhası hususiye ve hükmiye) köylerde arazi ve emlak almaları memnudur."¹³

Yapılan bu düzenlemeden sonra ülkemizin birçok yerinde yabancılar mülk satışlarının önemli ölçüde arttığı, özellikle bazı bölgelerde yabancıların sahip oldukları toprak miktarının dikkat çekici boyutlara geldiği bilinmektedir. Yapılan bu düzenlemenin son yıllarda yürütülen neo-liberal politikalara uygun olduğu ve küreselleşmenin etkilerinin köylere kadar ulaştığı söylenebilir.

Sonuç olarak, yurdumuzun ekonomik ve sosyal yapısında olduğu kadar siyasi ve fikri alanında ortaya çıkan gelişme ve uzun yıllar süren bir uygulamadan sonra 442 sayılı Köy Kanunu yerine köyü ve köy idaresini yeniden düzenleyecek bir kanunun hazırlanmasını sadece gerekli değil adeta zaruri bir hale getirmiş bulunmaktadır, denilebilir. Ancak bu konuda yürütülen ilgili yasama çalışmaları çoğunlukla yüzeyde kalmış ve Köy Kanununu değiştirmek üzere hazırlana tasarıların hiç biri meclisten geçmemiştir (Keleş, Yavuz, 1989: 125).

Aytaç'a (2000:268-270) göre Köy Kanun'u, 1924 yılında yürürlüğe girdiğinde mükemmel bir kanundu. Köylerimize özü ile güzel hükümler getirdiği gibi dili de çok açık ve sade idi. Öylesine ki bugün bile kolayca anlaşılmakta ve bu olumlu niteliği ile zamanında çıkmış pek çok kanundan ayrılmaktadır. Ancak yurdumuzun genelinde olduğu gibi köylerimizde de, aradan geçen 83 yıl sebebiyle, büyük değişimler olmuş, köylerimizdeki kapalı ekonomik yapı ve yaşantı yerini birçok yerde asfalt yolla ulaşılabilen, kapalı şebeke içme suyu, kanalizasyonu, elektriği, otomatik ve mobil telefonu, köy konağı, çocuk parkı olan köylere bırakmaya başlamıştır. Bu nedenle Köy Kanunu artık günün ihtiyaçlarına yanıt vermemekte ve

¹² Çeşitli Kanunlarda ve Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG'nin 19.07.2003 tarihli ve 25173 sayılı nüshasında yayınlanmıştır.

¹³ Bu maddeye eklenen bazı ek fıkralar Anayasa Mahkemesi kararlarıyla iptal edilmiştir. Bakınız; (Ek fıkra: 21/6/1984-3029/2 m.; İptal: AYM.'nin 13/6/1985 tarih, E. 1984/14, K. 1985/7 sayılı Kararı ile.) ve (Ek fıkralar: 22/4/1986-3278/2 m.; İptal: AYM.'nin 9/10/1986 tarih, E. 1986/18, K. 1986/24 sayılı kararı ile.)

değiştirilip yenilenmesi gerekmektedir Aytaç (2000: 268-270), Kanun'un başlıca eksikliklerini şu noktalarda özetlemiştir: *Köy organlarından köy derneği işlevini kaybetmiştir. *Köy ihtiyar meclisi, derneğin işlevini de üstlenecek şekilde ve köy yönetim kurulu olarak yeniden düzenlenme ihtiyacındadır. *Köy idarelerinin görevleri keza eskimiş, mecburi ve ihtiyari görev ayrımı anlamını kaybetmiş; köye, şehirlerin cazibesine karşı köyleri daha büyük üniteler haline getirip canlılık kazandıracak ve halkını köyde tutabilecek bir yapı kazandırmak ve bu amaca uygun yeni görevler vermek gerekir olmuştur. *Özellikle köy gelirleri, bilhassa salma, tamamen anlamını yitirmiş, ya 20 liralık haddin kademeler içinde yıllara sirayet ettirilerek makul bir hadde çıkarılması veya yerine köy giderlerine katılma payı gibi başka bir adla gelirlerin köyler içinde düşünülmesi ihtiyacı doğmuştur.

Günümüzde de köy mahalli idarelerinin idari ve mali yapılarının değiştirilip güçlendirilmesi istekleri devam etmekte; ilçelere tüzel kişilik verilmesi suretiyle ilçenin bir kalkınma birimi halinde örgütlenmesi düşüncelerine kalkınma planlarında yer verildiği gibi bir ilçe köylerinin kasabaları ile birlikte kırsal kasaba halinde görevlerini ortaklaşa yürütmeleri şeklinde görüşlere de rastlanmaktadır. Bu görüşlere bir sonraki bölümde değinilecektir.

Yüzyılların kötü birikimi sonucunda geri kalmış olan toplumumuzu geliştirmek için köklü sayılabilecek yasama çabaları gösterilmiştir. Köy Kanunu bunun bir örneğidir. Ancak çoğunlukla kendi dışımızdaki etkenler nedeni ile kanunların uygulanmasında özlenen ve beklenen başarı sağlanamamıştır. Mülkiye'nin eski hocalarından E. Reuter'in dediği gibi; "Kanun değiştirmek kolaydır, ama kafaları değiştirmek o kadar kolay olmaz."

2.2. Köyü İlgilendiren Diğer Mevzuat Değişiklikleri

Köy Kanunu fazla değişmemekle birlikte, köyle ilgili diğer kanunlarda önemli değişikliklerin olduğu ve yine köyü ilgilendiren yeni yasa tasarılarının hazırlandığı bilinmektedir. Köy Kanunu, köyü düzenleyen tek kanun değildir, köy yönetimini ilgilendiren onlarca yasal düzenleme bulunmakta ve mevzuatta yapılan değişiklikler köy ve köylüyü doğrudan etkilemektedir. Bunlardan bazıları aşağıya özetlenmiştir.

2.2.1. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kapatılması

Son dönemde köye yönelik hizmet götüren teşkilatlarda en büyük değişim Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünde yaşanmıştır. Uzun yıllar köylerimize çok çeşitli hizmetler götürmüş bir merkezi idare kuruluşu olan KHGM, 13.01.2005 tarihli ve 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun¹⁴ ile tarih olmuştur.

¹⁴ Adı geçen Kanun 28.01.2005 tarihli ve 25710 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

5286 sayılı Kanun ile 09.05.1985 tarihli ve 3202 sayılı “Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun”un adı “Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun” olarak değiştirilmiş, 3202 sayılı Kanun’un 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 42, 43, 44, 45 ve 47’nci maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. 3202 sayılı Kanun’a eklenen maddeler ile Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılmıştır. Bu Kanun’da belirtilen hizmetler¹⁵, İstanbul ve

¹⁵ 3202 sayılı Kanun’un 2. maddesinde köye yönelik hizmetler ayrıntılı olarak sıralanmıştır; a) Devlet ve il yolları ağı dışında kalan köyler ve bunlara bağlı yerleşme birimlerinin, orman yollarının ve orman içi yolların yol ağını tespit etmek, bu yolları, köprüleri, sanat yapılarını, köy içi yollarını yapmak, mevcutları geliştirmek, trafik güvenliği yönünden gerekli istikamet ve kilometre levhaları ile diğer işaretleri düzenlemek, b) Kalkınma plan ve programlarında yer alan ilke ve politikalara uygun bir şekilde, toprak ve su kaynaklarının verimli kullanılmasını, korunmasını, geliştirilmesini sağlamak, çiftçilerin hizmetine götürmek üzere gerekli araştırma, etüt, hizmet ve yatırımlara ait program ve projeleri yapmak ve yaptırmak, bunlardan tasvip edilenleri uygulamak ve uygulattırmak, c) Baraj, havaalanı, fabrika savunma ile ilgili tesislerin ve diğer tesislerin inşaatı, tarih ve tabiat kıymetlerinin korunması gibi amaçlarla yapılacak kamulaştırmalar ve özel kanunların uygulanması sebebiyle yerlerini terk etmek zorunda kalanlardan geçim imkânlarını kısmen veya tamamen kaybedecek nüfus ile göçmen ve göçebelere ve bulunduğu yerde geliştirilmesi mümkün olmayan orman içi köyleri, köy nüfusunun çoğunluğu tarafından istenmesi halinde köylerin mahalle, kom, mezra gibi dağınık yerleşme yerlerini yeni bir yerleşme yerinde toplamak, tarım içi ve tarım dışı sahalarda iskân etmek, d) Köy ve bağlı yerleşim birimlerinin yol, su, elektrik, kanalizasyon tesislerinin inşaatı, bakımı, onarımı, geliştirme ve işletme hizmetlerini düzenlemek üzere gerekli tedbirleri almak, bakım, onarım, işletme ve geliştirme hizmetlerine ait esasları tespit etmek ve yürütmek, e) Köy ve bağlı yerleşme birimlerine, askeri garnizonlara sağlıklı, yeterli içme suyu ve kullanma suyu tesislerini yapmak, geliştirmek ve yapımına destek olmak, sondaj kuyuları açmak, bu maksatla umuma ait sular ile kanunlarla köye ve köylüye devir ve tahsis edilmiş veya köyün veya köylerin eskiden beri intifaında bulunmuş olan suları; köylerin ve bağlı yerleşme birimlerinin, askeri garnizonların ihtiyacına göre tevzi etmek, kısmen veya tamamen başka köye, köylere, bağlı yerleşme birimlerine, askeri garnizonlara tahsis etmek ve tahsis şeklini değiştirmek, Sahipli veya köyün bedeli mukabili iktisap ettiği sularla diğer gayrimenkulleri, 2492 sayılı kamulaştırma Kanunu gereğince kamulaştırmak veya gayrimenkul üzerinde irtifak hakkı tesis etmek, Su tesislerinin vücuda getirilmesine ve suyollarının geçirilmesine lüzumlu olan arazi, Devlet hüküm ve tasarrufu altında veya köyün ve köylerin ve bağlı yerleşme birimlerinin umumi yerleri içinde bulunuyorsa o araziler hakkında da bu fıkra hükmü uygulanır. f) Devletin hüküm ve tasarrufu altında veya özel mülkiyetinde bulunan yabani fıstıklık, zeytinlik, sakızlık, harnupluk ve makiliklerin alt yapı tesislerini imar, ıslah ve ihya etmek için gerekli projeleri ve programları hazırlamak, hazırlatmak, tasvip edilenleri uygulamak ve uygulatmak. g) Tarım alanlarının gayesine uygun bir şekilde kullanılmasını sağlamak, denetlemek ve bu konu ile ilgili diğer kuruluşlarla işbirliği yapmak, h) Devletin hüküm ve tasarrufu altında veya özel mülkiyetinde bulunan taşlı, asitli, alkali veya turbiyer toprakları ve kurutulmuş sahaları tarıma elverişli hale getirmek, i) Devletçe ikmal edilmiş sulama tesislerinden alınan veya her ne suretle olursa olsun tarım alanlarında bulunan suyun tarımda kullanılması ile ilgili arazi tesviyesi, tarla başı kanalları, tarla içi sulama ve drenaj tesisleri gibi tarım sulaması hizmetlerini ve bu konularda gerekli diğer işleri yapmak, Ekonomik üretime imkan vermeyece derecede parçalanmış, dağılmış, şekilleri bozulmuş tarım arazilerinin teknik, ekonomik ve işletme imkanları ölçüsünde toplulaştırılmasını yapmak, j) Sulama suyu ihtiyacı saniyede 500 litreye kadar olan suların tesislerini kurmak ve işletilmelerini sağlamak, aynı mahiyette evvelce yapılmış tesisleri ikmal, ıslah ve tevsi etmek ve işletilmelerini sağlamak, (Baraj ve elektrik istihsaline matuf regülatör inşası bu hükmün dışındadır. Saniyedeki sarfiyatı 500 litreden fazla olan sular üzerinde yapılacak tesisler için Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün muvafakati gerekir.) Yağışların ve sel sularının zararlarını önleyici ve depolayıcı tarım arazileri için sulama suyu ve hayvanlar için içme suyu sağlanmasına yönelik gölet ve diğer tesisleri yapmak ve yaptırmak, k) Toprak muhafaza, arazi ıslahı ve sulama gibi faaliyetlerde gerektiğinde birlikler, ortaklıklar, döner sermayeli ve tüzelkişiliği haiz işletmeler kurmak veya döner sermayeli işletmelerini, bu işlerle meşgul birimleri, şirketlere veya işletmelere ortak etmek, bunlarla ilgili her türlü anlaşmalar yapmak, l) Küçük akarsular ile güneş, rüzgar ve diğer enerji kaynakları ve tesislerinden faydalanılarak köylerin elektrikleştirilmesi için tesis-

Kocaeli illeri dışında il özel idarelerince, İstanbul ve Kocaeli illerinde ise il sınırları dâhilinde yapılmak üzere büyük şehir belediyelerince yerine getirilecektir. Kaldırılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü taşra teşkilâtının bölge müdürlüklerince yürütülen hizmetler, bölge müdürlüğü kapsamına giren illerin il özel idarelerince her yıl müştereken yapılacak iş programı çerçevesinde yürütülecektir. Bu iş programı çerçevesinde ilgili il özel idareleri gerekli araç, gereç, taşınır, personel ve diğer her türlü desteği sağlar. Bu Kanunda yer alan iskân konularına ilişkin hizmetler, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından yürütecektir. Mevzuatta Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne yapılan atıflar, devir durumuna göre Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, il özel idaresi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi veya İzmit Büyükşehir Belediyesine yapılmış sayılacaktır.

Kanun'a eklenen geçici maddeler ile de; kaldırılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün mülkiyeti Hazineye ait olup da Maliye Bakanlığınca bu Genel Müdürlüğe tahsis edilen taşınmazlar hariç olmak üzere, taşra teşkilâtının kadro ve pozisyonları, personeli, tüm varlıkları, araç, gereç ve taşınırları, tapuda bu Genel Müdürlük adına kayıtlı olan taşınmazları ve hizmet binaları; İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyelerine, diğer illerde il özel idarelerine, Merkez teşkilâtının kadro ve pozisyonları, personeli, tüm varlıkları, araç, gereç ve taşınırları ile hizmet binaları ve diğer taşınmazları Tarım ve Köyişleri Bakanlığına devredilmiştir. Bu Kanun uyarınca yapılacak devir işlemleri Kanunun yürürlük tarihinden itibaren bir yıl içinde tamamlanacaktır.

ler yapmak, yaptırmak, m) 1306 sayılı İskan Kanununa göre nakledilen veya toplulaştırılacak köyler için arsa tefrik etmek, diğer kasaba ve köylerin imar planlarını ve ihtiyaç sahiplerine konut ve tarımsal işletme tesisleri için tip projeler hazırlamak, hazırlatmak ve kendi evini yapana yardım metoduna dayalı olarak gerekli kredileri vermek, köy içi altyapıları, sosyal tesisler ve istihdam yaratacak ekonomik tesisleri yapmak ve yaptırmak, yıllık harcama planları yaparak Özel İskan Fonunu kullanmak ve bu fondan yapılan kaynak tahsisleri ile yatırımları gerçekleştirmek, n) Deprem ihtimalinin en fazla olduğu aktif deprem kuşaklarında bulunan köylerdeki nüfusun konut ve tarımsal tesislerini depreme dayanıklı hale getirmek maksadıyla kredi vermek, o) Serbest göçmen işlerini yürütmek, özel kanunlar gereğince iskanlı göçmen kabul etmek, p) Kiraya verilecek hazine arazisi genişliğini, kira bedelini ve kiralayacak olan topraksız veya yeterli toprağı olmayan çiftçileri tespit etmek ve Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki arazinin tespit, tayin ve her türlü ölçü işlerini yapmak ve Hazine adına tescil işlemlerini yaptırmak ve evvelce dağıtılan arazilerde tashi, ıslah ve istirdat işlemlerini yapmak, mera, yaylak ve kışlakların tespit, tehdit ve tahsisini yapmak, ayrıca lüzumlu hallerde bunlardan ihtiyaç fazlalarının tespiti ile Hazine adına tescilini sağlamak, r) Hizmet... için lüzumlu her türlü harita, istikşaf, araştırma, etüt proje, rasat, istatistik, envanter, birim fiyat ve analiz gibi işleri yapmak, yaptırmak, s) Hizmet ve tesislerin yapılması, geliştirilmesi, onarım, bakım ve emniyetle işletilmesi için gerekli tesis, atölye, bakımevi, laboratuvar, araştırma ve verici telsiz istasyonu, idari ve sosyal diğer tesislerin plan ve projelerini ve inşaatını yapmak, yaptırmak, onarmak, işletmek, kiralamak ve bakımlarını sağlamak, tesislerin kullanılmasına emniyet ve korunmasına esas olan kaideleri tespit etmek, yürütmek ve kontrol etmek, t) Her türlü alet-edevat, taşıt ve makineler ile donatımlarını, bunların işletilmesi, tamiri için gerekli bütün malzemeyi vasıflarıyla belirlemek, sağlamak, icabında imal etmek ve ettirmek, arazi dahil bina ve taşınmaz malları geçici olarak kullanmak, kamulaştırmak ve satın almak, ü) İçme suyu tahlilleri ile toprak ve bitüm deneylerini yapmak, yaptırmak, v) Toprak etüdü ve her türlü toprak analizleri, sınıflandırmaları ve toprak harita raporlarını yapmak, yaptırmak, y) Evvelce dağıtılan toprakların dağıtım tarihindeki mer'i mevzuat hükümlerine uygun olarak işletilmeyenlerinin geri alınması ile ilgili işlemleri yürütmek, z) Yerleşme birimlerinde çevre sağlığı hizmet ve düzenlemelelerini gerçekleştirmek.

Bilindiği üzere Köyişleri Bakanlığının kuruluş yılı olan 1963'e kadar, bu hizmetler il özel idareleri tarafından yerine getirilmekteydi. Hizmetler, 1965 yılında Yol Su Elektrik (YSE) Genel Müdürlüğü'nün kurulmasıyla birlikte bir uzmanlık birimi eliyle görülmeye başlanmıştır. Böylece, köy hizmetlerinin görülmesinde yaşanan dağınıklık, çok başlılık, kaynak israfi ve uzmanlık yetersizliği sorunları aşılmıştır. 1960'lı yıllardan başlayarak elde edilen başarılar, hizmetlerin yerel yönetimlerin dağınıklığından merkezi planlamaya geçirilme tercihinin ne denli isabetli olduğunu göstermiştir.

1965 yılındaki durum şöyledir: Ülkemizdeki 36.500 köyden 19.500'ünün hiç yolu yoktu; 62.000 km'lik toplam yol ağının ancak 32.000 km'lik kısmı ulaşıma açılmıştı; hiçbir yolda asfalt ve sanat yapısı yoktur. 2000'li yıllara gelindiğinde yolu olmayan köy kalmamış, mevcut köy yolları ağı 293.000 km'ye çıkmış, yaklaşık 100.000 km yol asfalt kaplamalı hale getirilmiştir. Ülkemizde devlet ve il yolları ağının yaklaşık 60 bin km. olduğu düşünüldüğünde, kırsal alana götürülen hizmetin büyüklüğü ortaya çıkmaktadır. Yine ülkemizdeki 75 bin yerleşim ünitesinden, 1965 yılında 18.183'üne sağlıklı ve yeterli içme suyu götürülmüş olmasına karşın, bugün itibarıyla 70 bin adedinde sağlıklı ve yeterli içme suyu vardır. Bu ünitelerin yaklaşık yüzde 60'ına şebekeli sistemle içme suyu götürülmüştür. Sulanması öngörülen 2,4 milyon hektar alanlık tarım arazisinin 1,2 milyon hektarı sulamaya açılmış, 963 bin hektar alanda tarla içi ve toprak muhafaza ve geliştirme hizmetleri sağlanmıştır. Bütün bu uygulamalar, ulaştırma, içme suları, iskân, tarım, konut, teknolojik araştırmalar ve çevre gibi 7 ana sektör ve 26 alt sektörde hizmet üreten Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün başarılarından sadece birkaç örnektir. Bu hizmetlerin gerçekleştirilmesinde etkin bir denetim ve eşgüdüm sağlanmış, ülkenin geri kalmış bölgelerine daha fazla kaynak ayrılmasına özen gösterilmiştir. Diğer yandan ülkeye ekonomik ve uzun ömürlü tesisler kazandırılmıştır. Bu uygulamalarda, Genel Müdürlük ihtiyacı olan iş makinelerinden bir dozer veya yükleyici 65 bin dolara alınırken, aynı iş makinesinin il özel idareleri tarafından tam iki katına, yani 130 bin dolara alındığı yaygın olarak bilinen örneklerden biridir. Buna benzer örnekler çoğaltılabilir.¹⁶

Köy hizmetlerinin kapatılmasına ilişkin çeşitli görüşler ileri sürülmüştür. Bir görüşe göre;¹⁷ KHGM'nü kapatmanın orta-uzun vadede iki amacı vardır: Bölgesel-federal devlet kuruluşunun altyapısını hazırlamak. Toprak ve su varlığını kamu malı olmaktan çıkarmak ve özel mal haline getirmek. (1) Bölgesel-federal devlet kuruluşunun altyapısını hazırlamak; KHGM tarafından yürütülen işler, havza -bölge bazında planlanması, yürütülmesi, uygulanması gereken işlerdir. Bugünkü Türkiye koşullarında 81 illi ölçek bunun için dardır. Nitekim Türkiye'de bu gerek yerine getirilmiş ve KHGM 23 bölge müdürlüğü biçiminde örgütlenmiştir. Ancak, bölge müdürlükleri, yapısı gereği mekânı ulusal görüş açısından gören Ankara mer-

¹⁶ http://www.kamuyonetimi.org/gelisme_khgm_05.php

¹⁷ http://www.kamuyonetimi.org/gelisme_khgm_03.php

kezinin kollarıdır. Ülkede henüz bölgesel-federe yapılar kurulamadığına göre, ilk adımda ulusal-kamusal düzenden kopuşu gerçekleştirmek gerekir. Bunun için yapılabilecek tek şey, hizmetin merkezi örgütlenmesini ortadan kaldırarak 81 ilde erimesini sağlamaktır. Avrupa Birliği'nin 'ev ödevleri' arasında yer alan Bölgesel Kalkınma Ajanslarının (İdareleri) kurulması söz konusudur. Önceki Hükümet döneminde toplam sayıları 26 olarak saptanmış olan bu idareler kurulduğunda, köy hizmetleri il meclislerinden alınarak bunlara devredilecektir. Bölgesel Kalkınma İdareleri, ulusal bütçeden çok, yabancı fon ve kredilerden beslenecek yapılar olarak tasarlanmıştır. Kısacası bu idarelerin merkezi ucu Ankara'ya değil, Brüksel'e ve dünya borsalarına açıktır. (2) Toprak ve su varlığını kamu malı olmaktan çıkarmak ve özel mal haline getirmek: Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, OECD, Avrupa Birliği gibi kuruluşlar, toprak ve su kaynaklarını birer toplumsal değer değil ekonomik değer olarak tanımlamaktadırlar. Ekonomik değer, toprak ve suyun ticari meta olarak piyasada alınıp satılır hale getirilmesi demektir. Toprak ve su, kamu malı olmaktan çıkarılarak özel mülkiyet konusuna dönüştürülmek istenmektedir. Ulusal ölçek ve kamu hukuku, bu amacın önünde engeldir. KHGM'nün yerel idarelere devri, bu varlıkların üzerinde kamu hukukunun geçerliğine son verecek hızlı bir özel mülkiyete dönüştürme sürecini başlatma olanağı yakalamak demektir. Toprak ve su kaynakları üzerinde baskın durumda olan "devletin hüküm ve tasarrufu altında olan topraklar" ile "umumi sular" statüleri daraltılacaktır. Yerel idareye ve özel mülk sahipliğine mülkiyet tescilleri gerçekleştirilecektir. Böylece, tüm toprak ve su kaynakları piyasa koşullarına göre alınıp-satılır hale getirilecektir. Köy topraklarının yabancılarla satışı önündeki engeller hâlihazırda kaldırılmıştır; su kaynaklarında işletmecilik yerli ve yabancı büyük tekellere geçmiş durumdadır. Piyasada birer ticari meta olarak alınıp satılabilir hale getirilen bu ulusal varlığın, küresel şirketlerce paylaşılması engelsiz biçimde tamamlanacaktır. KHGM'nün kapatılması, her biri gerçek dışı olan sözde gerekçelerin ötesinde bu gizlenmiş gerekçelere dayanmaktadır. Bu nedenle KHGM'nün kapatılmasına karşı çıkmak, herhangi bir kuruluşu ve 50.000 işçinin haklarını savunmanın ötesinde ülkenin geleceğini savunmak demektir.

Bir mülki idare amiri olarak KHGM'nün taşradaki kötü yönetimine tanık olmuş, bu teşkilatın mülki idare amirlerinin yönetiminden çıkarılarak yerel siyasetçilerin eline teslim edilmesine ve özellikle bölge teşkilatları şeklinde örgütlenmesine karşı çıkmıştık. Ancak bu teşkilatın tamamen kapatılması yerine "mülki sistem" içinde muhafazasının daha yararlı olacağı düşünülmektedir. KHGM kapatılmasıyla birlikte, köye yönelik hizmetler tamamen il özel idarelerinin imkân ve kabiliyetine bırakılmış olmaktadır. Yeni il özel idaresi sisteminde valilerin il genel meclisinin başında olmadıklarını ve vesayet yetkilerinin zayıflatıldığı düşünüldüğünde bu konudaki kaygılarımız daha da artmaktadır.

2.2.2. Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin Kurulması

Son dönemde köye yönelik teşkilatlara ilişkin değişimlerden en önemlisi köylere hizmet götürme birliklerinin yaygınlaşmasıdır. Köylere Hizmet Götürme Birlikleri öncelikle bir mahalli idare birliği türüdür. Mahalli İdare Birlikleri, Anayasanın 127'nci maddesi ile 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikler Kanununa istinaden İçişleri Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu izni ile kurulan kamu tüzel kişiliğine haiz kamu kuruluşlarıdır. Anayasanın 127'nci maddesine göre; Mahalli İdareler, kendilerine mevzuatla verilmiş görevlerden bir ya da birkaçını yapmak üzere, kendi aralarında birlik kurabilirler.

Birliklerin kurucularının mahalli idare birimi olması zorunludur. Köyler, Belediyeler ve İl Özel İdareleri kendi aralarında (sadece köylerden, belediyelerden veya özel idarelerden oluşan) birlik kurabilecekleri gibi diğer mahalli idarelerle ortaklaşa da (belediye/köy, belediye/özel idare, köy/özel idare, belediye/köy/özel idarelerden oluşan) birlik kurabilirler. Bu yolla, hem ortak ihtiyaçlarının çözümünde güç birliği yapmış olurlar, hem de hizmetin gerektirdiği optimallikte hizmet birimleri oluşturabilirler.

Özellikle coğrafi bakımdan birbirine çok yakın olan mahalli idare birimleri itfaiye, içme suyu, sulama, kanalizasyon, arıtma, katı atık toplama ve bertarafı, asfalt şantiyesi, gibi hizmetleri, aralarında kuracakları birlikler vasıtasıyla yürütebilirler. Birliklerin geliri, esas itibarıyla üye mahalli idarelerin bütçelerinden ayıracakları paylardan oluşur. Ayrıca başka gelir kaynaklarının da bulunması mümkündür. Mahalli İdare Birlikleri, tüzükte birliğe devredilmesi görülen mahalli müşterek nitelikli hizmetlere ilişkin olarak üye mahalli idarelerin hak ve yetkilerine sahiptir.

Birlikler, çalışma programı, yetki devri, birlik ile birlik başkanının ihtilafı olması, birlik organlarının veya bunların üyelerinin görevden uzaklaştırılması, yıllık faaliyet raporu, bütçe ve diğer mali konular, tahvil ihracı hariç borçlanma, bütçe içi işletme tesisi, borç ve alacakların mahsubu, yurt dışı ilişkileri, diğer kuruluşlarla ilişkiler, yazışma ve yeniden değerlendirilmesinin birliklerde uygulanması konularında birlik tüzüğü ile birliğe devredilen hizmetlerle sınırlı olmak üzere belediye mevzuatına tabidirler.

Belediyelerin ve İl Özel İdarelerinin birliklere üye olmaları halinde birliklerin kadro ihdas ve personel istihdam usul ve esasları aynen belediyelerdeki gibidir. Mahalli İdare Birliklerinin denetimi İçişleri Bakanlığınca yapılır. Valiler ve Kaymakamlar gerekli gördüklerinde ülke düzeyinde kurulan birlikler dışındaki birlikleri denetleyebilirler. Birlikler Sayıştay'ın dış denetimine tabi değildir. Birlik kuruluş prosedürü aşağıdaki şekildedir: *Birlik Tüzüğü'nün Kabulü; 5355 sayılı Birlikler Kanunu'nun 5 inci maddesine göre; hazırlanacak birlik tüzüğü, katılımcı mahalli idare birimlerinin meclislerinin 2/3 çoğunluğuyla kabul edilmelidir. *Birlik Tüzüğü'nün Vali veya İçişleri Bakanlığınca Onaylanması; Meclislerce kabul edilen

tüzük, birlik bir il dâhilinde kuruluyor ise valinin, birden fazla il dâhilindeki mahalli idarelerin katılımı ile kuruluyorsa İçişleri Bakanın onayı ile kesinleşir. *Bakanlar Kurulu İzni; Birlik kurulabilmesi için Anayasa'nın 127'nci maddesi gereğince Bakanlar Kurulu'ndan izin alınması gerekmektedir. Bu izin İçişleri Bakanlığı (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü) aracılığıyla alınmakta ve konuya ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır. İzin taleplerinin valilik yazısı ile yapılması ve buna birlik tüzüğünün bir örneğinin eklenmesi gerekmektedir.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununda öngördüğü birlik çeşitleri: Zorunlu Birlikler (5355/4 md.) , Turizm Altyapı Hizmet Birlikleri, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri, Sulama Birlikleri, Ülke Düzeyinde Kurulan Birlikler, Diğer Birlikler, olarak sınıflandırılabilir. Bu dallar altında toplanan birliklerden bir kısmı da, kendi içlerinde faaliyet sahalarına göre farklılıklar arz etmektedir.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununa Göre Düzenlenerek İçişleri Bakanlığına Gönderilen Birliklerin Sayısı ve Türlerine Göre Dağılımı¹⁸

BİRLİK TÜRLERİ	SAYISI
ATAK (ALT YAPI BİRLİKLERİ)	44
BELEDİYE BİRLİKLERİ	46
BÖLGE BELEDİYE BİRLİKLERİ	15
ÇEVRE HİZMET BİRLİKLERİ	15
HİZMET BİRLİKLERİ	15
İÇME SUYU BİRLİKLERİ	101
SULAMA BİRLİKLERİ	359
KÖYLERE HİZMET GÖTÜRME BİRLİKLERİ	875
KALKINMA BİRLİKLERİ	11
MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ	7
TURİZM BİRLİKLERİ	19
DİĞER	42
TOPLAM	1549

¹⁸ Bilgiler, <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mahalli/Birlikler.aspx> (14.04.2007) sitesinden alınmıştır.

5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun Öngördüğü Birlik Çeşitleri ve Sayıları¹⁹

BİRLİK TÜRLERİ	SAYISI
1) ZORUNLU BİRLİKLER (5355/4 md)	160
2) TURİZM ALTYAPI HİZMET BİRLİKLERİ	19
3) KÖYLERE HİZMET GÖTÜRME BİRLİKLERİ	875
4) SULAMA BİRLİKLERİ	359
5) ÜLKE DÜZEYİNDE KURULAN BİRLİKLER	2
6) DİĞER	134
TOPLAM	1549

(Not: Tüzüklerini 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'na uygun hale getiren Mahalli İdare Birliklerinin toplam sayısı 1549'dır.)

Köylere hizmet götürme birliklerinin uzun yıllardan beri özellikle mülki idare amirliklerinin ilgisi ve gayretleri ile faaliyetlerini sürdürüyorlardı. Farklı olan bu birliklerin Mahalli İdare Birlikleri Kanunu çerçevesinde yasayla diğer birliklerden farklı ve özel olarak düzenlenmesidir. 5355 sayılı ve 26.05.2005 tarihli Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun²⁰ 18.maddesi "KÖYLERE HİZMET GÖTÜRME BİRLİKLERİ" başlığını taşımaktadır;

"Madde 18- (Değişik cümle: 29.12.2005-5445 S.K./1. mad) 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. Bakanlar Kurulu, 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

¹⁹ Bilgiler, <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mahalli/Birlikler.aspx> (ET: 14.04.2007) sitesinden alınmıştır.

²⁰ Mahalli İdare Birlikleri Kanunu için bakınız, (Resmi Gazete Tarihi: 11.06.2005 Sayısı: 25842).

arasından gizli oyla seçeceği iki il genel meclisi üyesi ve iki köy muhtarı olmak üzere beş kişiden oluşur.

İl özel idareleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşları; köye yönelik hizmetlerine ilişkin yapım, bakım ve onarım işlerini aralarında yapacakları anlaşmaya göre köylere hizmet götürme birlikleri aracılığıyla gerçekleştirebilir. Bu takdirde, gerekli kaynak bu birliklere aktarılır ve söz konusu iş, birliğin tâbi olduğu esas ve usullere göre sonuçlandırılır.

Köylere hizmet götürme birlikleri, ihtiyaca göre hizmet akdiyle personel istihdam edebilir. Ancak, köylere hizmet götürme birliklerinin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın % 10'unu aşamaz. Vali ve kaymakamlar birlik hizmetlerini yürütmek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarından personel görevlendirebilir. Bu şekilde görevlendirilenlere birlik bütçesinden karşılanmak üzere, (5000) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunan tutarda aylık ödeme yapılır. Görevlendirmelerde otuz günden kısa süreler için kıst hesaplama yapılır. İl özel idaresi bütçe gelirlerinin ne kadarının köylere hizmet götürme birliklerine aktarılacağı, köylere hizmet götürme birliklerinin sunacağı yatırım plânı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerine göre il genel meclisince kararlaştırılır. Köylere hizmet götürme birliklerinin bütçesine ilişkin esas ve usûller ile muhasebe ve raporlama standartları, harcama esas ve usûlleri, çerçeve hesap plânı ile düzenlenecek raporların şekil, süre ve türleri ile bu birliklerin yapacakları ihalelere ilişkin esas ve usûller Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.”

Buna göre; -KHGB'ler ilçelerde ve merkez ilçelerde o ilçenin tüm köylerinin iştiraki ile kurulacaktır. -KHGB'ler o ilçenin adını taşıyacaktır. -Bakanlar Kurulu KHGB kurulması konusunda genel izin verebilecektir.

KHGB'nin **amaçları** şunlardır: -Yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak, -Kırsal kalkınmayı sağlamak, -KHGB'ler tarım ürünlerinin pazarlanması faaliyetini yürütemezler.

KHGB'nin **3 organı** vardır. Bunlar; Birlik Başkanı, Birlik Encümeni ve Birlik Meclisidir.

-Birlik başkanı merkez ilçelerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı, diğer ilçelerde kaymakamdır.

-Birlik meclisi, birlik başkanı başkanlığında, birliğe üye köylerin muhtarları ve o ilçeden seçilen il genel meclisi üyelerinden oluşur.

-Birlik 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.

-İl özel idareleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşları; köye yönelik hizmetlerine ilişkin **yapım, bakım ve onarım işlerini** aralarında yapacakları anlaşmaya göre köylere hizmet götürme birlikleri aracılığıyla gerçekleştirebilir.

-Köylere hizmet götürme birlikleri, ihtiyaca göre hizmet akdiyle **personel** istihdam edebilir. Ayrıca vali ve kaymakamlar birlik hizmetlerini yürütmek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarından **personel** görevlendirebilir.

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

-KHGB'nin bütçesine, yapacakları harcamalara ve ihalelere ilişkin esas ve usuller İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak **yönetmelikle** düzenlenecektir. (Kanunda emredilmesine rağmen bugüne kadar bu yönetmelik çıkarılamamıştır. Dolayısıyla uygulamada birliklerin bütçe, muhasebe ile harcama usulleri konusunda bir belirsizlik bulunmaktadır.)

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda KHGB'ler ile ilgili bir diğer düzenleme 22. maddede yapılmıştır. Bu maddede; mahallî idare birliklerinin denetiminin İçişleri Bakanlığınca yapılacağı, valiler ve kaymakamların gerekli gördüklerinde ülke düzeyinde kurulan birlikler dışındaki birlikleri denetleyebilecekleri, Sayıştay'ın dış denetimine tâbi olmayan mahallî idare birliklerinin, İçişleri Bakanlığı, valiler veya kaymakamlarca malî denetimi sonucunda tespit edilen kamu zararı üzerine yapılan kişi borcu teklifleri, birlik meclisinde görüşülerek karara bağlanacağı, alınan kararlara karşı idari yargıya başvurulabileceğine ilişkin düzenlemeler öngörülmüştür.

Köy birlikleri konusunda tartışmalar uzun yıllardır devam etmektedir. Genel olarak köy birlikleri yararlı görülürken, genel kanaat bu birliklerin kurulması teklif edilen ilçe yerel yönetiminin yerini tutamayacağı şeklindedir. Örneğin Geray (2000: 21-23), köy birlikleri ile ilgili söz konusu düzenleme daha tasarı aşamasındayken bir yazısında; ilçe köylere hizmet götürme birliği kurulmasının, ilçe yerel yönetimi kurulmasına göre köklü bir çözüm önerisi olmadığını ifade etmiştir. Ona göre, bu düzenlemenin temel yaklaşımı, il özel idarelerinin güçlendirilmesiyle köy hizmetlerini daha etkin biçimde görmesi için tanınan kimi olanaklar getirilirken, ilçenin yerel birimlere dönüştürülmesi yerine, köylerin yapısında önemli değişiklik yapılmaksızın, ilçelerin sınırları içindeki köylerin katılımıyla köy birliği kurulmasıdır. Özünde il özel idarelerinin güçlendirilmesine ağırlık veren bir anlayışın ürünü olarak, kırsal alanda ilçenin güçlendirilmesi ve yerel yönetim kimliğine kavuşturulmasına ilişkin önerilerin bir kenara itilmesi söz konusudur. Birlikler, yerel yönetimler arasında işbirliği ve dayanışma amacıyla belli işleri görmek üzere kurulurlar. Birlikler, ilçe düzeyinde oluşturulacak bir yerel yönetim biriminin yerini alamazlar. İlçe basamağında yerel yönetim kurulmasının hem hizmetlerin verimli ve etkin biçimde görülmesi yanında, halkın kalkınma ve yönetim süreçlerine etkin biçimde katılması, yöneticileri desteklemesi, kısaca demokratikleşme açısından yararları yerel yönetim birliğinden beklenemez. Sonuç olarak Geray, kırsal alanda

ilçe düzeyinde yerel yönetim kurulması ve köy yönetimlerinin demokratik, özerk, güçlü, çoğulcu, katılımcı bir yapıya kavuşturulması hem kırsal gelişmenin, hem de demokratikleşmenin önkoşuludur.

Çoker'e (1999: 19-24) göre de, birlikler, tüzel açıdan belirli ve ortak bir amaç için bireylerin bir araya gelmesiyle oluşturulan dernek ve öbür örgütlenmelerden ayrı niteliktedir. Yerel yönetimler ve kırsal kalkınma, yöre insanının tümünü ilgilendiren, onun uygarca yaşamasını sağlayacak tüm gereksinimleri karşılamayı amaçlamaktadır. Çoker, belli insan kümeleri için yapılan iyileştirme çalışmalarının kırsal kalkınmayı karşılamayacağını, yerel yönetim birlikleri yoluyla kimi yararlar sağlansa bile, bunun kırsal alanın gerektirdiği köklü çözümlerin yerini alamayacağını iddia etmektedir. Kamu hizmeti niteliği nedeniyle en başta devletin kırsal kalkınmadan sorumlu olduğunu vurgulayan Çoker, devletin bu hizmetleri merkezden yönetmesinin sakıncalarını açıkladıktan sonra toplum kalkınması çalışmalarının yerinden yürütülmesi gerektiğinden, çalışmaların etkin ve verimli, halkın katılımına en elverişli düzeyde olan ilçe düzeyinde oluşturulacak bir "ilçe yerel yönetimi"nce yürütülmesinin zorunlu olduğu görüşündedir.

Güler (1998: 10-11) ise, yasalasamadan kadük olan ve günümüzdeki mahalli idareler yasalarının öncüsü niteliğini taşıyan "Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı"nı (kamuyunda "Mahalli İdareler Reformu" olarak da bilinen) eleştirirken; tasarının köy yönetimleri ile ilgili olarak "ilçe köy birliği" yaklaşımını getirdiğini, köy yönetimlerinin bugünkü yapısının olduğu gibi bırakıldığını, ancak kırsal hizmetlerin örgütlenmesinin değişikliğe uğradığını, bugünkü yapıda köylere hizmet götürme birliği kurma uygulamasının yaygın olarak var olmasına karşın, tasarı ile bu birlikleri tek tip ve zorunlu bir kuruluşa dönüştürülmek istenildiğini belirtmiştir. Birliklerin il özel idareleriyle ve ayrıca mülki amirlik kurumuyla ilişkilendirildiğini belirten Güler, öngörülen birliklerin kamu hizmetlerinde piyasa düzeneklerinin en ücra köşelere kadar yaygınlaştırmak sonucunu doğuracağını ifade etmiştir.

Sonuç olarak, Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin mülki idare amirlerinin yıllardır toplum kalkınmasına yönelik verdikleri mücadelenin sonunda oluşturulmuş yerel kuruluşlar olduklarını, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile birlikte bu birliklerin yasal statülerinin tescil edildiği, bu çerçevede birliklerin görevleri, organları, personel çalıştırılması vb. konuların açıklığa kavuşturulduğu, birliklerin başında mülki idare amirlerinin olmasının çok yararlı görüldüğü, başında mülki idare amiri olmayan bir köy birliğinin yaşama şansının olmadığı, ancak ilçe köy birliklerinin gelir kaynaklarının yasa ile güvence altına alınmadığı, tamamen il genel meclislerinin inisiyatifine bırakıldığı, ayrıca encümen üyeleri arasına il genel meclisi üyelerinin dâhil edilmesinin uygulamada sıkıntıya yol açabileceği, bu birliklerin bütçeleri ile yapacakları harcama ve ihalelere ilişkin esas ve usullerin halen daha belirlenmemesinin uygulamada bazı usulsüzlüklere yol açabileceği, her şeye rağmen bu birlikle-

rin yararlı görüldüğü, ancak kurulması teklif edilen ilçe yerel yönetiminin de yerini tutmayacağı söylenebilir.

Bu arada köylere hizmet götürme birliklerinin görevleri sayılırken “tarım ürünlerin pazarlanması hariç olmak üzere” denilmesinin oldukça dikkat çekici olduğu, bu düzenlemenin özellikle süt gibi tarımsal ürünleri pazarlayan birlikler için gelir kaybına yol açabilecek bir düzenleme olduğu, bu düzenlemenin bazı Trakya gibi yörelerde birliklere rakip olan bazı çokuluslu şirketlerin girişimi ile maddeye girmiş olabileceği düşünülmektedir.

2.2.3. Köylerde Yerel Vergiler Dönemine Doğru

Daha yasalaşmamakla birlikte köylerle ilgili önemli bir konuda İl Özel İdareleri aracılığı ile köylerin de aynen belediyeler gibi yerel vergilerle tanışacak olmasıdır. “**İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı**” olarak adlandırılan ve hükümet tarafından meclise gönderilen tasarının 3.maddesinde; “Yetkili idare”; (1) Bu Kanunun uygulanması bakımından yetkili idare; özel olarak belirtilmeyen hallerde, a) Belediye ve mücavir alan sınırları dışında il özel idaresini (...) ifade eder.”, denilmektedir. Bu durumda belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan yerlerde yaşayan vatandaşlar ki buralar köylerdir, tasarıda il özel idarelerince alınması öngörülen vergi ve harçları ödemek durumunda kalacaklardır. Bilindiği üzere il özel idarelerine yönelik bir gelir kanunu yoktur. Bu tasarı yasalaşırsa il özel idareler köylerden yerel gelir toplamaya başlayacaklardır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TOPLUM KALKINMASI VE KÖYE YÖNELİK POLİTİKALAR

3.1. Toplum Kalkınmasının Anlamı

Birinci bölümde ağırlıklı olarak Köy Kanunu ile düzenlenen köy yönetimi üzerinde durulmuştu. Ancak köy deyince aklımıza sadece köy yönetimi gelmez. Köy çok boyutlu bir kavramdır. Bizim gibi kalkınmasını tamamlayamamış ülkelerde köy denilince mutlak suretle köy kalkınması üzerinde de durmak gerekir.

Toplum kalkınması (*community development*), sosyal, ekonomik ve kültürel alanlardaki gelişmeyi sağlamak üzere hakla devletin işbirliği yapması anlamına gelmektedir. Geri kalmış ülkelerde toplum kalkınması, köy kalkınması ile eş anlamda kullanılmaktadır. Geri kalmış bölgelerde girişilecek toplum kalkınmasının bölge plancılığı ile el ele yürütülmesi zorunludur. Çünkü geri kalmış bölgeler bir bakıma geri kalmış köylerin bir toplamıdır. Geri kalmış ülkelerin hepsinde köylü çoğunluktadır. Bu nedenle köylerin ekonomik, sosyal ve kültürel sorunlarına planlı kalkınma içinde gereken ağırlığı vermek zorunluluğu vardır. Özellikle 2. Dünya Savaşından sonra, geri durumda olan hemen her ülke, toplum kalkınması yöntemini benimseyerek, köylük yerleri kalkındırma çabası içine girmiştir. Birleşmiş Milletler Teşkilatı ve öteki uluslararası kuruluşların da bu çabaları belli yollarla destekledikleri bilinmektedir. Toplum kalkınması ile yalnız devlet ya da topluluğun dışında bulunan güçler tarafından yapılacak yardımlarla, ekonomik, kültürel ve sosyal koşulların düzeltilmesi söz konusu değildir. Burada zihniyet değişikliği, vatandaşların kendi aralarında, halkla hükümet arasında, sürekli ve güçlü bir anlayış havası yaratmak, belli başlı amaç olarak karşımıza çıkmaktadır. Köy topluluklarını ulusal bütünlüğün ayrılmaz birer parçası haline getirmek ve ülke çapındaki kalkınmaya yardımcı olacak bir düzeye yükseltmek de gözden uzak tutulmaması gereken amaçlardır. Başta Hindistan olmak üzere, birçok Uzak ve Ortadoğu ülkelerinde, Güney Amerika'da, köylük yerler için, toplum kalkınması yol ve yöntemi uygulanmaktadır. Dünya nüfusunun üçte ikisinin geri kalmış ülkelerde yaşadığı ve bütün bu ülkelerde köylü nüfusunun çoğunlukta olduğu düşünülürse, toplum kalkınmasının önemi daha iyi anlaşılır. Bir Amerikalı düşünür; "Bir numaralı kirlenme sorunu geri kalmışlıktır." demiştir. Geri kalmış ülkelerde, akla gereken önem verilmez; köylük yerlerde yaşayanların çoğunluğu teknik bilgiden yoksun boş inançların etkisi altında, girişkenlik gücünü yitirmişlerdir. Buralarda köylü yüzyıllar boyunca, yerine göre, toprak sahipleri, sömürgeciler, din adamları, kamu görevlileri (...) tarafından sindirilmiş, ezilmiş, sömürülmüştür. Elindeki azı da yitirmemek için, çok peşinden koşmamak, öteki dünyada kavuşacağı mutluluğu derin bir tevekkül içinde beklemek, günlük yaşantısının en ufak ayrıntılarında bile, kaza ve kadere inanmak (...) geri kalmış ülkelerde halk yığınları için, bırakılması çok güç olan bir hayat felsefesi olarak yerleşmiştir. Toplum kalkınmasının başarıya ulaşabilmesi için benimsenen uluslararası ilkeler şu üç nok-

ta da toplanmaktadır. *İşbirliği yapmanın değerine, önemine inanmak, *Merhamet, hayırseverlik yerine, karşılıklı yardım ilkesini benimsemek, *Zora başvurmak yerine, demokratik özgürlüklere, insan haklarına dayanan bir örgütlenmeyi gerçekleştirmek (Keleş, Yavuz, 1989: 112-114).

Keleş ve Yavuz'a (Keleş, Yavuz, 1989: 129-130) göre köy, köylü, köy yerel yönetimi, toplumun tüm yapısından soyutlanamaz. Bu konuda güven üzerinde durmak gerekir. Toplum kalkınması ile yüzyılların birikimi olan güvensizlik duygularını yok etmek de amaçlanıyordu. Ancak bu sağlanamamıştır. Öyle ise köylü ve köy şu iki yoldan başının çaresine bakmaya itilmiştir: *Köy statüsünden kurtularak belediye statüsüne kavuşmak, *Köyü bırakıp kente göçmek, yolunu bulursa oradan da başka ülkelere gitmek. Birinci yol köye ve köylüye çok şey kazandırmaz. Üstelik bu türlü girişimler çoğunlukla politikacıların desteği olmadan başarıya ulaşmaz. İkinci yol tam bir düzensizlik içindedir. Kentleşme ülkemizde erozyon biçimindedir. Bu alandaki erozyonu üçe ayırabiliriz; *Sosyal erozyon; işgücüne güvenenlerin köyden uzaklaşmalarıdır. *Ekonomik erozyon; eline topluca para geçenlerin çoğunlukla kırsal alandaki üretimi artıracak işlere yatırım yapma yerine, bu paraları kentlere taşımasıdır. *Entelektüel erozyon; eğitim görmüş, beceri ve yetenek kazanmış olan köy çocuklarının kentlerde kalmasıdır. Bu üç erozyonun köyleri çoraklaştırdığı, genç, dinamik evlatlarından yoksun bıraktığını, artı değerlerin köy dışına kaçtığı söylenebilir. Öte yandan kentler gecekondularla, işportacılarla dolmakta, köyleşmekte, altından kalkamayacakları sorunlarla karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu yüzden ülkemizdeki kentleşmenin "sahte kentleşme" olduğunu söyleyenler vardır. Toplum kalkınması, köyleri kalkınma birimi olmaktan çıkarmış, bir ilçeyi tüm köyleriyle kalkındırma yöntemini benimsemiştir. Bunun anlamı köylüyü yüzlerce kilometre uzaktaki çekici merkezlerden bir ölçüde kurtarmak, köylerin yakınında bu tür merkezler yaratmaktır. Son olarak söylenebilecek olan; köylü-kentli ayrımı ancak planlı çalışmalarla yol edilebileceği ve yok edilmesi gerektiğidir.

3.2. Köye ve Köylüye Yönelik Politikalar

Cumhuriyet döneminde köy ve köylü sorunlarına yönelik ilgi sürekli olarak artmıştır. Ülke ekonomisindeki olumsuz gelişmeler, özellikle köy gelirlerinin dondurulması gibi ters tasarruflara zemin hazırlamış olmakla birlikte, kalkınma yolunda adımlar atılırken köylünün demokratik desteğinin sağlanmasına dönük politikalar da köye yönelik hizmet ve çalışmaların artması sonucunu vermiştir. Özellikle 1961 Anayasasının ışığında belirlenen Planlı Kalkınma Döneminin başlangıcında ve izleyen yıllarda köy ve köylü sorunları ulusal kalkınma içinde önemli bir konu olarak ele alınmıştır. Bütün beş yıllık kalkınma programlarında ve hemen bütün hükümet programlarında köye ve köylüye yönelik politikalara yer verildiği görülmektedir (Aytaç, 2000: 21). Bu planlara ilerleyen bölümde değinilecektir.

Cumhuriyet döneminde köy ve köylü sorunlarına yönelik yürütülen politikalara geçmeden önce Türk köylüsünün içinde bulunduğu duruma kısaca göz atmak yararlı olacaktır. Planlı dönemin arifesinde Helling Türk köylüsü üzerinde ilginç saptamalar da bulunmuştur. Köylünün içinde bulunduğu durumu anlamamıza yardımcı olması açısından bir yabancı gözüyle yapılan tespitler aşağıya özetlenmiştir: Ona göre Türkiye’de nüfusun önemli bir kısmı birinci bölümde verilen köy tarifine uyan topluluklarda yaşar ve eğer Türkiye’de “vasat insan” diye bir şey varsa muhakkak ki bu bir köylüdür. Türkiye’nin görkemli mazisinden kalma abidelerine ve büyük şehirlerdeki kozmopolit hayata bakarken onu gözden kaçırmamak gerekir. Fakat Türk köylüsü memleketin başlıca insan kaynağını teşkil eder ve onun refahı da, hükümetin elde ettiği başarının bir ölçüsü sayılır. Bazen gerilikle itham edilen ve bazen de Türk fazilet ve kültürünün en gerçek temsilcisi olarak methedilen Türk köylüsü, her iki unvana da hak kazanmıştır. Türkiye’de kültür birliğinin şehir dışı bölgelerde kökleşmiş olduğu, şüphe getirmeyen bir gerçektir. Dil, örf, adet, görenek ve hayat tarzı, kısaca ülkenin gayet mütenevvi iklim ve coğrafya şartlarına, bariz bir Türklük damgası vuran şeyler, köyde halk kültüründe kökleşmiştir. Aynı zamanda köylü muhafazakârdır ve böyle olmakla övünür. Hemen her köy uzun bir mazi ve akrabalıkla bağlanmış gayet sıkı sosyal bir birlik; köy ekonomik açıdan müstakildir ve günlük meselelerini kendisine en uygun bir şekilde halleder. Böyle bir sosyal bünyenin değişikliğe büyük bir direnç göstereceği tabiidir ve hakikaten de öyledir. Türkiye’de en önemli sosyal olay köy ise de, en önemli dinamik kuvvet, Cumhuriyet kurulumu beri, Türk hükümetinin takip ettiği siyasettir (Helling, 1956: 4).

Helling’e göre Cumhuriyet yönetimi öncesinde nüfus artışı; savaşlar ve felaketlerle denge halinde tutuluyordu ve beklenmedik felaketler karşısında köylünün karakterinde bir kabul ve tevekkül unsuru yerleşmişti. Cumhuriyet idaresi altında nüfus artışı üzerindeki bu doğal frenler ya kaldırılmış ya da değiştirilmiştir. Türkiye’nin kalkınma davasını başarma olasılıkları, halkın eski tevekkül ruhunu bırakmasına ve yeni hükümet şeklinin ona sağladığı olanakları ve sorumlulukları kabul etmekte göstereceği kabiliyete bağlıdır. Türkiye nüfusunun önemli bir bölümünü köylü nüfus teşkil ettiğinden üretim artışında öngörülen değişikliğin çoğu köyden gelmelidir. Fakat zirai üretimi arttırmak için köye makine ve ticari zihniyet sokulmalı ve köylünün yaşam tarzı değiştirilmelidir. Bu suretle şimdi toprağı sürmek için kullanılan çok miktarda insan serbest kalacak ve ziraat daha randımanlı hale gelecektir. Ziraatta yaşanacak bu değişiklikle şehre doğru büyük bir göç hareketi başlayacaktır. Bu hareketin sanayileşmeye, eğitime ve şimdiye kadar iki sınıflı bir topluluk olan Türkiye’nin baştan aşağı demokratik bir hale gelmesine önemli etkileri olacaktır. Türkiye’de bazı sorunların mevcudiyetine rağmen devamlı bir gelişme ve terakki aşaması ümit etmek için kuvvetli sebepler vardır. Bu sebeplerden bir tanesi, şehir dışı Türkiye’de, diğer memleketlerin bu gibi değişiklikler için en büyük engeli teşkil eden mâniâların bulunmamasıdır. Hemen her köy ekonomisinin sorunu olan arazi sahipliği Türkiye’de pek az yerleşebilmiştir. Kesin olarak tayin edilmiş sınıflar mevcut ise de Türkiye’de hiçbir zaman kast sistemi kurulmamıştır. Demek ki demokrasinin ve girişimciliğin gelişmesi için gerekli örnek köyde vardır. Şehirle

köy arasındaki mesafe hiçbir zaman kapatılamaz addedilmiş ve hatta Osmanlı İmparatorluğu zamanında, saray bile girgin ve kabiliyetli köylülere kapısını daima açık tutmuştur. Türk köylüsü taraftar olduğu bir şeyin arkasından büyük bir itaatle yürür. Hükümetlerin birçok işlere girdiği bu dönemde köylünün sahip olduğu bu vasıflar gereklidir. Nihayet, bütün insanlık tarihi boyunca köy, şüphesiz bir elastikiyet kazanmıştır. Üzerine yapılmakta olan, büyük dâhili ve harici etkilere rağmen onun inkırazı muhakkak ki yavaş olacak ve tamamlanmayacaktır (Helling, 1956: 129-129).

Bu aşamada Cumhuriyet döneminde yürütülen çalışmalara değinebiliriz. Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren köye ve köylüye yönelik politikalar incelendiği zaman görülmektedir ki (Kayıkçı, 2005: 70), 1930'lu yıllarda Toprak Mahsulleri Ofisi'nin, Tarım Kredi ve Tarım Satış Kooperatiflerinin kurulmasından, 1940'lı yıllarda Zirai Donatım Kurumunun devreye sokulmasına ve Çiftçiyi Topraklandırma Kanununun yürürlüğe girmesine kadar, 1950'li yıllarda tarımsal destekleme politikasının yaygınlaştırılmasından, 1960'lı yılların sonundan itibaren traktör kullanımını yaygınlaştıran politikalara kadar, 1970'li yıllarda tarımda destekleme politikasının geliştirilmesine kadar, yeni kurumlaşmalar ve politikalar gündemden düşmemiştir. Köy yolları ve anayolların yapımı, köylerin elektrikleştirilmesi, sulama için baraj ve su kanallarının yapılması altyapının fiziksel temelini oluştururken, köylere okul götürülmesi, tarım teknisyenleri ve mühendislerinin yerleştirilmesi uygulamaları da altyapının insan temelini oluşturmuştur. Merkezi yönetimin bu bağlamda, 1950'lere kadar köylerle ilgili önemli işler başardığı görülmektedir. Tarım ürünlerinden aşarın kaldırılması, köylüyü ağır bir vergiden kurtarmıştır. Harf devrimi, laiklik ilkesinin kabulü, Köy Enstitülerinin açılması, eğitim, sağlık ve bayındırlık alanındaki çalışmalar bu dönemdeki başlıca başarılı örnekler olarak verilebilir.

Ancak bütün bu çalışmalara ve reform hareketlerine rağmen köy ve köylünün sorunlarının planlı döneme gelinceye kadar devam ettiği söylenebilir. 1963 öncesinde olduğu gibi, 1963'te planlı kalkınma dönemine girilmesi ile köy ve köylü sorunları ele alınmaya devam edilmiştir. Bu doğrultuda da, kalkınma planlarında, yıllık programlarda köye yönelik çeşitli yaklaşımlar öngörülmüş, önlemler geliştirilmiştir (Geray, 1974: 14). Fakat köye yönelik çalışmaların, köyün yapısını değiştirmeyi amaçlamaktan uzak olduğu, önerilerin daha çok konunun hizmet yönü ile ilgili olduğu, uygulamaların sistemli bir değerlendirmeye tabi tutulmadığı, çeşitli aralıklarla dile getirilen politikaların iktidar değişiklikleri ile de önemini yitirdiği görülmektedir. Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana, kırsal alanların dağınıklığı nedeniyle, kırsal yerleşme düzeninin yarattığı olumsuzlukları gidermek amacıyla köylere yönelik "örnek köy, merkez köy, köykent" şeklinde adlandırılan bir takım öneriler getirildiği görülmüştür. Bununla birlikte, köy ve köylü sorunlarına ilişkin çalışmaların kopuk, dağınık çalışmalar olarak sürdürüldüğü söylenebilir. Kısacası, gerek planlı dönemde gerekse daha öncesinde köye yönelik çalışmalarda eşgüdüm ve etkinliğin sağlanabildiği söylenemezse de 1980 öncesinde bir takım çabalar olmasına rağmen 1980 sonrasında gerek hükümet prog-

ramlarında gerekse kalkınma planlarında köye ve köylüye yönelik köklü çalışmalar olmadığı görülmektedir. Bunun bir nedeni olarak, özelleştirme, devletin küçültülmesi, dışarıya öncelik tanınması, sanayileşme yerine dünya ekonomik sistemi içindeki işbölümü gerekleri uyarınca turizm vb. kesimlerin yardımıyla kalkınma gibi hedef ve önceliklerin, 1980 sonrasında köylü ile devletin, köy yerel yönetimleriyle merkezi yönetimin kalkınma amacıyla aralarındaki dayanışma ve etkileşimi ikinci plana itmesi gösterilebilir (Kayıkçı, 2005: 70-71).

Dolayısıyla Helling'in tespitleri bir ölçüde doğru çıkmış, özellikle 1960'lı yıllardan itibaren köylerden büyük şehirlere önemli bir göç hareketi başlamış, köy nüfusu önemli ölçüde azalmış, kırsal alanın sorunları tam olarak çözülememiş, köy ve köylünün ulusal gelirden aldığı pay arzu edilen düzeye getirilememiş, toplum kalkınması bir türlü tamamlanamamış, şehirler ile kırsal alanlar arasındaki farklar fiziki ve sosyal açıdan giderilememiştir. Toplum kalkınması çalışmaları ve bu çerçevede yürütülen köykent projeleri gibi köyü ve köylünün yapısını değiştirebilecek önemli projeler de savunucularının kısa iktidar dönemleriyle sınırlı kalmış, uygulamada edinilen kazanımlardan dahi yararlanılmadan projeler çöpe atılmıştır.

3.3. Kalkınma Planlarında Toplum Kalkınması

Planlı dönem öncesinde köye ve köylüye yönelik bazı çalışmalar yürütülmekle birlikte toplum kalkınması kavramının ilk olarak kalkınma planlarında yer aldığı görülmektedir. Devletin toplum kalkınmasına nasıl baktığını anlamak için planlı dönemdeki kalkınma planlarına göz atmak yararlı olacaktır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967): Toplum kalkınmasına ilk kez Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yer verilmiştir (s. 101-105). Plan "toplum kalkınması"nı "köy kalkınması" ile eş anlamda kullanmıştır. Planda; toplum kalkınmasının özellikle türlü görevlerin yapılmasını, yönetimle küçük toplulukların işbirliğinin sağlanmasını, dernek ve kooperatiflerin örgütlenmesini kavrayan bir çalışma olduğu belirtilmiştir. Bu yol ve yöntemle halk kitleleri eğitilerek, toplum yapısında istenen değişikliklerin gerçekleştirilmesi, toplumsal enerjinin yaratıcılığının harekete geçirilmesinin sağlanacağı öngörülmüştür. Planda ayrıca ülkemizde köy kalkınması alanında o güne kadar yapılmış ve yapılmakta olan işlerin incelenmesinden çıkarılan sonuçlar özetlenmiş, yeniden düzenlemenin ilke ve amaçları sıralanmış ve elde edilen sonuçların benimsenen araçlara ve ilkelere uygunluk açısından sürekli olarak değerlendirileceği belirtilmiştir. Planda, toplum kalkınması programının amacı, topluluklarda ihtiyaçları ve meseleleri tespit etmek, bunları çözmek için birleşik bir programa uygun olarak harekete geçmek, teşkilatlanmak ve bunun için yeni kaynak aramak alışkanlığını yerleştirmek olarak açıklanmıştır. Planın toplum kalkınmasının hedefleri bölümünden, uygulanması düşünülen toplum kalkınması programlarının nedeninin "iktisadi kalkınmayı sağlamak" olduğu anlaşılmaktadır. Toplum kalkınması programlarının işsizliğe

çözüm getireceği planda ifade edilmektedir. Yaratılan iş hacminden daha çok nüfusun şehirlere gitmesine engel olmak amacıyla tarım bölgelerinde tarımla ilgili olmayan alanlarda iş yaratmak ve bu çalışmalara halkın katılmasını sağlamak için alınması gerekli en önemli tedbirin toplum kalkınması programlarının etkin bir şekilde uygulanması olduğu düşünülmüştür. Toplum kalkınması programlarının 1967-1977 döneminde bütün köyleri içine alacak şekilde uygulanacağı da planda ifade edilmektedir.²¹

1. Beş Yıllık Kalkınma Planında, köy kalkınmasına büyük ağırlık verilmiş, toplum kalkınması kavramı çerçevesinde deneme çalışmaları başlatılmıştır. Destekli imece, gönüllülük ve yerel toplumun tümleşikliği öğelerine dayanan toplum kalkınması deneme çalışmaları için 1963 yılı programında, ilçe, bütün köyleriyle birlikte yönetsel birim olarak uygun görülmüştür. Plan döneminde Köy İşleri Bakanlığı kurulmuş, toplum kalkınması deneme çalışmaları yaygınlaştırılmışsa da gerçekte geri plana itildiği görülmektedir. İlçenin, kırsal yörelere hizmet götüreceği temel demokratik yerel yönetim birimi olarak örgütlenmesinin uygun görülme nedenleri ilçenin, etrafındaki köylerle bir bütün oluşturması; ilçenin, halkın geleneksel bir başvurma kapısı olması ve köylünün, köyün işlerinde en etkili kişi olarak kaymakamı görmesi; ilçenin zaten il sistemi içinde merkez yönetiminin de temel hizmet birimi olması, kırsal yörelere hizmet götüren birçok birimi barındırmasıdır (Kayıkçı, 2005: 79).

1. Beş Yıllık Plan Döneminde dikkat çekici bir çalışma da MEHTAP Raporudur. MEHTAP Raporunda, mahalli toplulukların kalkınması başlığı altında toplum kalkınmasından bahsedilmektedir. Rapora göre, mahalli toplulukların kalkınması, sadece teşkilatlanmaktan ve maddi imkânlar yaratmaktan ibaret kalmayan fakat her şeyden önce eğitim yoluyla köklü bir zihniyet değişikliği sağlamak amacını güden bir metottur. Topluluklar kendi kaderlerini değiştirme yönünde gayretler sarf edecek, dernekler, kooperatifler, komiteler halinde örgütlenecek, bir amacın sağlanması için topluca harekete geçeceklerdir. İlçeler, MEHTAP Raporunda da halkı harekete geçirici kalkınma ve faaliyet merkezleri olarak öngörülmüştür. Rapora göre, ilçelerin, tasarlanan toplum kalkınmasının programlaştırılmasında ve uygulanmasında önemli mevkileri olacaktır.²²

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972): İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1968-1972) ise toplum kalkınması başlığı görülmemektedir. Planda köy konusu ile ilgili iki başlığa yer verilmiştir; köy ve köylü sorunu (s. 235-249), köy toplum birimlerinde teşebbüs gücünün geliştirilmesi programları (s. 250-253). olmak üzere.²³ Planda köy ve köylü sorunu başlığı altında, köylülerin kalkınmanın nimetlerinden yararlanmalarının, artan gelir ve refahtan, bugüne kadar devam eden dengesizlikleri de giderici yönde ve sosyal adalet ilkesine

²¹ I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), DPT Yayını, Ankara, s. 101-105.

²² MEHTAP Raporu, TODAİE Yayını, Ankara, 1966, s. 44-49.

²³ II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), DPT Yayını, Ankara, s. 235-253.

uygun olarak pay almalarının sağlanacağı belirtilmektedir. Köye yönelen yol, su, elektrik gibi kamu hizmetlerinin, alt-yapı yatırımlarının ve sosyal nitelikteki yatırımların yurt içinde dengeli dağıtılacağı ifade edilmektedir. İstikrarlı bir fiyat politikası güdülerken, tarıma ucuz girdiler sağlanarak, etkili bir kredi politikası uygulanarak köylülerin gelir seviyesinin yükseltileceği söylenmektedir.

Plana göre, küçük ve orta tarım işletmelerinin ihtiyaçlarını temin ve mallarını satmak için kooperatifler şeklinde teşkilatlanmaları desteklenecek, köye götürülen hizmetlerin birbirlerini tamamlayabilmeleri amacıyla bu faaliyetlerin küçük topluluklara en yakın idare birimleri aracılığıyla programlanması sağlanacaktır. Hizmetler, halkın gönüllü katılmasını teşvik edecek yönde artırılabilecektir. Köy topluluklarının kalkınmalarına yöneltilmiş tüm hizmetler arasında idari her kademede koordinasyonun sağlanacağı da planda yer almaktadır. Ayrıca planda, tarımda çalışan nüfusun tarım dışı sektörlerle geçmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Görüldüğü gibi, I. Beş Yıllık Kalkınma Planında köy kalkınmasıyla ilgili olarak öngörülen, gönüllü karşılıklı dayanışma, demokratik ve katılımcı niteliği ağır basan toplum kalkınması yöntemi yerine II. Beş Yıllık Kalkınma Planına amacı, örgütlenme biçimi, ilkeleri açık seçik belirtilmeyen “Küçük Toplum Birimlerinde Teşebbüs Gücünün Geliştirilmesi” adıyla bir bölüm eklenmiştir (Kayıkçı, 2005: 81).

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde ve ondan sonrakilerde, hiçbir değerlendirmeye dayanmadan, 37 ilçede başlatılan pilot ilçe çalışmaları ve bununla ilgili seminerler sessizce unutulmuştur. Bunun doğal sonucu ise toplum kalkınmasından beklenen ve sık sık vurgulanan güven sağlama etkisi açısından da, yeni bir düş kırıklığının yaratılmış olmasıdır (Keleş, Yavuz, 1989: 125).

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1978): III. Beş Yıllık Kalkınma Planına “merkez köyler”in damgasını vurduğu görülmektedir. Planda, dağınık kırsal yerleşme dokusundan şikâyet edilmektedir. Kırsal yerleşme dokusunun niteliğinin merkezi idare tarafından bu yörelere götürülen hizmetlerin, kapsam ve sınırını genişlettiği, maliyeti arttırdığı, hizmetten tüm nüfusun yararlanmasını sınırladığı için kamu tarafından bu yörelere götürülen hizmetlerin etkenliğinin azaldığı ifade edilmektedir.²⁴ Köy ve köylü sorunları başlığı altında, planlı dönemde, köy ihtiyaçlarının en az maliyetle ve tüme yaygın biçimde karşılanması; kırsal nüfusun milli pazar ve yaşantıyla bütünleşme sürecinin hızlandırılması ve yerleşim yapısının olumlu yönde etkilenmesinde başlıca araç olarak ortaya çıkan merkez köylerin tespiti araştırmasına, DPT tarafından başlandığı ve 7000 dolayında merkez köyün oluşturulabileceği ifade edilmektedir. Mevcut toprak dağılımının, kırsal yörelerde nüfusu itici öğelerin başında geldiği ve bu toprak dağılımının tarımsal üretimin arttırılmasında da önemli bir

²⁴ III. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1978), DPT Yayını, Ankara, s. 113.

engel olduğu belirtilmektedir. Planda, planlı kalkınma döneminde köy fiziki alt yapısının (yol, su, elektrik hizmetleri) kurulmasında önemli gelişmeler sağlandığı ifade edilmektedir. Köylerin başlıca sorunlarından olan üretimin ve ürün niteliğinin iyileştirilmesi, tarımsal kredilemenin düzenlenmesi, yeterli bir pazarlama sisteminin kurulması, kooperatifleşme gibi hizmetler ve bunlara ilişkin yatırımların yol, içme suyu, elektrik gibi tamamlayıcı hizmetlerle bir bütün olarak yürütülememesi bir sorun olarak belirmektedir. Üçüncü planda, uzun dönemde köylünün yaşama düzeyinin yükseltilmesinin amaçlandığı söylenmekte ve bu amacın sanayileşme ile gerçekleştirileceği ifade edilmektedir. Yine planda, başlıca niteliği dağınıklık ve sayısal çokluk olan kırsal yerleşim biçiminin bu yerleşmelere götürülen hizmetlerin kapsam ve sınırlarını genişletme maliyetini arttırma gibi olumsuz etkilerini gidermek, sunulan hizmetlerden tüm köylü nüfusunun yararlanmasını sağlamak ve kırsal yerleşim düzenini geliştirmek için “Merkez Köyler”in oluşturulacağı söylenmektedir. Plana göre, hizmetlerin köye götürülmesinde öncelik ekonomik amaçlı hizmetlere verilecek, diğer hizmetlerin önceliklerinin tespitinde ekonomik amaçları tamamlayıcılık göz önünde bulundurulacak, kooperatifleşme ve köyün sosyal ve ekonomik kalkınmasında halk katılımı geliştirilecektir.²⁵

III. Beş Yıllık Kalkınma Planında politika biçimine sokulan merkez köy yaklaşımına, ilk önce I. Beş Yıllık Kalkınma Planında değinilmiş, 1970 programında bir önlem olarak düşünülmüştür. Merkez köy, idarede ve yapıda değişiklikler yapmadan hizmetlerden daha çok sayıda köylünün yararlanmasına olanak sağlayacak biçimde hizmetlerin, grup köy merkezlerinde odaklaştırılması yoluyla bir verimlilik ve etkinlik sağlamayı amaçlamıştır. Dağınıklık ve sayısal çokluk özelliklerini taşıyan kırsal yerleşimden doğan sakıncaları önlemek için ileri sürülen görüşlerden biri olan “merkez köy”lerin kuruluşundaki amaç, yerleşik hizmetlerin yanı sıra gezici nitelikteki kamu görevlilerinin de toplanacağı bu köyleri, çevrelerindeki köyler için bir hizmet istasyonu haline getirmektir. “Köy ihtiyaçlarının en az maliyetle ve tüme yaygın biçimde karşılanması; kırsal nüfusun milli pazar ve yaşantıyla bütünleşme sürecinin hızlandırılması ve yerleşim yapısının olumlu yönde etkilenmesinde başlıca araç olarak” düşünülen bu yeni girişimin 7000 dolaylarındaki “merkez köy”ü gerektireceği hesap edilmiştir. Merkez köy uygulaması yalnızca hizmet ve tesislerle sınırlı tutulmuştur. Merkez köylerin, köy sorunlarının ele alınması, yerel halkın sorunlarını çözme girişkenliğini kazanması için bir toplum kalkınması ve halk eğitimi merkezi görevini de yüklenmesi düşünülmemiştir. Merkez köy yaklaşımının, yalnızca hizmet götürme işleviyle sınırlı kaldığı, yerleşme, üretim, örgütlenme, endüstrileşme açısından toplumsal ve ekonomik değişme boyutlarını içermediği söylenebilir (Kayıkçı, 2005: 83).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983): IV. Beş Yıllık Kalkınma Planına “Köy-kent” projesi damgasını vurmuştur. Bu ülkedeki siyasal iktidar değişikliğinin plana yansı-

²⁵ III. Beş Yıllık Kalkınma Planı, (1973-1978), DPT Yayını, Ankara, s.857-865.

masıdır. IV. Beş Yıllık Kalkınma Planında planlı dönemde tarımsal amaçlı kooperatif sayısının arttığına fakat bu kooperatiflerin küçük üreticiye hizmet sunmada başarısız olduğuna değinilmektedir. Kooperatifçilik hareketine yön veren politika ilke ve yöntemlerin saptanması ve kooperatiflerin oluşturulmasında değişik kamu kuruluşlarının söz sahibi olmasının uygulamalarda farklılıklara yol açtığı ifade edilmektedir. Kooperatiflerin, kooperatif yönetimine egemen olmuş grupların çıkarına dönük yatırım projeleri yaptığı da eleştirilmektedir.²⁶

IV. Planda, toplum kesimleri arasındaki gelir dağılımını iyileştirmek; tarımsal gelişmeyle köylünün kalkınmasını bir tutarak ve tarımdan sanayi toplumuna köylünün katkısıyla sağlıklı bir geçişi sağlamak; köylünün kalkınma olanaklarını, üretim gücünü ve gelirini arttırmak; kırsal alanda gelişmeyi hızlandırmak ve yaşama düzeyini yükseltmek üzere kullanılacak dört araçtan bahsedilmektedir. Bu araçlar, toprak reformu, demokratik bir kooperatifleşme, köylüye dönük devlet desteği, köykentler yoluyla yeni bir üretim düzeninin kurulmasıdır.

Buna göre, tarımdaki toprak ve gelir adaletsizliğini gidererek toplumsal adaleti sağlayacak ve köylüyü topraksızlıktan kurtararak toprağa ve daha yüksek gelire kavuşturacak bir toprak reformu kanununun yasalaştırılacağı ifade edilmektedir. Büyük topraklılığın bir ekonomik, toplumsal ve siyasi baskı aracı olmasını engellemek amacıyla belli bir büyüklüğü aşan toprakların kamulaştırılacağı belirtilmiştir. Devletin, toprak reformu ile birlikte toprağın verimini arttırmak için gerekli altyapıyı, kamu hizmetlerini, teknolojik olanakların çoğaltılmasını sağlayacağı ve yüksek verimli, tarıma elverişli toprakların tarım dışı kullanımlar için niteliğinin değiştirilmesinin önleneyeceği de ifade edilmiştir. Böylelikle, kendi toprağına kavuşan köylülerin üretim ve pazarlama için araç gereci ucuza edinebilmeleri, ileri tarım teknolojilerinden ortaklaşa yararlanabilmeleri için toprak reformu ile birlikte demokratik bir kooperatifçiliğin bir arada yürütüleceği ifade edilmiştir. Planda, kooperatifleşme, tarımda ve kırsal alanda gelişmenin temel araçlarından biri olarak kabul edilmiş ve yaygınlaştırılacağı ifade edilmiştir. Plan ile tarım işletmelerinin, üretim ve tüketim gereklilerini kooperatifler yoluyla elde etmelerini sağlayarak tüm ürünlerin aracısız bir şekilde iç ve dış satımlara ulaştırılması amaçlanmıştır. Köylülerin artan gelirlerini tarımsal ve sınaî yatırımlarda değerlendirmesinin sağlanacağı, devlet tarafından kredi ve karşılıksız yardım ile destekleneceği, Ziraat Bankasına ise bu öngörülen kredi politikasında yönlendirici bir rol verileceği belirtilmiştir.²⁷

Plana göre, kırsal alanda; toprak reformu, tarımda kooperatifleşme, tarımda devlet desteği ile köylünün ekonomik ve toplumsal gelişmesi, gelişmenin bütünlüğü ilkelerine göre yön-

²⁶ IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), DPT Yayını, Ankara, s. 130.

²⁷ IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, s. 287-288.

lendirilecek; altyapıların yoğunlaştığı, köylünün dağınık gücünü birleştirebildiği, örgütlediği, tarımda sınıflaştığı, tarımsal artığı üretken yatırımlara yönelttiği, geçimi için yeni iş alanları yarattığı, köylülerin benimseyeceği bir işbirliği, kamu hizmeti ve örgütlenme merkezi biçiminde kurulacak olan “Köykent”ler aynı zamanda bu gelişmenin ekonomik boyutunu oluşturacaktır. Köykentlerin, etkin gelişme ve hizmet merkezleri olacağı ifade edilen IV. Beş Yıllık Kalkınma Planında, toprak reformu, kooperatifleşme ve köykentlerin eşgüdüm içinde yürütülmesi öngörülmüştür. Ayrıca, gerekli altyapıların ve kamu hizmetlerinin köylülere buldukları yerlerde yeterli düzeyde ulaşmasının köykentler düzenlemesiyle hızlandırılacağı, kırsal alanda tarıma dayalı sanayi yatırımları ve ileri teknolojiye dayalı tarım için gerekli altyapının sağlanacağı belirtilmiştir. CHP’nin savunduğu köy-kent projesi, biri Özalp’ta öbürü Bolu’nun Taşkesti Köy’ünde uygulamaya konmakla birlikte, bu proje, iktidar değişimiyle yarıda bırakılmıştır (Kayıkçı, 2005: 84-85).

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1984-1989): Bu planla birlikte “köykent projesi”nin terk edildiği ve tekrar “merkez köy”e dönüldüğü görülmektedir. V. Beş Yıllık Kalkınma Planında, köy ve şehir arasındaki altyapı ve hayat standartları farklılıklarını gidermeye yönelik olarak köye götürülen hizmetlerin arttırılacağı söylenmiştir. Köylünün refah seviyesini yükseltmek, buldukları yerde kalkınmalarını sağlamak üzere kırsal kesime götürülen sosyal ve iktisadi hizmetler arasında entegrasyon sağlanacağı, kırsal alandaki köy ve diğer yerleşim alanlarına götürülecek temel altyapı ve iktisadi hizmetlerin yaygınlaştırılması ve hizmet verimliliğini temin için “Merkez Köyler”in araç olarak kullanılması sağlanacaktır deniliyor. Plana göre, köylünün kırsal kalkınmaya katılımı sağlanacak, hizmet bütünlüğünü gerçekleştirerek kırsal alanda yaşayanların gelirini arttırmak sosyal ve kültürel gelişmesine katkıda bulunarak kalkınmalarına hız kazandırmak üzere “Entegre Kırsal Kalkınma Projeleri” uygulanacaktır. Ayrıca, işletmelerin miras vb. yollarla küçülmesinin de önleneyeceği ifade edilmiştir.²⁸

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994): VI. Beş Yıllık Kalkınma Planına göre, kırsal kesime dinamizm kazandırmak amacı ile “kırsal alan planlama” yaklaşımı çerçevesinde hizmetlerin ve tarıma dayalı sanayi yatırımlarının merkez köy ve kasabalara yönlendirilmesi desteklenecektir. Kırsal alanda istihdamın arttırılması, gelirin çeşitlendirilmesi için yeni üretim dallarında çeşitlenme teşvik edilecek, tarım dışı ekonomik faaliyet kolları desteklenecektir. Kırsal alanda yaşayan ailelerin eğitim ve kültür düzeylerinin yükseltilmesi için düzenlenen yaygın eğitim programı ve projeleri çeşitlendirilecek ve arttırılacaktır. Kırsal alana götürülen sağlık hizmetleri arttırılacaktır. Köye hizmet götüren kamu kuruluşları arasında koordinasyon geliştirilecek ve birbirleriyle uyumlu hizmet vermelerini sağlayacak entegre projeler uygulamaya konacaktır. Toprağın rasyonel kullanımı için gerekli düzenlemeler tarımsal araştırma kurumları ile birlikte yapılacaktır. Ayrıca, kırsal alanda mahalli

²⁸ V. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, s. 158.

idare boşluğunu dolduracak ve otorite eksikliğini ortadan kaldıracak şekilde il özel idarelerinin yeniden teşkilatlandırılacağı; küçük köylerin güçlendirileceği, hizmet ve araştırmaların, kırsal alan planlama yönetimi çerçevesinde entegre kırsal kalkınma projeleri olarak düşünüleceği ifade edilmektedir.²⁹ Plana göre, yeniden belirlenecek köy yolları ağında öncelikle köy ve köy belediyesi merkezine ait yollarla bunları devlet ve il yollarına bağlayan yolların yapımı tamamlanacak, kırsal alanda mahalli hizmetlerin verimliliğini arttırmak için ilçe özel idarelerinin kurulması, küçük belediyeler ve köy idarelerinin güçlendirilmesi yönünde hazırlık çalışmaları sonuçlandırılacaktır.³⁰

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000): VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında köye ve köylüye yönelik düzenlemelere ayrıntılı olarak yer verilmediği görülmektedir. Sadece planın kırsal altyapı başlığı altında, Köy Hizmetleri ve Tarım Reformu Genel Müdürlüklerince gerçekleştirilmekte olan arazi toplulaştırma hizmetlerinin uyumlu ve etkin şekilde yürütülebilmesi için bu hizmetlerin öngörülen Toprak Yasası içinde yer alması sağlanarak, yönetmelikler çerçevesinde yürütülmesi temin edilecektir denilmektedir.³¹

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005): Kırsal kalkınma başlığı altında, kırsal alanda istihdamın artırılması, insan gücü kaynaklarının geliştirilmesi, kırsal nüfusun gelişimini arttırıcı ekonomik faaliyetlerin desteklenmesi, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, etkili örgütlenme ve her düzeyde katılımçılık önem taşımakta denilmektedir. Plana göre, kırsal altyapı hizmetlerinin yaygınlaştırılması ve etkinliğinin arttırılmasında merkezi kamu kuruluşları, yerel yönetimler ve sivil toplum örgütlerinin eşgüdüm içerisinde çalışmaları sağlanacaktır. Tarıma dayalı sanayi geliştirilerek paketleme, muhafaza etme ve pazarlama yöntemleri konusunda gerekli teknik destek verileceği, sulama projelerinin arazi toplulaştırma ve tarla içi geliştirme hizmetleri ile birlikte yürütülmesine önem verileceği de ifade edilmektedir.³²

Planın kırsal altyapı başlığı altında, tarım alanlarının parçalanmasının, özellikle sulu tarım alanlarının tarım dışı kullanımının, işlemeli tarıma uygun olmayan alanlarda tarım yapılmasının önleneyeceği ve arazi toplulaştırma hizmetlerinin hızlandırılacağı belirtilmiştir. Tarımsal altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde ve yönetiminde faydalananların fikirsel, fiziksel ve mali katılımları sağlanarak yeni yatırımlara kaynak yaratılarak ve mevcut altyapının etkin kullanımı temin edilerek kamunun bu alandaki yükünün azaltılacağı ifadesine yer verilmektedir. Plana göre, yeterli ve sağlıklı içme suyu olmayan köyler içme suyuna kavuşturulacak, kırsal kanalizasyon şebekeleri çevre sağlığı açısından risk taşıyan yöreler ile turistik yörelerde yaygınlaştırılacaktır. Köy yollarının bakım, onarım ve kar mücadelesi çalışma-

²⁹ VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, s. 321-359.

³⁰ VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, s.320.

³¹ VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, s. 161.

³² VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayınları, Ankara, s. 71

larının, bu hizmetlerden faydalanan köylerin katılımı ile veya kurdukları kooperatif, birlik ve diğer organizasyonlar tarafından yapılmasını sağlayacak düzenlemeler gerçekleştirilecektir.

Daha önceki planlarda bahsedilen köye hizmet götürme yöntemlerinin VI. ve VII. Plan döneminde unutulduğu fakat VIII. plan döneminde tekrar benzer bir yöntemin gündeme geldiği görülmektedir. Buna göre, yerleşimleri elverişsiz köyleri kendi hudutları içinde uygun bir yere taşımak ve parçalanmış köyleri birleştirmek amacıyla imar planlı altyapısı hazırlanmış “cazibe merkezleri” oluşturulacaktır. Kırsal kesimin ekonomik yönden güçlendirilmesi için ise, kooperatif organizasyonlar altında teşkilatlanması sağlanacak ve kooperatifler teknik ve mali yönden desteklenecektir.³³

Toplum kalkınması konusu kalkınma planlarında değil hükümet programlarında da benzer yaklaşımlarla yer almıştır. ³⁴ Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar incelenen hükümet programlarında ve kalkınma planlarında köye yönelik bazı politika hedeflerinin tekrar edildiği görülmektedir. Tarım ve toprak reformu, kooperatifleşme, tarımsal kredi politikası, köykent, merkez köy tarzı öneriler, pek çok resmi belgede tekrarlanan politika ifadeleridir. Bu ifadelerin sürekli tekrarlanmış olmasının da gösterdiği gibi, vaat edilen bu hususlarda çoğu kez başarı sağlamamış, Çiftçiyi Topraklandırma Kanununun çıkarılması gibi başarı sağlanan konular da uygulamada başarısızlıklarla sonuçlanmıştır (Kayıkcı, 2005: 71).

Özet olarak, Cumhuriyet’in kuruluşu ile aşarın kaldırılması köylünün sırtından büyük bir yük kaldırmıştır. Halk Partisinin, Türkiye’de tarımsal arazi mülkiyetinin dağılımı ve üretimin toplumsal örgütleniş biçimleri karşısında duyduğu rahatsızlık nedeniyle 1935 yılında kabul edilen yeni Parti Programında “Her Türk çiftçisini yeter toprak sahibi etmek, partimizin ana gayelerinden biridir” ifadesine yer vermesi ve Atatürk’ün çeşitli tarihlerde yaptığı topraksız çiftçinin topraklandırılması yönündeki açıklamaları sonucunda 1945 yılında Çiftçiyi Topraklandırma Kanununun çıkarıldığı görülmektedir. Fakat bu kanun tam anlamıyla uygulanamamış, çoğunlukla devlete ait arazilerin topraksız çiftçilere dağıtılması söz konusu olmuştur. 1950 tarihine gelindiğinde ise bu kanunun uygulanması yönünde bir irade kalmadığı söylenebilir. Cumhuriyet’in kuruluşundan itibaren uzun bir süre hükümet programlarında yerini alan “tarım ve toprak reformu”ndan, 1980 sonrası hükümet programlarında, büyük toprakların kamulaştırılarak topraksız çiftçilere dağıtılmasına yönelik bir içerikte söz edilmediği görülmektedir. Yine 1980’lere kadar, demokratik kooperatifleşme, köykent-merkez köy yaklaşımları, tarımsal kredi politikasının sürekli hükümet programlarında yer eden politikalar arasında olduğu görülmektedir. 1923–2004 tarihleri arasındaki hükümet

³³ VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, s. 185-186.

³⁴ Bu konuda daha geniş bilgi almak için Sabrına Kayıkcı’nın “Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Kadar Köye ve Köylüye Yönelik Olarak İzlenen Politikalar”, Türk İdare Dergisi, sayı 448, Eylül 2005, s.69-99, adlı makalesi ile <http://www.tbmm.gov.tr> adresinden hükümet programlarına bakılabilir.

programları incelendiği takdirde, 1980 sonrasında köye ve köylüye yönelik politika ifadelerinin iyice teknikleştiği, kültürel ve toplumsal boyuttan tamamen yoksunlaştığı görülmektedir. Bu durum, 1980 sonrası uygulanan serbest dış ticarete dayalı politikalar temelinde tarımın diğer sektörlerle oranla geri plana itilmesinin bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Gerek 1940 yılındaki Köy Enstitüleri hareketinin, gerekse 1945 yılında çıkarılan Çiftçiyi Topraklandırma Kanununun, köylüye yönelik önemli uygulamalar olduğu söylenebilir fakat bu uygulamalar kısa bir süre içinde durdurulmuştur. Bu nedenle, Cumhuriyetten günümüze uygulanan politikaların eksik yönünün, bu şekilde başlanan faaliyetlerin sürdürülememesi ve köye yönelik diğer politikalarla aralarında bir eşgüdüm sağlanmamasının olduğu söylenebilir. Bilindiği gibi, köy yerel yönetimi, “yalnızca köy yerleşmeleri içinde değil, bu yerleşim birimlerini çevreleyen kırsal alanın tümünü kapsayan bir alan yerel yönetimidir”. Bu nedenle hem köylerin hem de köyleri çevreleyen kırsal alanın kalkınabilmesi açısından köye götürülecek hizmetler ve hizmetleri götüren kuruluşlar arasında eşgüdüm sağlanarak planlı bir yaklaşımla faaliyetler gerçekleştirilmelidir. Ancak bu sayede, kırdan kente göç olayı yavaşlatılabileceği gibi, kentlerde yaşanan sorunların çözümü sağlanabilecektir (Kayıkçı, 2005: 94-95).

3.4. Köy Yönetimlerinin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Görüşler

Köy yönetimi ve özellikle köylerimizin kalkındırılması konusu Türkiye Cumhuriyeti kurulduğu günden beri gündemden düşmeyen bir konudur. Bugün herkes Köy Kanununun yenilenmesinden ve köylerin sosyal ve ekonomik açılardan kalkındırılması gerektiği konusunda ittifak halindedir.³⁵ Ülkemizde köyler ekonomik ve sosyal açılardan çeşitlilik arz ederler. Bu nedenle bazı köylerde tarım, bazı köylerde ormancılık, bazı köylerde ise turizm ağır basmaktadır. Bu nedenle köylerin ihtiyaçlarını iyi inceleyerek saptamak gereklidir. Bu gün köylerimizin birçok zafiyeti bulunmaktadır; köy maliyesi zayıftır, köy sekreteryası zayıftır, köyde eğitim zayıftır, köylerde iş alanı, kendi arazisinin işlemek ve hayvanlarına bakmakla sınırlıdır. Köy sayısının çok oluşu, dağınık mezra, kom ve yuva gibi yerleşim alanlarının bulunması zafiyeti daha da arttırmaktadır (Pirler, 2000: 5).

Köy yönetiminin yeniden yapılandırılması ve kırsal kalkınmanın sağlanması ile ilgili çeşitli tartışmalar ve araştırmalar yapılmış, değişik görüş ve öneriler dile getirilmiştir. Bu konuda yapılmış araştırmalarda ortaya konulan öneriler, köyle ilgili çalışmalar yapan akademisyenlerle, uygulayıcı bürokratların görüşlerinin derlenmesi konumuz açısından aydınlatıcı olacaktır.

³⁵ Genel kanaat köylerin kalkındırılması şeklinde olmakla birlikte azda olsa köylerin tamamen önemini yitirdiğini, artık büyük metropollerin yeni bir gerçeklik olarak karşımızda durduğunu, köyleri kalkındırmak yerine onların kendi hallerine bırakılması gerektiği, köylere yapılan yatırımların boşa gittiği, köyden kente göçü durdurmanın imkânı bulunmadığı, artık köyün bir gerçeklik olarak anlamını yitirdiği şeklinde düşünceler de bulunmaktadır.

KAYA Raporunda Köy Yerel Yönetimi: TODAİE tarafından gerçekleştirilen ve 1991 yılında açıklanan Kamu Yönetimi Araştırmasında köy yönetimlerine de yer verilmiş ve köy yönetimlerinin yeniden düzenlenmesi için bazı önerilerde bulunulmuştur. Araştırmanın Genel Rapor kısmında “Köy Yerel Yönetimi” için aşağıdaki öneriler yapılmıştır.³⁶

(1) Köyle kent yönetimi arasındaki farkı ortadan kaldırmak için gelişmiş ülkelerdeki uygulamaları da göz önünde bulundurarak ilke olarak tüm yerleşim birimlerinde belediye (kömün) yönetimi kurulması öngörülmüştür. Bu amaca ulaşabilmek için: a. Köylerin belediye yönetimine dönüştürülmesi, öteki ülkelerdeki örnekler de dikkate alınarak aşamalı olmalıdır. Yaklaşık 10 yıllık bir dönem içinde önce 500 nüfustan yukarı köylerde belediye kurulmalı, uygulamadan edinilecek deneyime göre daha az nüfuslu köylerin belediye haline dönüştürülmesine, on yılın sonunda karar verilmelidir. b. 500 nüfustan küçük köylerin ya kendi aralarında birleşerek belediye haline gelmeleri ya da komşu belediyelere katılmaları, çıkarılacak bir yasa ile özendirilmeli ve kırsal kesimde dağınık ve küçük yerleşim birimlerinin sayısı zaman içinde olabildiğince azaltılmalıdır.

(2) Köy belediyelerinde örgütlenme çok yalın olmalıdır. Personel sayısı bir muhasebe, yazı işleri memuru, bir belediye zabıta memuru ve çok yönlü yetiştirilmiş iki işçi ile sınırlandırılmalıdır. Bu norm kadroya, zorunlu durumlar dışında uyulmalıdır.

(3) Köy tüzelkişiliğine ilişkin, köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtar üçlüsünden oluşan yönetim organları kurulmalı; köy derneğinin adı Köy Meclisi ihtiyar meclisinin adı da Köy Yerel Yürütme Kurulu olarak değiştirilmelidir.

(4) Köy meclisine üye olmak ya da köyde seçmen olabilmek için orada 6 ay oturmuş olmak koşulu aranmamalı, o köyde yerleşmek kastı ile oturmak yeterli olmalıdır.

(5) Köy Meclisi, köy yerleşme planını, 5 yıllık köy kalkınma planını ve 5 yıllık köy imar programını, köy bütçesini, kesin hesabı, köy muhtarının yıllık çalışma raporunu, görüşüp kabul etmelidir. Köy meclisi kararlarına karşı yargı yolu açık olmalıdır.

(6) Köy muhtar ve yerel yürütme kurulu üyeliği için adaylık yöntemi getirilmeli, siyasal partiler aday gösterebilmelidir.

(7) Büyük yatırım, teknik personel, araç-gereç ve donanım gerektiren köy hizmetleri, üst yerel yönetim birimlerince (il ve ilçe) yürütülmelidir. Köye, ancak gerçek anlamda yürütebileceği küçük boyutlu ve sınırlı görevler bırakılmalıdır.

³⁶ KAYA Raporu, TODAİE Yayını, Ankara, 1991, s.191-191.

(8) Köy yerel yönetimlerinin üstleneceği yeni görevlerle ilgili giderlerini karşılamak üzere yeni köy gelirlerinin, aşağıdaki ilkelere göre düzenlenmesi önerilmektedir: a. Köy gelirleri, köy yerel yönetimlerinin üstleneceği görevleri yerine getirebilecek düzeyde olmalıdır. b. Köy gelirleri, zaman içindeki değişmelere, fiyat hareketlerine ve hızlı enflasyona kendiliğinden uyum sağlayabilecek bir düzene kavuşturulmalıdır. c. Köy halkının, gelirleriyle orantılı olarak, yerel nitelikteki kamu hizmetlerine katılımını ve katkısını sağlamak üzere uygun ölçüler içinde vergilendirilmesi yoluna gidilmelidir. d. Köy yerel yönetimlerinin en küçük yerel yönetim birimleri oldukları göz önünde bulundurularak gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsilatı yalın ve açık yöntemlere bağlanmalı, karmaşık düzenlemelerden kaçınılmalıdır. Genel olarak 500 nüfustan yukarı köylerde belediye kurulmasını öneren KAYA Raporunun bu önerisi pek fazla benimsenmemiştir.

SBF Öğretim Üyesi Prof. Dr. Cevat Geray'ın Görüş ve Önerileri:³⁷ Yerel yönetimler ve özellikle köy yönetimi konusunda çok değerli çalışmaları olan Geray'a göre köy yönetimlerini planlı kalkınma çerçevesinde ele alırken öncelikle köylerin ne ölçüde planlı kalkınmaya elverişli oldukları, köylerde çok dağınık ve birtakım sınırlılıklar taşıyan kırsal yerleşme düzeninin yarattığı sorunlar ve yerel yönetim ve demokrasi kültürünün gelişmesi açılarından köye bakılması gerekmektedir. Ayrıca köy yönetimlerinin diğer yerel yönetim birimleriyle bir arada düşünülmesi, herhangi bir yeniden yapılandırılmada yönetim bütünlüğü içinde hareket edilmesi de gerekmektedir. Aksi halde parçacı ve geçici birtakım çözümler getirilebilir.

Köy yerel yönetimleri, belediyeleşme süreci içine girmesi açısından da yerel yönetimler sistemi içerisinde çok önemli bir yer tutmakta ve bir basamak oluşturmaktadır. Ayrıca köy yerel yönetimleri bir yerel yönetim basamağı olarak kasaba, kent, anakent belediyeleri ile belli ölçüde yakın ilişkiler içerisinde bulunmaktadır. Bu gün bazı anakentlerimizin çevresindeki köyler ve bu köylerden oluşan belde belediyelerinin de köylerle yakından ilişkili olduğunu görmek gerekir. Köy yönetimlerinin hizmet sunduğu insanlarla bir toplumsal ve ekonomik etkileşim içinde bulunduğu, ayrıca köy yönetimlerinin bir yandan çevredeki yerleşimlerin etkilenme alanında bulunduğu, bir yandan da çevresindeki yerleşimleri etki alanında tuttuğu da göz önünde bulundurulmalıdır. Yine köy yönetimlerinin bir yandan devletçe verilmiş görevleri yürütme sorumluluğunun, bir yandan da sadece köy yerleşik alanla-

³⁷ Cevat Geray'a ait bu görüşler, Türk Belediyeler Birliği ile Konrad Adenauer Vakfının ortaklaşa düzenlediği "Köy Yönetimlerinin Yeniden Yapılandırılması", konulu yuvarlak masa toplantısındaki konuşmalarından derlenmiştir. (Bakınız; "Köy Yönetimlerinin Yeniden Yapılandırılması", (Editör: Orhan Pirler), Türk Belediyeler Derneği Yayını, 2000, Ankara.)

rının sınırları içinde kalmayan, yerleşik alanların dışında da çok çeşitli görev ve yetkilerinin bulunduğu hatırlanmalıdır. Bu açıdan bakınca köy yönetimlerinin belediye yönetiminden daha çok yine bir alan yönetimi olan il özel idarelerine benzediği söylenebilir.

Kırsal kalkınmaya elverişlilik açısından, köylerimizin yeterli güçte ve donanımda olmadığı da ortadadır. Bu arada kırsal kalkınmaya yönelik yapılan çalışmalar göstermiştir ki, köy yönetimleri tek başına ele alınamaz, ancak çevresindeki köy ve kasabalarla bir arada ve mutlaka ilçe çapında ele alınmalıdır. Bu düşünceden hareketle toplum kalkınması Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde başladığında ilçe, toplum kalkınması açısından en önemli yönetim birimi olarak kabul edilmişti. Bu bağlamda bakılacak olursa, kırsal gelişmeye, toplum kalkınmasına tek tek köyler hazırlıklı değildir ve bu konuda donanımları yoktur. Dolayısıyla ilçe gibi bir birimin köy kalkınmasını destekleyecek bir hale getirilmesi olanaklıdır.

Kırsal alandaki yerleşme düzeninin yarattığı sorunlar bilinmektedir. Ayrıca bir takım hizmetlerin yürütülebilmesi için köy muhtarlıklarının yeterli bir ölçek büyüklüğü oluşturması da bir gerçektir. Dağınık ve küçük yerleşmeler, yönetimle toplum arasındaki iletişimi her açıdan zayıflatmaktadır ve yeniliklere açılma bakımından da, kırsal gelişme açısından da oldukça olumsuz bir durum yaratmaktadır. Yerleşme düzenindeki sorunları çözmek için köylerin birleştirilmesi ile birlikte köykent, tarım kent, merkez köy gibi yaklaşımlar da önerilmiştir. Bunlar arasında farklılıklar vardır, ama özünde köyü, çevresindeki yerleşmelerle birlikte düşünmek gibi bir ortak özellik söz konusudur. Ayrıca GAP gibi yeniden yerleştirme çabalarına yönelik büyük bölgesel kalkınma projeleri ile Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde köyden geçmiş olanların köye geri dönüşleri ile ilgili projeler de vardır. Bu arada Mesudiye’de köykent benzeri bir proje vardır. Bunların hepsinin bir laboratuvar çalışması olduğu ve çok yararlı sonuçlar alınabileceğini söyleyebiliriz.

Bu arada yerel yönetim ve demokrasi kültürünün geliştirilmesi, demokratikleşme açısından da yerel yönetim birimi olarak seçme, seçilme, seçimle işbaşına gelme, yönetimi denetleme gibi alışkanlıkların köy düzeyinde, köy muhtarlıkları düzeyinde ortaya çıktığını ve kazanıldığı, bu tutumların geliştirilmesi açısından çok önemli bir rol oynadığı söylenebilir.

Kırsal alanda yaşayan nüfusa, gereksinme duyduğu mal ve hizmetleri üretme açısından köy yönetimleri, başlangıçta öngörüldüğünden daha geri bir duruma düşüşleridir. Merkeziyetçilik eğiliminin ortaya çıkması ile birlikte köy işlerinin, bazı bakanlıklarca ve genel müdürlüklerce yüklenilmesi köy yönetimlerini atıl durumda bırakma ve giderek güçsüzleşme durumuna girmelerine sebep olmuştur.

Geçmişte geniş kapsamlı köy kanunu tasarıları hazırlanmıştır. Hazırlanan tasarılar köy yönetimlerini, kırsal kalkınmanın itici gücü durumuna getirmeyi amaçlamışlardır. Yapılacak

yeniden yapılandırma ya da düzenlemelerin kırsal gelişme düzeninin yarattığı sorunları, sınırlılıklarını gidermeye ve en aza indirmeye yaraması da gerekmektedir. Geray, köy yönetimlerinin yeniden yapılandırılmasına ilişkin önerileri beş maddede toplamıştır;

Birinci öneriye göre; Köy yönetimlerinin bugünkü durumları, kırsal gelişme, yönetsel verimlilik, demokratik katılımcılık açısından yeterlidir, geliştirilerek korunmalıdır; yani köylerin yetersizlikleri vardır, ama köyler kaldırılmamalı, köylerden vazgeçilmemeli, köyler güçlendirilerek geliştirilmelidir. İkinci öneriye göre; KAYA Projesinde yer alan öneriye göre, nüfusu 500 kişiyi aşan her köy muhtarlığında belediye kurulmalıdır. Üçüncü öneriye göre; Küçük kırsal yerleşmeler, tek cılız köy yönetimleri kurmak yerine, köy birlikleri çerçevesinde güçlendirilmelidir. Dördüncü öneriye göre; Köy muhtarlıklarının tüzelkişilikleri kaldırılarak, bunların en az 3 bin yahut 5 bin nüfusa erişecek biçimde bir araya getirilerek belediyeye dönüştürülmelidir. Beşinci öneriye göre; İçişleri Bakanlığının tasarılarına da yansıyan görüşe göre, özellikle belediyeleşme siyaseti açısından köyler belediyeleşirken, 2 bin nüfus yerine 3 bin veya 5 bin nüfus tabanı koyulmalıdır.

Bu görüşler arasında köylerin bugünkü durumunun kırsal gelişme açısından yeterli olmadığı, fakat tüzelkişiliklerinin korunarak geliştirilmesi görüşü ağır basmaktadır. Geray'da aynı görüşü paylaşmakta olup, köy yönetimlerinden vazgeçilemeyeceğini, köylerin güçlendirilmesi yoluna gidilmesi gerektiğini ifade etmektedir. KAYA önerisi olan, 500 kişiyi aşan her köyün belediyeye dönüştürülmesi önerisi aslında bir özlemin ifadesidir. Bu özlem, kır insanına uygarca hizmetleri götürmek, onların sorunlarına çözüm yolu aramak bakımından kırsal belediye denilebilecek yönetim birimleri geliştirmek özlemidir. Ancak bu görüş bir çelişkiyi içermektedir. Zaten kırsal alanda belediye yönetimi, merkezden alınan paylar dışında muhtarlıklardan farksızdır. 2000 nüfus ölçü alınarak cılız, iş yapamaz, küçük belediyeler kurmak hem topluma hem de kamu maliyesine yük getirecektir. Bu tür küçük belediyelerin hizmet sunmada önemli sınırlılıkları olmaktadır. Bunun dışında köy muhtarlıklarının birlik çatısı altında toplanmalarının özendirilmesi, isteğe bağlı ya da zorunlu birlikler yoluyla ortak hizmetleri görebilecek optimum büyüklüğe varılması önerisi bulunmaktadır. Bu öneri, yerleşme sorunlarının ve yerleşme düzeninin gerçeklerine bakıldığında uygulanması biraz zor görülmektedir. İşler görülürken verimlilik ve etkinlik sağlayacak bir ölçek büyüklüğüne ulaşılabilirse bazı işlerin birlik çerçevesinde yürütülmesi düşünülebilir. Köy muhtarlıklarının birleştirilerek belediyeye dönüştürülmesi önerisi de gerçekçi değildir. Taban nüfus 3 bin veya 5 bin olsun, köyleri belediyeye dönüştürdüğümüzde, kurulan diğer küçük belediyeler gibi bu belediyelerde kendi kendini ayakta tutamayacaklar, sonuçta güçsüz belediyelerin sayısı artacaktır.

Birlikler ile ilgili bir başka öneri de ilçe köy birliklerinin kurulmasıdır. İlçe köy birliklerinin hiçbir şey yapmamaktansa köye yönelik olarak bir toparlanma, kaynakları birleştirme ve çeşitli hizmetleri birlikte, ortaklaşa görmek gibi yararları olabilir. Birliklerin kurulması

aşamasında belediyelerin bu birliklere girip girmemesi gerektiği konusu da ayrı bir tartışma konusudur. Ancak hiç olmazsa köylerin tüzelkişiliklerini koruyarak kendilerini, sorunlarını, dileklerini ilçe düzeyinde anlatma ve projelerini benimsetmek ve bu projelere devletin desteğini sağlamak açısından tek olmaktansa bir birlik içinde bulunmak çok daha yararlı olacaktır. Köy birliklerinin yaşatılmasında genellikle valilerin ve kaymakamların ısrarlı ve özenli çabaları önemlidir. Köy birlikleri konusuna sistemli bir yaklaşım söz konusu olmayıp, mülki idare amirlerinin kişisel çabaları ile yaşatılmaktadır. Ayrıca kırsal alandaki yönetim boşluğu hiçbir zaman köy birlikleri yoluyla doldurulamaz. O nedenledir ki, ilçenin ve köy yönetimlerinin yetersizliklerini gidermek için güçlü bir yerel yönetim biriminin ilçe düzeyinde oluşturulması gerekmektedir. Bu çözüm önerisi yanında diğer öneriler ancak ara çözüm olabilir.

Geray'a göre köyleri, köy yönetimlerini yeniden yapılandırma da en uygun çözüm, köy yönetimleriyle küçük belediyeleri ve tüm yerel yönetim sistemini birlikte ele almak ve ona göre öneriler getirmektir. Bunun yanında yerel yönetimlerin halkın katılımına en geniş ve etkin katılımına elverişli bir yapıya kavuşturulması, halka en yakın düzeyde hizmet götürececek birimler oluşturulması, ama bunların kendi başına bırakılmaması, cılız olmaktan kurtarılması, ayakta duramayacaksa ne köy yönetimi ne de kasaba belediyesi kurulmaması da önemlidir.

Bu arada bazı hizmetlerin kademelendirilmesi de gerekmektedir. Köy yönetimi, kasaba belediyesi, orta büyüklükteki belediyeler arasında bir kademelendirme yapmak gerekmektedir. Bazı işler vardır ki, bunların daha üst kademedeki, daha büyük birimlerde yapılması hem ölçek büyüklüğü, açısından, hem de olanakları birleştirme açısından yararlı olacaktır. Özellikle imarla ilgili yetkiler açısından köylerin, belediyelerin tek başına bırakılması sakıncalıdır. İmar yetkilerinde bir kademelendirme yapılması kaçınılmazdır. Önemli olan köyü kaldırarak belediye yapmak değil, toplum yararına en iyi çalışacak güçte, sorumluluklarını bilen ve bunları yerine getirebilen güçlü birimler haline getirmektir. Bunun içinde köylerin birleşmeleri için ortam hazırlanması gerekmektedir.

İller İdaresi Emekli Genel Müdürü Fikri Gökçeer'in Görüş ve Önerileri:³⁸ Türkiye 1963 yılından beri kalkınma planları yapmaktadır. Ancak beş yıllık kalkınma planlarında köye, mahalli idarelere yönelik getirilen önerilerin hiçbirinin devlet tarafından uygulanmadığını

³⁸ Fikri Gökçeer'e ait bu görüşler, Türk Belediyeler Birliği ile Konrad Adenauer Vakfının ortaklaşa düzenlediği "Köy Yönetimlerinin Yeniden Yapılandırılması", konulu yuvarlak masa toplantısındaki konuşmalarından derlenmiştir (Bakınız; "Köy Yönetimlerinin Yeniden Yapılandırılması, (Editör: Orhan Pirler), Türk Belediyeler Derneği Yayını, 2000, Ankara.)

görülmektedir. Köy yerel yönetim birimi olmakla birlikte, devletin, merkezi idarenin bir bölümüdür. Köy muhtarları köy yerel yönetiminin başında olmaları görevlerinin çok üstünde devlet görevleri yapmaktadırlar. Bu durum hem kalkınma planlarında hem de devletin uygulamalarında unutulmaktadır. İl genel meclisleri Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkilerini üstlenmeden köye ve köylüye istekleri doğrultusunda hiçbir hizmet götürülemez.

1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu, çıkarıldığı yıla göre dört dördümlük bir kanundur. Bu güne kadar gelmiş ve halen yürürlüktedir. Ancak bugün için eksiklikleri vardır. Kanunun köy idaresine verdiği görevler, 20 liralık salmalı köy bütçesi ile yerine getirilemediği için, bu görevlerin büyük bir kısmı devletçe, büyük bir kısmı da il özel idarelerince üstlenilmiştir. Köylüler isteklerini yetkili makamlara iletmede siyasileri aracı olarak kullanmaya başlamışlardır.

İller Bankası ortakları arasında köylerde vardır. İller Bankası her yıl, karından belli bir miktarı İller Bankası sermayesine köy idareleri ortaklık payı olarak aktarılmaktadır. Bu paydan her yıl, her ilde bir veya iki köye göstermelik olarak ödenek verilmektedir. Bu aktarılan parayla hiçbir iş yapılamamaktadır.

Birinci planda köy kalkınması ifadesi kullanılmış, köylüyü eğitmek, birlikte çalışmaya yönelmek, toplumsal enerji yaratmak gibi çok yuvarlak laflar edilmiş, ancak hangi proje uygulanırsa uygulansın götürülen hizmetler değişmemiştir. İkinci plan döneminde de toplum kalkınması çalışmalarına devam edilmiş, bu konuda toplantılar yapılmış, birçok rapor hazırlanmış, ancak daha sonraki yıllarda toplum kalkınmasından vazgeçilmiştir. Bu arada köylerin geleneksel yapısı ve özellikle imece denen anlayış yıkılmıştır. Üçüncü plan döneminde, Yerel Yönetimler Bakanlığı kurulmuş, ancak bu bakanlık görevini tam anlamıyla yapamamıştır. Eğer bu bakanlık görevini tam anlamıyla yapsaydı çok daha fazla mesafe kat edilebilirdi ve İçişleri Bakanlığı bünyesinde ikinci, üçüncü sınıf muamelesi gören mahalli idareler kendi bakanlıklarında bir numara olarak yerine oturabilirdi. Daha sonra köykentler dönemi başlamıştır. Bugün Mesudiye'de yürütülen köykent projesiyle, o dönemin köykentler fikri arasında benzerlik yoktur. Sayın Ecevit'in 70'li yıllarda öngördüğü köykent projesinde, köykentler bir mahalli idare kademesidir, yani köyün üstünde belediyenin altında bir mahalli idare birimidir, meclisleri vardır, bütçeleri vardır, tüzelkişilikleri vardır. Mesudiye'de uygulanan köykentte ise bu sayılanların olduğunu sanmıyorum. Zaten anayasayı değiştirmeden de böyle bir birim kuramazsınız, köykentleri yerleştiremezsiniz. Daha sonraki planlarda öngörülen köy birlikleri de bir tüzel kişilik olarak, bir kademe olarak düşünülmektedir. Ancak köy birlikleri de, köykentler de, bir tüzel kişilik olarak bir kademe olmamalı, kademe ancak ilçe düzeyinde olmalı, ilçe özel idarelerine tüzel kişilik verilmeli ve böylece ilçe yerel yönetimleri köy alanlarında hizmet planlarını ve yatırımlarını yapabilmelidirler.

Köyün yeniden yapılandırılmasından önce merkezi yönetimde köye yaklaşımın doğru dü-rüst bir esasa bağlanması gerekmektedir. Ancak bu yapılamamış, köy sahipsiz bırakılmıştır. Bütün köylerin belediyeye dönüştürülmesi yönündeki KAYA Raporundaki öneriye katılmak mümkün değildir. Hatta belediye kurulmasına ilişkin azami nüfus şartı 5000'e çıkarılmalıdır. Köylerde alan yönetimine geçilmelidir.

Vali (Halen Çalışma ve Sos. Güv. Bak. Müsteşarı) Enis YETER'in Görüş ve Önerileri:³⁹

Vali Enis Yeter'e göre, Türkiye'de kalkınma hep lokal olarak ya da belli bir sektör olarak düşünülmekte, ülke genelinde bir konsept oluşturulamamakta, dolayısıyla kırsal alandaki altyapıdan başlamak üzere, sosyal, ekonomik eksiklikler çok büyük boyutlara ulaşmaktadır.

Mahalli idarelere ilişkin reform çalışmalarında en fazla zorlanılan konu, kırsal alandaki örgütlenme modelidir. Yerel yönetimlere ilişkin yasa tasarılarının hazırlanması aşamasında üzerinde hemfikir kalınan konu, köylerin tüzel kişiliklerini koruyarak, her ilçede köylere hizmet götürme birliği oluşturulmasıydı. Yaklaşık 20 milyon nüfusun yaşadığı kırsal kesimde kalkınmayı katılımcı bir yaklaşımla gerçekleştirmek ve köylerin sorunlarının çözümüne yardımcı olmak üzere en az dört köyü olan ilçelerde ilçe köy birlikleri kurulması öngörülmüştü. Birlikler ilçe kaymakamının başkanlığında, üye muhtarlardan oluşan birlik meclisi ve birlik encümenince yönetilecekti. İlçeler kırsal kalkınmada önemli bir konuma gelecekti. Birlikler en az giderle etkin çalışabilecek, bürokrasiden uzak, hukuki imkânlara sahip olacaktı. Köylerin sorunları, devlet-vatandaş işbirliği ile katılımcı bir anlayışla çözülecekti. Birliklere yeterli mali kaynak sağlanacaktı. Bu kaynaklar, genel bütçe vergi gelirlerinden sağlanacak %5'lik pay, İller Bankası köy kalkınma payı, il özel idareleri bütçelerinin %10'u, hazine devralınan arazilerin, belediyeler ve il özel idarelerince satışından elde edilecek hâsı-lattan ayrılacak birlik payı şeklinde de düzenlenmişti. Bu taslaklar daha sonra epey değişti.

Kastamonu'da uygulanan model de birlik modelidir. Ancak Köy Hizmetleri Teşkilatına alternatif bir teşkilat kurulması amaçlanmamıştır. Köy Hizmetleri Teşkilatının da desteği alınarak koordineli olarak çalışılmıştır. Köy Hizmetleri Teşkilatının kaldırılarak özel idareler devri uygun değildir. Yapılması gereken Genel Müdürlüğün kaldırılması yerine bölge müdürlüklerinin kaldırılması, Genel Müdürlüğün de yapılanmasının değiştirilmesidir. Genel Müdürlüğün, perspektif verecek, araç gereç alımı gibi, kaynak aktarımı gibi, konularda katkı yapması sağlanmalıdır.

³⁹ Enis Yeter'e ait bu görüşler, Türk Belediyeler Birliği ile Konrad Adenauer Vakfının ortaklaşa düzenlediği "Köy Yönetimlerinin Yeniden Yapılandırılması", konulu yuvarlak masa toplantısındaki konuşmalarından derlenmiştir. (Bakınız; "Köy Yönetimlerinin Yeniden Yapılandırılması, (Editör: Orhan Pirler), Türk Belediyeler Derneği Yayını, 2000, Ankara.)

Kastamonu’da, köylere hizmet götürme birliklerine İl Özel İdaresi bütçesinden, İçişleri Bakanlığı İl Özel İdaresi Fonundan ve İller Bankasının köye katkı payından gelen ödenekten kaynak aktarımı yapılmış, yeni iş makineleri ve araçlar alınmış, köy hizmetlerinin de desteği ile köylerin altyapı sorunlarının çözümüne önemli katkılar sağlanmıştır. Kastamonu örneğinde olduğu gibi, köylere hizmet götürme birliği modeli önerilmektedir. Çünkü köylere hizmet götürme birlikleri, en az cari gideri olan kuruluşlardır. Birliklerin ödeneklerinin %90’ı yatırım harcamalarına yönelebilmektedir. Bu şekilde bütçesinin çok yüksek bir bölümünü car harcamalara ayırabilen başka bir kurum yoktur. Köy birliklerinde (özellikle Kastamonu örneğinde), cari giderler minimize edilmiştir. Kaynağın çok önemli bölümü yatırıma dönüşmüştür. Sonuç olarak kırsal kalkınma konusunda köylere hizmet götürme birliği modeli en yararlı modeldir. Ayrıca köylerin tüzelkişilikleri de korunmalıdır. Çünkü köylerinde bir birim olarak gördüğü işler vardır. Muhtarında vali gibi iki şapkası vardır. Çoğu işler muhtara havale dilmektedir.

Köy Hizmetleri Eski Genel Müdürü Güner Saygılı’nın Görüş ve Önerileri:⁴⁰ Kuruluşları insanlık tarihi kadar eski olan köyler, tarihi, sosyal, kültürel ve ekonomik bir varlık olup, genellikle doğal bir biçimde oluşmuşlardır. Ülke yüzeyine kum taneleri gibi dağılmışlardır, havzaların mansaplarından membalarına kadar, hatta zirve noktaları dâhil olacak şekilde dağınık bir yerleşim sergilemişlerdir. Anadolu’da mevcut köylerin yerleşim yerlerini, ekonomik ve sosyal gereklerin yanında belki onlardan daha çok güvenlik endişeleri belirlemiştir. Böyle bir yerleşme düzeni, ekonomik ve sosyal yaşamın gerektirdiği günümüz ihtiyaçlarıyla bağdaşmamaktadır. Kamu hizmetleri köye götürülürken, dağınık ve küçük yerleşim düzeni sorun yaratmaktadır.

Halen ülkemizde 37528 adedi köy merkezi olacak şekilde toplam 83875 ünite kırsal yerleşim birimi bulunmaktadır. KHGM, 32962 köye köy yolu hizmeti, 35014 köye içme suyu hizmeti ve gerekli hallerde de tarımsal altyapı hizmeti ile iskân hizmetleri götürmektedir. KHGM’ nün hizmet verdiği yol ağı toplamı 323288 km.dir. Mevcut yol ağının 72152 km.si asfalt, 1468 km.si beton, 140934 km.si stabilize, 43265 km.si de mutasavver yol şeklindedir. Yol ağının ancak %22’si asfaltdır.

İçme suyu temin edilmek durumunda olunan 75631 adet ünitenin bugüne kadar 65095 adedine sağlıklı içme suyu götürülebilmış, ancak çeşitli nedenlerle 8587 ünitenin içme suyu yetersiz duruma düşmüştür.10536 adet üniteye de bugüne kadar devlet eliyle yeterli ve sağlıklı içme suyu götürülebilmiştir. Devlet eliyle içme suyu götürülmüş olan 65095 ünite-

⁴⁰ Güner Saygılıya ait bu görüşler, Türk Belediyeler Birliği ile Konrad Adenauer Vakfının ortaklaşa düzenlediği “Köy Yönetimlerinin Yeniden Yapılandırılması”, konulu yuvarlak masa toplantısındaki konuşmalarından derlenmiştir. (Bakınız; “Köy Yönetimlerinin Yeniden Yapılandırılması, (Editör: Orhan Pirler), Türk Belediyeler Derneği Yayını, 2000, Ankara.)

den 37399 adedi şebekeli sistem içme suyu tesisine, 27696 adedi de çeşmeli sistem içme suyu tesisine sahip bulunmaktadır; yani 27696 ünitenin içme suyunun rehabilite edilmesi gerekmektedir.

Köy Kanunuyla öngörülen hizmet ve yatırımların gerçekleşmemesinde en önemli etken kaynak yetersizliği olmuştur. Diğer etken ise köylerin çok dağınık ve küçük yerleşim birimleri olarak yerleşmeleridir.

Planlı döneme geçildikten buyana kırsal altyapı hizmetlerinde kaynak tasarrufu sağlanması, kırsal sanayi merkezlerinin oluşturulması, kentlere göçün önlenmesi, üretkenliğin sağlanması, katılımın teşviki için merkez köy, tarım kent, köykent, cazibe merkezi oluşturulması, hatta ismen merkez köyler belirlenmesine rağmen projeler hedefine ulaşamamıştır. Dolayısıyla kırsal sanayi arzu edildiği gibi kurulamamıştır. Hizmetler eksiksiz götürülememiştir. Bütün ünitelere hizmet götürülmeye çalışılmış, öncelikler belirlenememiş ve o ahvalde kaynaklar yetmemiştir. Bugüne kadar tam anlamıyla gerçekleştirilemeyen merkez köy uygulamasına devam edilmesi gerekmektedir. Merkez olarak tespit edilen yerlerde sanayi ve konut arsaları üretilmeli, altyapısı ikmal edilmeli, sosyal hizmetler götürülmelidir. Merkez köy ve etrafındaki işgücü harekete geçirilmelidir. Bunun için de önce tarıma dayalı sanayi ve diğer sanayi kolları teşvik edilmelidir. Böylece kırsalda tarım dışı istihdam yaratılmış olacak, üretici, kendi pazarıyla tanıştırılmış olacaktır. Hizmetlerin götürülmesinde merkez köyler araç olarak kullanılmalıdır.

Ayrıca, köylünün içinde yaşadığı hayat şartları, onları şehir toplumuyla bütünleştirici ve yoğun ilişkiler içine dâhil edici olmalıdır. Köylünün yaşam standardı geliştirilerek, köylüler için şehirler cazibe merkezi olmaktan çıkarılmalıdır. Köyde bilgi seviyesi yükseltilmeli, sermaye temini ve köylünün kendini geliştirmesi için köy liderlerinin yetiştirilmesinin teşviki yanında, köylünün, köyün sorunlarının çözümüne duyarlı hale getirilerek doğrudan katılımı sağlanmalıdır. 442 sayılı Köy Kanunuyla ilgili yeni yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Köy yerel yönetimine üstesinden gelemeyeceği görevler yüklenmemelidir.

Köy yönetiminin yeniden yapılandırılmasına ilişkin birçok görüş ve öneriyi sıralamak olasıdır. Bu konuda çok farklı görüşler olmasına rağmen, herkesin üzerinde birleştiği ortak nokta, köylerin tüzel kişiliklerinin korunarak köy kanununun yeniden düzenlenmesidir. Ayrıca ilçelerin bir kırsal kalkınma birimi olarak güçlendirilmesi ve bu çerçevede ilçe yerel yönetim birimi kurulması da oldukça ağırlık kazanan bir görüştür.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YARIM KALMIŞ BİR RÜYA: KÖYKENT PROJESİ

4.1. Köykent Projesinin Tanımı

Köykent kavramını tanımlayacak olursak; birinci anlamıyla, kimi ülkelerde bir kırsal gelişme yöntemi olarak benimsenen ve kırsal yerleşme birimlerini, yalnız köyün görevlerini daha iyi görebilecek duruma getirmeyi değil, kentsel ve yeğnil işleyimsel işlevlerle de donatmayı, böylelikle kırsal alanda bir canlanma ve kalkınma yaratarak kentlere olan akınları azaltmayı amaçlayan bir yerleşme örneği, önerisidir. İkinci anlamıyla; ülkemizde 1970'li yılların başında CHP tarafından kamuoyuna sunulan bir kırsal gelişme yöntemi önerisidir (Kayıkçı, 2005: 83).

Projenin asıl sahibi CHP, 1973 Seçim bildirgesinde köy-kentleri şöyle ifade etmektedir: “CHP köy-kentleri, yalnız kamu hizmetlerini kırsal alanlara daha düşük maliyetle, daha yeterli ölçüde ve daha çabuk götürmenin bir aracı olarak değil, köylüden başlayacak kalkınmanın temeli olarak da görmektedir. CHP iktidarının geliştireceği bu yerleşme birimleri, anlamda ve amaçta da, tanımlamada da merkezi köylerden ayrılmaktadır. CHP'nin “köykent” terimi, köyden kente, köylülükten kentliliğe, tarım toplumundan sanayi toplumuna düzenli ve sağlıklı biçimde geçişi tanımlamaktadır. Yerinden yönetimde köy-kentlerin, köy-kentler yönetiminde de kooperatiflerin büyük ağırlığı olacaktır” (Kayıkçı, 2005: 83).

1960'lı yılların sonu ile 1970'li yıllar, belki de, kırsal kalkınma konusunun en yoğun biçimde ele alındığı dönemdir. Bu dönemde, üç temel kırsal kalkınma yaklaşımı ortaya atılmıştır: (1) Merkez Köyler, (2) Köykent, (3) Tarımkent.

Üçüncü beş yıllık kalkınma planında ortaya atılan merkez köyler yaklaşımının özünde, dağınık yerleşim yapısı nedeniyle hizmet ulaştırmada ortaya çıkan sorunların merkez köyler seçilerek çözülmesi yatmaktadır. Böylelikle, bazı köyler merkez köy olarak seçilecek ve tüm temel hizmet yatırımları (sağlık, eğitim, iletişim vb.) bu köylerde gerçekleştirilecektir. Bu amaçla, ülkedeki yaklaşık 40 bin köyden 7 bini merkez köy olma özelliklerine sahip köy olarak saptanmıştır (DPT, 2000: 73).

Köykent yaklaşımı ise, önce Cumhuriyet Halk Partisinin 1969 yılı seçim bildirgesinde yer almış, daha sonra da bu dönemde kurulan Köy İşleri Bakanlığı tarafından benimsenerek geliştirilmiştir. Bakanlığın 1973 yılında yayımladığı bir raporda, köykent yaklaşımının amacı üç madde halinde özetlenmiştir: (1) Az sayıda personel ve az yatırımla, en kısa zamanda kırsal kesim nüfusunun tüm gereksinmelerinin karşılanması, (2) Hızlı nüfus artışının ortaya çıkardığı fazla nüfusun bir bölümü ile işsiz nüfusun köy-kentlerde iş olanaklarına kavuştur-

rulması, (3) Böylece, iş olanaklarına kavuşturulan kırsal nüfusun kentlere akımı sonucunda büyük kentler civarında oluşacak nüfus yığılmalarını engelleyerek, sağlıklı kentleşmenin sağlanması.

Merkez köyler yaklaşımı akılcı özellikler taşıyor olmasına karşın, kırsal kalkınmanın ekonomik boyutunu göz ardı etmiştir. Oysa Türkiye’de kırsal sorunların nedenleri fiziki, sosyal ve ekonomik boyutlar içermektedir. Bunlardan herhangi birinin atlanması başarısızlığı doğurmaktadır. Buna karşılık, köykent yaklaşımı ekonomik boyutu da içine alarak, daha akılcı ve bütünsel bir yaklaşım niteliği göstermiştir. Köykent yaklaşımı, o yıllarda biri Batı Karadeniz ve diğeri de Doğu Anadolu’da olmak üzere iki farklı yörede uygulanmaya başlanmış; ancak, dönemin toplumsal ve politik istikrarsızlıkları nedeniyle devam ettirilememiştir.

CHP’nin köykent modeline karşı, MHP ise, “Tarım Kentleri” projesinden söz etmektedir. MHP 1973 Seçim bildirgesine göre, “her bölgenin hususiyetlerine göre 8 veya 10 köy bir ünite olarak kabul edilecek ve bunların merkezindeki köy, Tarım Kenti haline getirilecektir. Tarım Kentlerinde tarıma dayalı orta sanayi kurularak geliştirilecektir (Kayıkçı, 2005: 83) Tarım kentler uygulama alanı bulamamış bir projedir.

Tesbi’ye göre, “Köy-Kent Projesi Bir Fantezi Olarak Kalmamalıydı”⁴¹ Ülkemizde köylerden kente ekonomik yönlendirmeden yoksun, plansız-programsız bir göç olgusu yaşandığı, bu göçün kentleri de sorunlar yumağı haline getirdiği herkesçe görülmekte ve bilinmektedir.

Bir yerleşim biçimi olarak Atatürk döneminde 1932 yılında hazırlanan Birinci Sanayi Planı’nda “İdeal Cumhuriyet Köyü” adı altında köylerin kentleştirilmesini öngören kapsamlı bir kırsal yerleşim projesi hazırlanmıştır. Bu projede zamanın koşulları içinde tarım arazilerinin düzenlenmesinden köy gübreliği ve hayvan mezarlığı oluşturulmasına; değirmen ve fabrika yapımından konuk evi, çocuk bahçesi ve öğretmen evi yapımına, panayırdan köy gazinosuna kadar her türlü tarımsal, ekonomik, sosyal, kültürel ve çevresel altyapı yer almaktadır.

Cumhuriyetin kazanımlarını kırsal kesime etkin biçimde ulaştırabilecek ve kırsal kalkınma için etkili olabilecek bu projenin uygulanmasında ne yazık ki süreklilik sağlanamamıştır. Daha sonra siyasi partilerin kırsal kalkınma modellerinde Pilot Köy, Örnek Köy, Tarım Kentleri ve Merkez Köyleri projesiyle karşılaşırız. Değişik adlar adı altındaki bu projeler, sosyal ve kültürel hizmetleri merkez ve çevre köylere düşük bir maliyetle ulaştırmayı amaçlamaktadır.

⁴¹ Mehmet Ali TESBİ’nin “Köy-Kent Projesi Bir Fantezi Olarak Kalmamalıydı” başlıklı yazısı için bakınız: <http://www.tarim.gen.tr/tesbi/99.htm> (ET: 14.04.2007).

Bu kavramların yerini 1969 yılında, “kalkınma köyden başlayacak” sloganıyla özdeşleşen KÖY-KENT adı altında daha iddialı bir toplumsal dönüşüm ve kalkınma projesine bıraktığını görüyoruz. KÖY-KENT projesi yukarıdan aşağı olan kalkınma yöntemi yerine, tabandan yukarıya doğru bir kalkınma yöntemini ve mekânsal planlamayı, kooperatifler aracılığı ile kırsal kesimde yeni bir üretim sisteminin oluşturulmasını ve kırsal sanayinin kurulmasını öngörmektedir. Proje, bu sayede köylerden kentlere olan kontrolsüz göçü de önleyecektir.

1978 yılında, Köyİşleri ve Kooperatifler Bakanlığı'nın Van'ın Özalp İlçesi Dorutay köyü ve çevresindeki 13 köyde ÖZALP KÖY-KENTLER demeti projesi, Orman Bakanlığı'nın Bolu'nun Mudurnu ilçesinde merkezi nitelikli ve tek geçim kaynağı orman ürünleri olan Taşkesti köyünde bir kereste entegre tesisini merkez ve çevredeki 16 köy tarafından kurulan kalkınma kooperatifi ile birlikte kurması iki pilot KÖY-KENT uygulamasını oluşturmuştur.

İki ayrı bakanlık tarafından yürütülen ve eşgüdümünden yoksun bu iki uygulamanın değişik nedenlerle (gerekli çalışmalar yapılmadan uygulamalara geçilmesi, iktidar değişikliği gibi) başarısızlıkla sonuçlandığını görüyoruz.

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nce 1998 yılına gelindiğinde Diyarbakır-Bismil Çeltikli ve Hatay-Hassa-Gülpınar'da bölgedeki göçerlerin yerleşik hayata ve teknik hayvan yetiştiriciliğine geçmelerini amaçlayan iki ayrı merkez köy uygulaması başlatılmıştır. Bu alanda en son örneği, Başbakan Bülent Ecevit'in Kasım 2001'de Ordu'nun Mesudiye ilçesinin Çavdar köyünde bazı altyapı ünitelerinin açılışını yaptığı, 9 köyün birleşmesiyle somutlaşan KÖY-KENT projesi oluşturmaktadır.

Gerçekte bir kırsal alan dönüşüm ve kalkınma modeli olarak KÖY-KENT projesi, kırsal alanda devlet-köylü işbirliği ile kırsal sanayinin kurulmasını sağlayan ve büyük metropollere plansız-programsız büyük göçleri sınırlandıran, ekonomik olduğu kadar sosyal, eğitimsel ve kültürel boyutlarıyla da tipik örnek uygulamaları oluşturmaktadır.

Yeterli gelirden yoksun ve işletmesi sürekli parçalanan çiftçi, kırsal sanayi köylere götürülerek kalkındırılmadıkça, göç olgusuyla şehirlerin köyleşmesi ve gecekondulaşması da kaçınılmazdır. Cumhuriyetin değerlerini kırsal kesime ulaştırabilecek böyle bir projenin bu denli ihmal edilmesi düşündürücüdür.

Atatürk'ün başlattığı fakat tüm yurda yaymak için ömrünün yetmediği, her yere eksik, yarım ve yüksek maliyetli hizmet anlayışı yerine merkezi bir yerde tam ve ucuz maliyetli hizmet verme, kır ve kent arasındaki yaşam koşulu ve gelişmişlik farklarını ortadan kaldırma, kırsal sanayii kurma ve tarımdaki fazla nüfusu yerinde istihdam etme/ iç göç hareketini sınırlama ve sağlıksız kentleşmeyi önleme anlayış ve uygulamaları son yıllarda önemini daha fazla hissettirmeye başlamıştır.

4.2. Uygulama Örneği: Mesudiye Çavdar ve Yöresi Köyleri Köykent Projesi

Yukarıda da ifade edildiği gibi Köykent Projesinin en son uygulaması 2000–2003 yılları arasında Ordu İli Mesudiye İlçesinde Çavdar merkezli 9 köyde uygulanmaya çalışılmıştır. Bu satırların yazarı da bu projenin hazırlanmasından, hayata geçirilmesine kadar her aşamasında görev almıştır.

4.2.1. Mesudiye Hakkında Genel Bilgiler

Ordu iline bağlı olan Mesudiye’de insan yerleşimlerinin tarihinin MÖ. 3000’li yıllara kadar uzandığına ilişkin bulgular bulunmaktadır. Yörede kurulan Meletios kenti (ilçe merkezinden geçen Melet nehrine adını vermiştir) MÖ. 111-63 yılları arasında Pontus Devleti hâkimiyetindedir. Daha sonra yörenin Bizans hâkimiyetine geçtiği, Türklerin yöreye ilk olarak 1142 yılında geldikleri ve yörenin Türk hâkimiyetine geçtiği bilinmektedir. Yöre 1858 yılında Hamidiye adıyla ilçe statüsüne kavuşmuş ve II. Meşrutiyetten sonra Mesudiye adını almıştır.

Ordu il merkezine karayolu ile 120 km. uzakta olan Mesudiye ilçesi, ilin en güney ucunda bulunmakta ve Sivas, Tokat ve Giresun illeri ile sınır oluşturmaktadır. 120 bin hektarlık arazi genişliği ile Ordu’nun en geniş ilçesi olan Mesudiye’nin ilçe merkezi rakımı 1050 m’dir. Engebeli ve dağlık bir yapı sergileyen ilçe arazisinin 43 bin hektarı (%36) orman, 30 bin hektarı (%25) otlak, 29 bin hektarı (%24) tarla tarımı, 12 bin hektarı (%10) bağ bahçe tarımı ve 6 bin hektarı da (%5) diğer kullanımlara tahsis edilmiş durumdadır.

Ekonomik yapısı tamamıyla tarım-hayvancılık ve ormancılığa dayanan ilçede göç ve buna dayalı nüfus azalması özellikle 1960 yılından sonra kendini göstermiştir. Nüfusun mutlak değer olarak azalmaya başlaması 1960–65 arası döneme rastlamaktadır. Mesudiye’deki nüfus azalması, bağlı olduğu Ordu ilinden ve Karadeniz bölgesinden çok daha şiddetlidir. Bu durum, yaşanan göçün boyutunu ortaya koymak açısından çarpıcı niteliktedir.

4.2.2. Köykent Projesi Uygulama Alanı Olarak Mesudiye’nin Seçilmesinin Nedenleri

Mesudiye’nin Köykent projesi uygulama alanı olarak seçilmesinde çeşitli etkenlerin rol oynadığı düşünülebilir. Coğrafi ve ekonomik koşullar ile bunların bir sonucu olarak ortaya çıkan göç, bu açıdan ilk akla gelenlerdir. Ancak, benzer özelliklere sahip başka pek çok yörenin varlığı göz önünde bulundurulduğunda, bu ve buna benzer açıklamalar yetersiz kalmaktadır. Bu konuda etkin olan ana nedeni anlayabilmek için, Köykent yaklaşımının temelinde yatan felsefeyi yeterince çözümlenmek gerekmektedir. Bir sonraki bölümde ayrıntılarıyla açıklanacağı gibi, Köykent, kırsal kalkınmayı gerçekleştirebilmek için altyapıyla ilgili

yetersizlikleri ortadan kaldırmayı, sosyal hizmet alanlarını geliştirmeyi ve ekonomik geçim kaynaklarını zenginleştirmeyi amaçlamaktadır. Bu açıdan bakıldığında, diğer kırsal kalkınma yaklaşımlarıyla büyük ölçüde benzeşmektedir. Köykenti farklı kılan yan, sözü edilenleri gerçekleştirmek üzere kooperatifçiliği benimsemiş ve halk katılımını esas almış olmasıdır. Bu ise dayanışmanın güçlü olduğu, örgütlenmeye açık bir toplumsal altyapının varlığını zorunlu kılmaktadır. Her ne kadar Anadolu, “İmece” kültürüyle yoğrulmuş bir coğrafya olsa da, günümüzde toplumsal dayanışmanın bu en güzel örneğini ya da benzerlerini görmek çok da kolay değildir. Bu nedenle, Köykent gibi dayanışma ve örgütlülüğü temel alan bir yaklaşımın deneneceği uygulama alanının bu açıdan risk taşımaması gerekmektedir.

Mesudiye, ülkemizdeki ilk ve hala –gerçek anlamda- tek halk kurultayını gerçekleştiren ilçedir. Özünde imece kültürü yatan Mesudiye Kurultayı, 1991 yılından beri aralıksız olarak toplanmakta, serbest kürsü yoluyla sorunlar tartışılmakta, çözüm önerileri geliştirilmekte ve benimsenen çözüm yollarını hayata geçirmek üzere yöntemler geliştirmektedir. Kurultay, her yıl Temmuz ayının ilk cumartesi günü çağrısız ve davetsiz olarak toplanmaktadır. Kurultaya yalnızca Mesudiye’de yaşayanlar değil, ülkenin dört bir yanından Mesudiyeliler katılmaktadır. Tamamıyla sivil bir örgütlenme olan Mesudiye Kurultayı, toplumsal dayanışmanın ve örgütlülüğün en güzel örneklerinden birini sergileyerek 15 yıldır ilçenin sorunlarına çözüm aramaktadır. Kurultay aracılığıyla ilçenin irili ufaklı pek çok sorununa çözüm üretilmiş ve üretilmeye devam etmektedir. Kurultayın ilçeye kazandırdığı en önemli eserlerden birisi, kuşku yok ki, Mesudiye Gelişme Planı (MEGEP)’dir. Mesudiye, ülkemizin kendi öz kaynaklarıyla ve sivil inisiyatifiyle gelişme planını hazırlatmış tek ilçesidir. Plan, Köykent projesi ilçede uygulanmaya başlamadan ve hatta konusu dahi olmadan önce, 2000 yılında Türkiye Kalkınma Vakfı uzmanlarına hazırlattırılmış ve bir kitap olarak yayımlanmıştır (TKV, 2000). Söz konusu planı uygulamaya sokmak üzere, planda önerildiği üzere, Mesudiye Gelişme Vakfı (MEGEV) kurulmuş ve çalışmalarına başlamıştır

Özet olarak belirtmek gerekirse, Mesudiye sahip olduğu örgütlü ve dayanışmacı toplumsal yapısıyla, sivil-demokratik kalkınma arayışlarıyla ve Mesudiye Kurultayıyla, bu konuda çalışanların çok daha önceden dikkatini çekmiş bir ilçedir. Ancak, ülke çapında tanınması ve gündeme gelmesi Köykent projesi aracılığıyla olmuştur. Bu projenin uygulama alanı olarak seçilmesinde ise, az gelişmiş bir Anadolu kasabası olmaktan daha çok, yukarıda belirtilen özellikleri etkin rol oynamıştır.

4.2.3. Projesinin Hazırlanması ve Uygulama Alanının Seçilmesi

Köykent yaklaşımı ile ilgili genel bilgiler yukarıda kısaca aktarılmıştır. Bu yaklaşımın bütüncül bir kırsal kalkınma projesi şeklinde Mesudiye’de hayata geçirilmesi için dönemin Başbakanı olan Bülent Ecevit tarafından dönemin Mesudiye Kaymakamına talimat verilmiş ve Başbakanlık Müsteşarlığı koordinasyonunda çalışmalar başlatılmıştır. İlçe Kaymakamı baş-

kanlığındaki bir ekip tarafından önce projenin ilçedeki uygulama alanı seçilmiş ve daha sonra proje şekillendirilmiştir. 3 belde ve 57 köyü bulunan ilçede projenin uygulama alanı olarak Çavdar köyü merkezli 9 köyden oluşan bir grup seçilmiştir. Proje dokümanlarında, proje alanı olarak bu yörenin seçilmesinin gerekçeleri şöyle sıralanmaktadır (Başa, 2000):

- Grup merkezi köyün belirlenmesi kolay ve gerçekçidir. Grup merkezi olarak seçilen Çavdar köyü, nüfusu, altyapısı, merkezi konumu açısından uygunluk göstermektedir.
- Nüfus yoğunluğu fazla olmasına karşın, grup köylerinde gelir düzeyi ilçe ortalamasından düşüktür.
- Bütün köyler aynı havzada yer almakta, çoğunluğu aynı yol güzergâhında bulunmakta ve köyler arasında ulaşım ve iletişim olanağı bulunmaktadır.
- Altyapı yatırımlarının ve sosyal hizmetlerin çok kısa sürede ve düşük maliyetle tamamlanması olanaklıdır.
- Grup köyler katılımcılığa ve kooperatifçilik açısından örgütlü davranışa açıktır.
- Değişik köylerde kurulması öngörülen sosyal, kültürel ve ekonomik amaçlı tesislerden grup köyleri rahatlıkla yararlanabilecektir.
- Seçilen köyler genellikle toplu yerleşim kültürü olan köyler olup, köylerde hızlı bir konutlaşma süreci yaşanmaktadır.
- Grup köyler arasında sosyal gerilimler bulunmayıp, sosyal dayanışma güçlüdür.
- Grup köyleri benzer üretim koşullarına ve potansiyeline sahip olup, ortak tarımsal girişim olanaklıdır.

Seçilen Çavdar grubu köylerinin özelliklerini temel alarak, yaklaşık bir ay gibi kısa bir sürede hazırlanan proje 2 Eylül 2000 tarihinde uygulanmaya başlanmıştır. Projenin amaçlarını aşağıdaki gibi sıralamak olanaklıdır (Başa, 2000):

- Doğal, sosyal ve ekonomik koşullar dikkate alınarak belirli köy kümelerinin oluşturulması,
- Bu küme içerisinde yer alan köyler arasında işbirliği ve eşgüdüm sağlanarak, köye götürülecek temel hizmetlerin planlı bir şekilde ulaştırılması,
- Daha sağlıklı bir yerleşim düzeninin oluşturulması,
- Köylülerin yerlerinden olmaksızın kentlerdeki olanaklara ve uygarlık nimetlerine kavuşturulması,
- Halen köylerde yaşayan ve köyelerine geri dönecek olan insanlara yeni ve alternatif iş olanakları yaratmak yoluyla yoğun göçün tersine çevrilmesi,
- Yapılacak öncü yatırımlarla atıl durumda bulunan kaynakların bölge ve ülke ekonomisine kazandırılması,
- Halk katılımının sağlanması ve böylelikle projeye demokratik işlerlik kazandırılmasıdır.

Köykent projesi 3 ana bölüm ve bunların alt başlıklarından oluşmaktadır Bunlar aşağıya çıkarılmıştır (Başa, 2000):

(1) Temel Altyapı Hizmetlerinin Tamamlanması

- Grup köylerinin yol (tesviye, onarım, stabilize, asfalt, köprü ve menfez yapımı), içme suyu, kanalizasyon ve sulama tesislerinin yapımı,
- Köy elektrik trafolarının ve elektrik şebekelerinin yenilenmesi, yaylalara elektrik hattı çekilmesi,
- Köylerin haberleşme sorunlarının çözülmesi, bu kapsamda fiber optik kablo döşenmesi ve köylerde cep telefonlarının çalışmasının sağlanması,
- Köylerin kadastro sununun yapılması,

(2) Eğitim, Sağlık ve Sosyal Hizmetlerin Sağlanması

- Sekiz derslikli ilköğretim okulu ve lojman yapımı,
- Geliştirilmiş sağlık ocağı açılması, lojman yapımı, ambulans görevlendirilmesi,
- Köy kütüphanesi açılması,
- Gezici kütüphane aracı görevlendirilmesi,
- Tribünlü futbol sahası, voleybol ve basketbol sahaları yapımı,
- Her çeşit yaş grubuna hizmet edecek toplum merkezi açılması,
- Çocuk parkları yapılması,
- Cami ve mezarlıkların çevre düzenlemelerinin yapılması,
- Jandarma Karakolu açılması,
- Köy konakları yapımı,

(3) Ekonomik Kalkınmaya Yönelik Hizmetlerin Gerçekleştirilmesi

- Bütün köylülerin üye olduğu tarımsal kalkınma kooperatifinin kurulması, kooperatif aracılığı ile ortaklar mülkiyetinde damızlık sığır yetiştiriciliği, besi sığırcılığı, arıcılık projelerin gerçekleştirilmesi,
- Ferdi krediler aracılığıyla damızlık boğa, seracılık, meyvecilik, süt ürünleri ve koyunculuk projelerinin uygulanması,
- Meralarda tespit, tehdit ve ıslah çalışmalarının yapılması,
- Orman yollarının bakım ve onarımı, ormancılık faaliyetlerinin geliştirilmesi,
- Köykent ormanı tesisi ve ağaçlandırma çalışmaları,
- Orman içi dinlenme tesislerinin yapımı,
- Bölgenin eko-turizm faaliyetlerine açılması, av turizminin başlatılması,
- Doğa ve kültür tanıtım turu güzergâhına yörenin alınması, ilçenin tanıtımının yapılması,
- ORKÖY kredileri ile hayvancılığın desteklenmesi,
- Kooperatife kullanılacak kredi aracılığıyla orman ürünleri işleme ve değerlendirme tesisi yapımı,
- İlçe merkezine 30 işyeri kapasiteli küçük sanayi sitesi yapılması.
- Gönüllü kuruluşların kalkınma faaliyetlerine katılımının sağlanması.

4.2.4. Projenin Yönetimi

Köykent, her ne kadar merkezi idarenin geliştirdiği bir yaklaşımsa da, proje yönetimi tamamıyla yerel idare ve halk katılımıyla gerçekleştirilmiştir. Proje yönetim organları “Köykent Proje Yönetim Organları ve Görevlerine İlişkin Yönerge”de Köykent Başkanlığı, Köykent Yürütme Kurulu ve Köykent Kurultayı olarak sıralanmıştır (Başa, 2000). Köykent proje yönetim organlarından Köykent Başkanlığı, ilçe kaymakamı ile köykent köylerinin muhtarları arasından seçilen bir başkan yardımcısından oluşmaktadır. Başkanlığın görevi, Köykent Yürütme Kurulu ve Köykent Kurultayının aldığı kararları uygulamaktır. Köykent Yürütme Kurulu, ilçe kaymakamı başkanlığında köykent köylerinin muhtarlarının tamamından ve kooperatif başkanından oluşmaktadır. Bu kurulun görevleri, Köykent Başkanlığının Köykent Kurultayına sunacağı çalışma programı ve faaliyet raporlarının hazırlanması, Köykent Başkanlığının yaptığı iş ve işlemlerin gözden geçirilmesi, yapılacak işlerin planlanması ve programlanması, bunların uygulanmasında ve önceliklerin saptanmasında yardımcı olmasıdır.

Köykent Kurultayı, grup köyleri oluşturan köylerdeki kayıtlı seçmenlerin tamamından meydana gelmektedir. Kurultay, yönergeye göre, başka bir tarih bildirilmediği takdirde, birincisi Mayıs ikincisi Ekim ayının ikinci pazar günü olmak üzere yılda iki kez çağrısız olarak toplanmaktadır. Kurultayın görevi, bir önceki dönemde yapılan çalışmaların değerlendirilmesi ile çalışma programlarının oluşturulmasında Yürütme Kurulu ile Başkanlığa önerilerde bulunulmasıdır. Köykent Kurultayına isteyenler gözlemci üye sıfatıyla katılabilmektedirler. Bunların dışında, proje kapsamında bir bilimsel danışma kurulu kurulmuş ve ayrıca gönüllü kuruluşların katılımına olanak tanınmıştır.

4.2.5. Köykent Projesinin Sonuçları

Köykent Projesinin öngördüğü çalışmaların çok büyük bir bölümü 2003 yılı içerisinde tamamlanmıştır. Bu çalışmaların bir kısmında (özellikle ekonomik kalkınmaya yönelik olanlarda) bazı yetersizlikler bulunsa da, genel olarak planlanan çalışmaların önemli bölümünün tamamlandığını söylenebilir. Proje çalışmaları sonunda ortaya çıkan sonuçları, proje amaçlarıyla ilişkiye getirerek, aşağıdaki gibi özetlemek olanaklıdır:

-Doğal, sosyal ve ekonomik koşullar dikkate alınarak ilçe bazında belirli köy grupları oluşturulmuş ve bunlardan Çavdar köyü merkezli grup üzerinde Köykent Projesi uygulanmıştır.

-Grup köyleri arasında işbirliği ve eşgüdüm sağlanması konusunda zaman zaman sıkıntıların yaşandığı gözlenmiştir. Buna karşın, temel hizmetlerin grup köyelerine ulaştırılmasında başarı sağlanmıştır.

-Daha sağlıklı bir yerleşim düzeni sonucunu elde etmek, kuşkusuz kısa vadede olanaklı değildir. Ancak, bunu sağlamak için gerekli adımlar atılmıştır (kadastronun tamamlanması, yol, içme suyu, kanalizasyon gibi temel altyapı gereksinmelerinin karşılanması, köy yerleşim planları hazırlıklarına başlanması vb.).

-Kırsal kesime kentin tüm altyapısal ve sosyo-kültürel özelliklerini taşımak olanak dışıdır. Buna karşın, sağlık, eğitim, spor, ulaşım, sağlıklı içme suyu, kanalizasyon, kitle iletişim ve kültürel gereksinimler gibi konularda, grup köyleri için eskisine göre çok büyük ilerlemeler kaydedilmiştir.

-Alternatif iş olanakları yaratmak açısından projenin çok başarılı olduğu söylenemez. Bu amaca yönelik olarak hedeflenenlerin önemli bir bölümü (av ve eko turizmin geliştirilmesi, ilçe tanıtımının yapılması vb.) gerçekleştirilememiştir. Buna karşılık, hayvancılık ve tarıma yönelik ferdi kredilendirme çalışmaları yapılmış; ORKÖY kredisi ile orman ürünleri işleme tesisi kurulmuştur. Ne var ki, ileride daha ayrıntılı açıklanacağı üzere, yer seçimi ve işletmecilik gibi bazı sıkıntılar nedeniyle, tesisin beklenen ekonomik etkiyi yaratamadığı gözlenmektedir. Diğer yandan, göçün tersine çevrilmesi konusunda ne derece başarı sağlandığını anlayabilmek için bir süre daha beklenmesi gerekecektir. Ancak, Erdönmez (2003) tarafından Mesudiye’de ve Mesudiye dışında yaşayan Mesudiyeliler üzerinde yapılan bir araştırmaya göre; (1) Proje kapsamındaki köylerde yaşayanların kente göç eğiliminde diğer köylerde yaşayanlara göre anlamlı bir düşüklük bulunduğu, (2) Projenin uygulandığı köy grubundan kentlere göçen Mesudiyelilerde diğer gruplardan göçen Mesudiyelilere göre daha fazla bir geri dönme eğiliminin bulunduğu saptanmıştır.

-Proje yönetim organlarından biri olan Köykent Kurultayı, halk katılımına projede ne derece önem verildiğinin açık bir göstergesidir. Ancak, yine ileride ayrıntılı olarak açıklanacağı üzere, katılımın tek yönlü olması ve kadınların katılımının sağlanamaması gibi sıkıntılar aşılamamıştır. Köykent kurultayı dönüşümlü olarak halen daha proje kapsamındaki köylerde uygulanmaktadır.

4.2.6. Köykent Projesinin Olumlu ve Olumsuz Yanları

Her şeyden önce, Mesudiye’de uygulanan Köykent Projesinin bir pilot proje olduğu gözden uzak tutulmamalıdır. Bu projeden tam anlamıyla bir başarı elde etmek beklenmemekte; projenin hangi alanlarda başarılı ve hangi alanlarda başarısız olduğuna bakılarak, bundan sonra uygulanacak benzer projeler için veri elde edilmesi ve bu projelerin başarısının garanti altına alınması amaçlanmaktadır. Dolayısıyla, Mesudiye Köykent Projesinin olumlu olduğu kadar olumsuz yanlarının da bulunması kaçınılmazdır.

Olumlu Yanlar: Öncelikle, Köykent yaklaşımının doğru temeller üzerine oturduğunu söylemek gerekir. Yaklaşımın temelinde kırsal sorunlara duyarsız kalmamak, plansızca gerçekleşen ve hem kırsal alanda hem de kentsel alanda ciddi sorunlara yol açan göçün önüne geçmek ya da kabul edilebilir boyutlara çekmek; böylelikle her iki kesimi de yaşanılır hale getirerek sosyal, ekonomik ve kültürel açıdan gelişmiş bir toplumsal yapının çekirdeğini oluşturmak yatmaktadır. Bunun aksi, yıllardır izlenen olumsuz sürece izleyici kalmak, müdahale edememek, rasyonel davranmamak anlamına gelir. Eğer Köykent Projesi ve projeleri, Köykent yaklaşımının oluşturulduğu yıllarda uygulanarak ülkemiz geneline yayılabilseydi, bugün yaşadığımız pek çok sorunun ortaya çıkmaması ihtimal dâhilinde olurdu.

Bu yaklaşımın ışığında ortaya çıkan Mesudiye Köykent Projesi, çok geniş bir coğrafi alanı kapsayan bütün ilçede uygulanmak yerine yalnızca bir köy grubunu hedeflemekle doğru bir strateji belirlemiştir. Her bir gruptaki köylerin coğrafi, ekonomik ve sosyal açılardan birbirlerine benzer özellikler taşıması, proje kapsamında atılacak adımları kolaylaştırıcı bir etki yaratmıştır.

Ayrıca, proje tasarımında kırsal kalkınmanın üç temel ayağı sayılan fiziksel altyapı, sosyal hizmetler ve ekonomik kalkınmanın bütüncül bir şekilde kapsanmış olması, projenin bir diğer olumlu yanıdır. Böylelikle, kendi içerisinde yeterli ve dengeli bir bütünlük oluşturulmaya çalışılmıştır.

Yine, projede halk katılımının benimsenmesi ve bunu sağlayacak yönetsel mekanizmanın oluşturulması da oldukça önemlidir. Böylelikle, yöre halkına geleceğiyle ilgili söz söyleme hakkı tanınmış, karar alma mekanizmalarında aktif katılımı, projeye demokratik işlerlik kazandırılmaya çalışılmıştır. Bu yolla, proje uygulamasında ortaya çıkabilecek anlaşmazlık ve çatışmaların başlangıç aşamasında önüne geçilmiştir. Öte yandan, kooperatifçilik ilkesini benimseyen proje, toplumsal dayanışma ile kalkınmanın daha hızlı ve güçlü olacağı anlayışını yaşama geçirmeye çalışmıştır. Böylelikle, bundan sonraki çalışmalar için de ışık tutucu bir çizgi belirlemiştir.

Proje uygulamalarından kaynaklanan küçük bazı olumsuzluklara karşın, fiziksel altyapı yetersizliklerinin giderilmesinde ve sosyal hizmetlerin grup köylere dağıtımında yüksek düzeyde bir başarı sağlanmıştır.

Olumsuz Yanlar: Daha önce de belirtildiği gibi, Köykent yaklaşımı doğru temeller üzerine oturmaktadır. Ancak, böyle bir yaklaşıma dayalı olarak hazırlanan bir projenin beklenen başarıyı sağlayabilmesi için, projelendirme aşamasında her bir detayın ayrıntılarıyla gözden geçirildiği bir titizlik gösterilmesi gerekir. Bu ise, alan seçiminden proje bileşenlerine kadar pek çok konu için incelemeler yapılmasını zorunlu kılar ki, zaman, bütün bunların yapılabilmesi için en çok gereksinim duyulan faktördür.

Oysa Mesudiye Köykent Projesi, merkezi idarenin de talimatıyla ve etkisiyle, 1 ay gibi kısa sayılabilecek bir sürede hazırlanmış ve doğal olarak birçok konuda yetersiz bir bilgi altyapısına dayanmıştır. Yukarıda ifade edilen yetersizliğin en belirgin sonuçlarından birisi, proje uygulama alanının seçiminde kendini göstermiştir. Çavdar köyü merkezli grubun seçilmesindeki etkili olan faktörler yukarıda belirtilmiştir. Bu seçimde asıl etkili olan faktör, söz konusu köy grubunun sosyal ve ekonomik nitelikler açısından diğerlerine oranla daha düşük bir düzeyde bulunuyor olmasıdır. Bu durum, ilk bakışta geçerli bir gerekçe olarak görünebilir. Oysa diğer köy grupları ile benzer doğal koşullar içeriyor olmasına karşın, sosyal ve ekonomik açıdan daha düşük bir noktada bulunmanın nedenlerinin irdelenmesi gerekmektedir. Bu irdeleme sonucunda görülecektir ki, Çavdar grubunda toplumsal dayanışma, birlikte üretme ve sorun çözme kapasitesi projenin beklenen sonuçları doğurması açısından arzulanan ölçüde bulunmamaktadır. Gerçekten de, yöre halkı karar alma mekanizmalarında katılım hakkını kullanmış; ancak, uygulama, sorun çözme ve proje çalışmalarına kendinden bir şeyler katma konusunda geri planda kalarak, bunların tamamının devlet tarafından yapılmasını beklemiştir. Şu bir gerçektir ki, hiçbir kırsal kalkınma projesi yalnızca devlet kaynaklarına ve devlet kuruluşlarının çalışmalarına dayanarak başarıya ulaşamaz. Bunlar, yalnızca tarlaya ekilen tohumlar gibidir. Onları köklendirmek, yeşertmek, büyütmek ve ürün almak halkın çalışmalarına bağlıdır. Sonuç, seçilen köy grubunda yaşayan halkın bu konuda yetersiz olduğunu ortaya koymaktadır.

Öte yandan, kırsal kalkınmanın üç temel ayağından biri olan ekonomik kalkınmaya ilişkin bazı çalışmalar yapılmış da olsa, halkın ekonomik girdi kaynaklarını kısa ya da orta vadede olumlu yönde etkileyecek köklü çözümler üretilmemiştir. Bu yönde lokomotif bir sektör saptaması yapılmamış; bu sektöre yönelik yoğun ve halkın geneline kapsayan yatırımlar gerçekleştirilmemiş; eğitim, bilgilendirme, kredilendirme ve pazarlamaya ilişkin sorunlara çözümler üretilmemiştir.

Tarım ve hayvancılığa yönelik olarak dağıtılan bireysel krediler de beklenen etkiyi yapmamıştır. Yörede yaşayan vatandaşlar, kendilerine sunulan olanaklardan yeterince yararlanamamışlar, yararlanabilenler de, o yıllarda yaşanan ekonomik krizin de etkisiyle fırsatçı bir yaklaşımla kendilerine dağıtılan hayvanları satarak nakde dönüştürmüşlerdir.

Ayrıca, ORKÖY kredisiyle kurulan orman ürünleri işleme tesisi, teknik donanım planlaması hatalarından, pazarlama sorunlarına kadar pek çok çözümü zor konuyla kooperatif yönetimine bırakılmıştır. Kooperatifçilik konusunda pek fazla bilgi birikimi ve deneyimi bulunmayan köy muhtarlarından oluşan kooperatif yönetiminin bu sorunları çözerek yöreye ekonomik canlılık getirmesi beklenmiştir. Türkiye'deki kooperatiflerin genelinde görünen işletmeciliğe ilişkin sorunlar burada da karşımıza çıkmış ve tesis kapanmak zorunda kalmıştır. Maalesef yöre halkı ve Mesudiye'nin sivil toplum örgütleri de kurulan kooperatife sahip

çıkamamış, muhtarlardan oluşan kooperatif yönetimi kendi haline bırakılmıştır. İnsan unsurundan kaynaklanan zafiyetler burada da karşımıza çıkmış, kooperatif yönetiminin karıştığı türlü yolsuzluklar soruşturma ve dava konusu olmuştur. Kurulduğunda siparişe yetişemeyen bir tesis, kötü yönetim sonucunda kapısına kilit vurmuş, ORKÖY'den aldığı kuruluş kredisini ödeyememiştir. Muhtemelen kooperatifin elinden alınacak tesis, kredi borcunun tahsil edilmesi için özel kişi veya kuruluşlara satılacaktır. Projenin yumuşak karnının köylerin tek bir kooperatif çatısı altında birleşmesinin ve kooperatif aracılığı ile kırsal kalkınmanın sağlanabileceğinin öngörülmüş olmasıdır. Kooperatif örgütlenmesinin, bu konuda deneyimsiz veya yetersiz bazı kişiler elinde başarılı olamayacağı anlaşılmış oldu. Köy Kalkınma Kooperatifleri üzerinde yeni bir örgütlenme modeli düşünülmelidir.

Kuşkusuz eksiklikler yalnızca proje kaynaklı değildir. Projenin olumsuz yanlarından bir diğeri de, Dünya Bankası gibi uluslararası bir kuruluşun ilgisi projeye yönelmiş olmasına karşın, gerek yerel ve gerekse ulusal düzeyde arzu edilen desteği sağlayamamış olmasıdır. Daha önce de değinildiği gibi, proje tamamıyla devlet kaynaklarından finanse edilmiş ve yine çeşitli devlet kuruluşlarının çalışmalarından meydana gelmiştir. Ancak, bu çalışmalarını gerçekleştiren devlet kuruluşlarının temsilcilerinin (kaymakamlık ve ilçe teşkilatları dışında) projeye inanmamış oldukları gözlenmiştir. Dolayısıyla, proje devlet hiyerarşisi içerisinde adeta bir yük olarak görülmüştür. Projenin uygulandığı yıllarda yönetimde koalisyon hükümetinin de bulunduğu göz ardı edilmemelidir. Bu partilerden birinin merkez köy, diğerinin de tarım kent yaklaşımına yakın oldukları düşünüldüğünde işin zorluğu daha iyi anlaşılabilir. Başta il yöneticileri olmak üzere, birçok kişi ve kuruluş projeye kuşkuyla yaklaşmış, köstek olmamakla birlikte destek de olmamışlardır. Zamanın Ordu valisinin sadece Başbakanının yöreye geldiği günlerde proje alanında bulunması dikkat çekicidir. Gönüllü kuruluşların ve bilim topluluğunun ilgisizliği de ayrıca belirtilmelidir.

Birkaç istisna dışında proje kapsamındaki bütün yatırımlar grup köyleri sınırlarında kalmıştır. Buna karşılık, ilçe merkezindeki pek çok sorun, ilçe merkezinin proje uygulama alanı dışında olması nedeniyle, devam ede gelmiştir. Ayrıca ilçede bulunan ve proje dışında kalan diğer köyler arasında yaşanan rekabette uygulamada sorunlar yaratmıştır. Bu durum, proje uygulama alanında ne derece başarı sağlanırsa sağlansın, ilçe merkezindeki sorunlar giderilmeden proje amaçlarına ulaşmanın olanaksızlığını gözler önüne sermiştir. Köy kalkınmasının ilçe merkezli düşünülmesi gerekmektedir.

SONUÇ

Son dönemde yerel yönetimlerle ilgili olarak yapılan yasal değişiklikler ile merkeziyetçilik ilkesinin yerine âdem-i merkeziyet ilkesinin yerleştirilmeye çalışıldığı, hizmetlerin yerleşmesi ve sonuçta da piyasa sistemi içinde yerine getirilmesinin öngörüldüğü görülmektedir. Bu konuda ulusal bir bakış açısı yerine, yerel yönetimleri küresel güçlere teslim edecek uluslararası sistem bakış açısı öngörülmektedir. Bu yeni sistemde ülkede mevcut bütün

kamusal varlığın özel mülkiyete ve bütün kamusal mekanizmaların piyasa güçlerine terk edilmesi düşünülmektedir. Toprak, su, orman, mera, yayla başta olmak üzere tüm ortak doğal kaynaklar ticari bir mala dönüştürülmektedir. Bilindiği gibi doğal kaynaklarımızın önemli bir bölümü kırsal alanlarımızda, daha doğrusu köy yerel yönetimlerinin yetkili olduğu alanlarda bulunmaktadır. Bu yeni politikaların bu açılardan bakınca köyü ve köylüyü etkilememesi düşünülemez.

Son yıllarda bu politika değişiklikleri yaşanırken ve belediyeler ile il özel idareleri ile ilgili yasal düzenlemeler yapılırken Köy Kanununun yenilenmesi ile ilgili bir çalışmanın olmadığı görülmektedir. Yerel yönetimlerle ilgili birçok yasa hızla meclisten geçerken nedense köy yönetimi unutulmuştur. Ancak Köy Kanununun yenilenmemesi demek köyle ilgili hiç değişiklik olmadı anlamına gelmemelidir. Köye doğrudan hizmet götüren ve bir merkezi hükümet teşkilatı olan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü yakın bir zaman önce kapatılarak yetkileri ve tüm malvarlıkları İstanbul ve İzmit illerinde büyükşehir belediyelerine, diğer yerlerde de il özel idarelerine devredilmiştir. Köye yönelik hizmetlerin tamamen diğer yerel yönetimlere devri söz konusudur. Bu arada köylere hizmet götürme birlikleri yasal zemine oturtulmuş ve köye yönelik altyapı hizmetlerinin yürütülmesinde bu birliklere yetki ve kaynak aktarımına başlanılmıştır. Su yönetimi yerel sulama birliklerine bırakılmıştır. Köy kanununda yapılan değişikliklerle yabancıların köylerde mülk edinmesinin önü açılmıştır. Köylerin il özel idareleri aracılığı ile yerel vergiler kapsamına alınması çalışmalarını gibi bu konudaki örnekleri çoğaltmak olasıdır. Kısaca belirtmek gerekirse, Köy Hizmetlerinin kapatılması, sulama ve köy birlikleri uygulaması, kırsal kalkınmanın tamamen yerelin inisiyatifine bırakılması vb. gelişmeler doğrudan köye müdahale anlamında düşünülebilir. Ancak bu yeni yaklaşımlarla köyün ve köylünün sorunlarının çözüme kavuşması, kent-kır arasındaki büyük farkın azaltılması, bölgeler arasındaki sosyal ve ekonomik dengesizliklerin giderilmesi, köylünün gerçek anlamda köylükten kurtarılması, köylünün ulusal sisteme entegre edilmesi mümkün olamayacaktır.

Ayrıca yakın bir dönemde birçok köyün belli zorlamalarla ve siyasi kararlarla belediye yapıldığı ve böylece belediye teşkilatı kurulan yerlerde köy topraklarının, hazine arazilerinin, orman alanlarının, su havzalarının, mera ve yayla alanları gibi köylerin bütün doğal alanlarının, imar yetkisine kavuşan belde belediyeleri tarafından adeta talan edilmesine göz yumulduğu bilinmektedir. Rant dağıtan bir araç haline gelmenin ilk şartı köy azmanı olan ancak gerçekte hiçbir zaman bir belediye olma potansiyeline sahip olmayan köylerin belediye yapılmasıdır. Bu süreç sahil kentlerimizde ve büyük metropollere mücavir olan köylerimizde daha dramatik bir şekilde yaşanmıştır.

Ülkemizde kırsal alanın içinde bulunduğu durumu ve özellikle doğal kaynaklarımızı da iyi bilmemiz gerekmektedir. Birleşmiş Milletlerin Haziran 2006'da yayınlamış olduğu raporda Dünyadaki su sorunlarına dikkat çekilmiş, önümüzdeki 50 yıl içerisinde aralarında Türki-

ye'nin de bulunduğu pek çok ülkede aşırı kuraklıktan söz edilmiştir. Türkiye su kaynakları bakımından zengin bir ülke olarak nitelenebilirken, kişi başına düşen yıllık su bakımından ancak vasat bir ülkedir. Gelişmiş ülkelerde kişi başına günlük su ihtiyacı 400–500 lt/gün olarak değerlendirilmesine karşılık ülkemizde kentlerde en fazla 200–250 lt/gün, kırsal kesimde ise 60–100 lt/gün olarak değerlendirilmektedir. Bütün bu verilere artan nüfus miktarı ile azalan yıllık yağış ortalamaları eklenince, önümüzdeki yıllarda ülkemizi ne tür bir tehlikenin beklediği kendiliğinden ortaya çıkacaktır. Ayrıca yerel yönetim birlikleri yasasıyla su yönetiminin yerel feodal güçlerin hizmetine verildiği yönünde çok ciddi iddialar vardır.

Ülkemizde köy ve köylü sorunları Cumhuriyet kurulduğundan bugüne gündemden düşmemiş bir konudur. Bu konularda önemli çalışmalar yapılmakla birlikte köy ve köylü sorunları arzu edildiği ölçüde çözüme kavuşturulamamıştır. Öncelikle köylerde altyapı hizmetleri yetersizdir. Her yıl kış sezonunda 10 binin üzerinde köy yolu ulaşıma kapanmakta, kırsal kesime haftalarca hizmet verilememektedir. Ülkemizdeki 34.414 köyden 21.381 adedi 8 yıllık kesintisiz eğitimde taşınalı sistemden yaralanmaktadır. Yine kış şartlarında verilen bu hizmet aksamaktadır. Köy sorunlarına başta medya olmak üzere, Büyükşehirlerde yaşayan insanlar da duyarsız kalmaktadır. İstanbul'a bir gün kar yağdığında medya kuruluşlarında birinci haber olmakta, ama daha ağır koşullarda kırsalda yaşayan insanımızın içerisinde bulunduğu durum çok fazla ilgi çekmemektedir.

Diğer yandan köylünün ekonomik yönden güçlenmesini sağlayacak olan tarım hizmetleri de durma noktasına gelmiştir. Arazi sulaması, arazi drenajı, arazi toplulaştırması hizmetleri mevcut haliyle kaderine terk edilmiştir. İşkân politikalarının ne olacağı belli değildir. Kırsal alan kalkınması için zaman geçmekte, sorunlar ağırlaşmaktadır. Nüfusunun %33'ü kırsalda yaşayan, hatta nüfusunun %80'i kırsala bağımlı olarak yaşayan bir ülkede bu konu daha ciddi politikalarla ele alınmalıdır. Ancak siyasi partilerimiz köy ve köylü sorunlarını unutmuş görünmektedirler. Köy kalkınması eskiden olduğu kadar kalkınma planlarında ve hükümet programlarında yer almamaktadır.

Bu arada gerek kalkınma planlarında gerekse birçok akademik çalışmada ilçenin toplum ve kırsal kalkınmanın temel birimi olduğu ifade edilmesine rağmen, zaman içerisinde ilçelerimizin güçlendirilmek yerine daha da zayıflatıldıklarını, ilçenin hızla temel hizmet birimi olma özelliğini yitirdiğini görmekteyiz. İlçe yerel yönetimlerinin kurulması önerisi üzerinde ise pek fazla durulmamıştır.

Ülkemizde 34.414'ü köy olmak üzere yaklaşık 85.000 yerleşim ünitesi bulunmaktadır. Kırsal alanda yaşayan nüfus 23,8 milyondur. Yani nüfusun %33'ü kırsal alanda yaşamaktadır. Avrupa Birliği ile uyum çalışmaları kapsamında bu rakamın daha da aşağıya çekilmesi istenilmektedir. Zira ABD'de tarım nüfusu %4, AB ortalaması ise %6 civarındadır. Tarım nüfu-

sunu yüzde olarak aşağıya çekmek mümkündür, ancak telkin edilmesine ve bazı siyasetçiler tarafından çok arzu edilmesine rağmen, bugünkü yaklaşımlarla tarım nüfusunu gerçek manada aşağıya çekmek olanaksızdır. Anlaşılan tarım nüfusu daha da fakirleşerek, büyük kentlerin varoşlarına gönderilecektir. Ülkemizde olduğu gibi köyden insanları büyük kentlerin varoşlarına göç ettirirseniz, köyleşmiş kentler yaratırsanız, kâğıt üzerinde kırsal nüfus azalmış olacaktır. Ülkemizde 50 yıldır uygulanan politikalarla maalesef bu yapılmıştır. Esasında ülkemizdeki 70 milyon nüfusun %75-80'i bugün bile köye bağlı olarak yaşamaktadır. Oysa önemli olan insanları doğdukları yerlerde karınlarını doyurabilmektir. Çünkü büyük şehirlere göç eden insanlarımız da esasen kentlerin varoşlarında yaşamak istememektedirler. Kırsal alana ve köye özlem her dönemden fazladır. Küresel ısınma süreci beklide köyleri ve kırsal alanları daha popüler hale getirecektir.

Tarım nüfusunun azaltılması köylerin boşaltılması ile değil aksine köyde yaşayan insanın orada istihdam edilerek ekonomik, sosyal ve kültürel yönden güçlü kılınmasıyla mümkündür. Türkiye, Cumhuriyet döneminde kırsal alan kalkınması için ağır aksakta olsa çeşitli kalkınma politikalarını uygulamaya koymuş, bu hizmetlerin bir plan dâhilinde olmasına gayret etmiştir. Kırsal alan politikalarının plan hedeflerine göre değerlendirilmesi için yeni kurum ve kuruluşlar devreye sokulmuştur. 1960'lı yıllarda ülkemizdeki 36.500 köyden 19.500'ünün hiç yolu yoktur. O dönemde toplam yol ağı 62 bin km olup bunun da ancak 30 bin km'si yapılabilmektedir. Asfalt yolu olan köy ise bulunmamaktadır. Yaklaşık 20 bin köyün içme suyu yoktur. Bugün gelinen noktada yol ağı 290 bin km ye çıkartılmış 100 bin km asfalt yol yapılmış, yolu olmayan köy bırakılmamıştır. Susuz köy adedi ise sadece 650'dir. Doğal olarak bütün bu hizmetler sosyal alt yapı hizmetleridir. Bu hizmetler ekonomik kalkınma politikalarıyla desteklenmezse bugünkü tablo sürecektir. Zira bu sahadaki hemen tek etkili ve yetkili kuruluş olan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünü kapatmış, yerine alternatif olarak bir şey konulmamıştır.

Plansız, programsız ve hedef politikasız kırsal kalkınma olamaz. Kalkınma projelerinin ranta tabli olabilmesi için mevcut envanter kayıtlarının iyi bilinmesi ve doğru değerlendirilip projelendirilmesi gerekmektedir. Ülkemiz maalesef son birkaç yıldır tamamen dış politik olaylara yönlendirilmiş, AB uyum protokolü çerçevesinde oluşan zeminde diğer hayati öneme haiz sorunlar ikinci plana atılmıştır. AB uyum paketi kapsamında (ve anayasaya aykırı olarak) Bölge Kalkınma Ajansları projesi hayata geçirilmeye başlamıştır. Hatta daha ileri gidilip GAP sularının uluslararası bir yönetime devredilmesinin de istenileceği konuşulmaktadır.

Artık birtakım dış kaynaklı kuruluşların ülkemiz için hazırladıkları raporları değerlendirmek yerine kendi öz kaynaklarımıza dönük, kendimizin hazırlayacağı projelerin/raporların tartışılması daha doğru olacaktır. Bir ülkede gelişmişlikten bahsedebilmek için bölgelerarası gelişmişlik farkının giderilmesinin yanı sıra, kırsal yaşam ile kentsel yaşamda da gelişmişlik farkının asgari düzeye indirilmesi gerekmektedir. Bunu yapacak bazı köykent, tarım kent

vb. “yerli” projelerin ise yüzüne bakılmadığı, alaya alındığı, görmezden gelindiği, başarısız olması için adeta seferber olduğu ve pilot uygulama deneyimlerinden hiç yararlanılmadan çöpe atıldığı görülmektedir.

Köykent projesi ile ilgili olarak da şunları söyleyebiliriz. Ülkemizin kırsal alanlarındaki sorunların kapsamı ve niteliği ile bu sorunların çözümü için yapılması gerekenler uzun yıllardır çeşitli yollarla dile getirilmiş durumdadır. Ne var ki, çözüm yollarını hayata geçirmek konusunda başarı sağlandığını söylemek olanaklı değildir. Bu durumun en önemli nedeni, kuşku yok ki, kırsal kalkınmanın hiçbir zaman gerçekçi ve içten bir ulusal politika haline gelmemiş olmasıdır. Günümüzden yaklaşık 35 yıl önce ortaya atılan kırsal kalkınma yaklaşımlarından biri olan Köykentin, 2000 yılında Ordu ili Mesudiye ilçesinde uygulanmaya başlanması yukarıdaki olumsuz yargının değişme olasılığını ortaya çıkaran bir umut yaratmıştır. Pilot proje niteliği taşıyan Mesudiye Köykent Projesi, köykent yaklaşımının içerdiği sağlam temeller üzerinde şekillenmiş; ancak, ilk olmasının yarattığı bazı olumsuzlukları, olumlu yanlarıyla birlikte beraberinde getirmiştir. Bir pilot projenin, olumlu ve olumsuz yanları bir arada taşıyor olması son derece doğal karşılanmalıdır.

Önemli olan, hem olumlu hem de olumsuz yanların sağlıklı bir şekilde saptamasının yapılarak, daha sonraki projelere yansımalarının sağlanmasıdır. Mesudiye Köykent Projesi bu saptamaların yapılabilmesi açısından son derece yararlı olmuş ve kendisinden beklenen görevi yerine getirmiştir. Ancak, ne yazık ki, bu projeye ulusal düzeyde gösterilen ilgi, olması gerekenin çok altında kalmıştır. Saptanıldığı kadarıyla, projeyi incelemeye değer gören çeşitli ilgi gruplarından yerli temsilciler, yalnızca Dünya Bankasının projeyi incelemek üzere gönderdiği uzman heyetlerinden daha azdır. Bu durum, ülkemizde kırsal kalkınma konusuna verilen -ya da verilmeyen- önemin de açık bir göstergesi niteliğindedir.

Mesudiye Köykent Projesinin sağladığı deneyim ve bilgi birikimi, bir sonraki hükümetin konuya yönelik -ülkemiz için olağan sayılabilecek- ilgisizliği nedeniyle boşa gitmiş gibi görünmektedir. Üstelik Köykent yaklaşımını ve Mesudiye’de uygulanan projeyi işlenmeye değer bulan Dünya Bankasının sağlamış olduğu kurumsal ve finansal desteğe karşın, Mesudiye Köykent Projesi, olumlu ve olumsuz yanlarıyla, ülkemizdeki kır-kent ilişkilerinin ve dengesizliğinin yeniden gözden geçirilmesi için önemli bir fırsat yaratmıştır. Ne var ki, ülkemiz, merkezi yönetimden araştırmacılarına gönüllü kuruluşlarından yerel yöneticilerine kadar, ele geçirilen bu fırsatı değerlendirememiş görünmektedir. Cumhuriyet tarihimiz kaçırılan fırsatlarla doludur. Köy Enstitüleri bunlardan biridir. Uygulanamayan çiftçiyi topraklandırma kanunu bir diğeridir. Bazı kesimler köylünün bu içine kapatılmış, topraksız ve eğitimsiz bırakılmış halinden medet ummuşlardır.

Köykent projesi de kaçırılmış bir fırsat olarak tarihteki yerini alacaktır. Proje’nin fikir babası sayılan merhum Başbakan Sayın Bülent ECEVİT ile birlikte projenin tarihe gömülmesi söz

konusudur. Ancak ülkemizdeki kırsal kalkınma ihtiyacı ve köylerin sorunları çözüm beklemeye devam edecektir. Projede aktif bir yer alan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü gibi teşkilatlarında kapatıldığı ve kırsal kalkınmanın tamamen yerelin inisiyatifine terk edildiği düşünülürse köylerimiz açısından durum pek parlak değildir. Bu günlerde uygulanan KÖY-DES benzeri projelerin de pek fazla derde deva olmayacağı yakında görülecektir. Çünkü soru sadece köylerin altyapı sorunu değildir. Sorun kırsal altyapı ile birlikte, sosyal ve kültürel üstyapı ve ekonomik sorunların birlikte ele alınarak çözümündedir. Köykent projesi bu bütünsel yaklaşımı benimsemiş ve köyü ve köylüyü gerçek manada köylülükten kurtarmayı amaçlamıştır. Ancak ülkemizde siyasilerin her şeye akla kara noktasından bakma anlayışından Mesudiye deneyiminden yararlanılmasını beklemek fazla iyimser bir davranış olurdu. Nitekim de öyle olmuştur.

KAYNAKÇA

Aytaç, Fethi, (2000), "Açıklamalı Köy Kanunu: Köy İdaresi Hakkında Bilgiler", Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Başa, Şafak, (2000), "Ordu Mesudiye İlçesi Çavdar ve Yöresi Köyleri Köykent Projesi" (Yayımlanmamış Rapor).

Başa, Şafak, (2000), "Köykent Proje Yönetim Organları ve Görevlerine İlişkin Yönerge" (Yayımlanmamış Rapor).

Çoker, Ziya, (1999), "Kırsal Kalkınmada İlçe ve Köy Birlikleri", TBD-KAV Yayını, Ankara, s:19-24.

DPT,(2000), "Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu", Ankara.

Erdönmez, Cihan, (2003), "İç Göç Veren Yörelerde Kırsal Kalkınma Çalışmalarının Geliştirilmesi Olanakları. İ.Ü. Araştırma Fonu Proje Raporu", Proje No. 1482/28082000 (Yayımlanmamış).

Erdönmez, Cihan, (2005), "Köykent: Olumlu Ve Olumsuz Yönleriyle Bir Kırsal Kalkınma Projesinin Çözümlemesi", Süleyman Demirel Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi, Seri: A, Sayı: 2, Yıl: 2005, ISSN: 1302-7085, sayfa: 35-51

Geray, Cevat, (1974), "Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar", TODAİE Yayını, Ankara.

Geray, Cevat, (2000), "Köy Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 9, Sayı 3, Ankara.

Güler, B.Ayman, (1998), "1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 7, Sayı 4.s.3-25

Gözler, Kemal, (2006), "İdare Hukuku Dersleri", Ekin Yayınları, Bursa.

Gözübüyük, Şeref, (2005), "Yönetsel Yargı", Turhan Kitabevi, Ankara.

Helling, George ve Barbara, "Sosyolojik ve İstatistikî Bakımdan Türkiye'de Köy" (Çeviren: Dr. Ahmet Uysal), Başbakanlık İstatistik Umum Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1956.

KAYA Genel Rapor, (1991), TODAİE Yayını, Ankara.

Kayıkçı, Sabrına (2005), "Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Kadar Köye ve Köylüye Yönelik Olarak İzlenen Politikalar", Türk İdare Dergisi, sayı 448,Eylül 2005. s.69-99.

Keleş, Ruşen, Yavuz, Fehmi, (1989), "Yerel Yönetimler", Turhan Kitabevi, Ankara.

Kurtkan, Amiran (1968), "Köy Sosyolojisi", İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul.

Köy Kanunu Tasarısı Gerekçesi (1967), TODAİE, Ankara. (teksir şeklinde)

Köy Yönetimlerinin Yeniden Yapılandırılması, (Editör: Orhan Pirler), Türk Belediyeler Derneği Yayını, Ankara.

Köy İdareleri İle İlgili Mevzuat, (1991), Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara.

MEHTAP Raporu, (1996), TODAİE Yayını, Ankara.

Pirler, Orhan, (2000), "Sunuş", Köy Yönetimlerinin Yeniden Yapılandırılması, (Editör: Orhan Pirler), Türk Belediyeler Derneği Yayını, Ankara.

TKV, (2000), " Mesudiye İlçesi Gelişme Planı" (MEGEP), İsmat Matbaacılık, Ankara.

Kalkınma Planları:

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), DPT Yayınları, Ankara.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), DPT Yayınları, Ankara.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1978), DPT Yayınları, Ankara.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), DPT Yayınları, Ankara.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1984-1989), DPT Yayınları, Ankara.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), DPT Yayınları, Ankara.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000),DPT Yayınları, Ankara.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), DPT Yayınları, Ankara.

İnternet Siteleri

http://www.kamuyonetimi.org/gelisme_khgm_05.php

http://www.kamuyonetimi.org/gelisme_khgm_03.php

www.icisleri.gov.tr

www.mahalli-idareler.gov.tr

www.basbakanlik.gov.tr. (UYAP (Ulusal Yargı Ağı Mevzuat Programı))

BİRİNCİ BÖLÜM KÖY YÖNETİMİ

- 1.1. Köyün Tanımı
- 1.2. Köy Yönetiminin Tanımı
- 1.3. Köy Yönetiminin Geçmişi
- 1.4. Köyün Kurulması ve Kaldırılması
- 1.5. Köyün Görevleri ve Yetkileri
- 1.6. Köyün Organları
- 1.7. Köy Maliyesi

İKİNCİ BÖLÜM KÖY YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM

- 2.1. Köy Kanununda Yapılan Önemli Değişiklikler ile Köy Kanunu Tasarıları
 - 2.1.1. Köy İmamlarının Atamalarının Merkezileştirilmesi
 - 2.1.2. Geçici ve Gönüllü Köy Koruculuğu Sisteminin Getirilmesi
 - 2.1.3. Köy Alanlarının İmara Açılması ve Parsellenmesi
 - 2.1.4. Yabancıların Köylerde Mülk Edinmelerinin Önünün Açılması
- 2.2. Köyü İlgilendiren Diğer Mevzuat Değişiklikleri
 - 2.2.1. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kapatılması
 - 2.2.2. Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin Kurulması
 - 2.2.3. Köylerde Yerel Vergiler Dönemine Doğru

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM TOPLUM KALKINMASI VE KÖYE YÖNELİK POLİTİKALAR

- 3.1. Toplum Kalkınmasının Anlamı
- 3.2. Köye ve Köylüye Yönelik Politikalar
- 3.3. Kalkınma Planlarında Toplum Kalkınması
- 3.4. Köy Yönetimlerinin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Görüşler

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM YARIM KALMIŞ BİR RÜYA: KÖYKENT PROJESİ

- 4.1. Köykent Projesinin Tanımı
- 4.2. Uygulama Örneği: Mesudiye Çavdar ve Yöresi Köyleri Köykent Projesi
 - 4.2.1. Mesudiye Hakkında Genel Bilgiler
 - 4.2.2. Köykent Projesi Uygulama Alanı Olarak Mesudiye'nin Seçilmesinin Nedenleri
 - 4.2.3. Projenin Hazırlanması ve Uygulama Alanının Seçilmesi
 - 4.2.4. Projenin Yönetimi
 - 4.2.5. Köykent Projesinin Sonuçları
 - 4.2.6. Köykent Projesinin Olumlu ve Olumsuz Yanları

**SONUÇ
KAYNAKÇA**