

YERELLEŞME/MERKEZİLEŞME TARTIŞMALARI

9. KAMU YÖNETİMİ SEMPOZYUMU BİLDİRİLER KİTABI

Editörler

Prof. Dr. Selma KARATEPE

Yrd. Doç. Dr. Ender AKYOL

Yrd. Doç. Dr. Canan Emek İNAN

Yrd. Doç. Dr. Işıl ARPACI

Yrd. Doç. Dr. Ayşe Çolpan KAVUNCU

Arş. Gör. Nazlı NALCI ARIBAŞ

TODAİE Yayın No: 388

ISBN: 978-975-8918-69-0

Yerelleşme / Merkezileşme Tartışmaları
9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı
7-8-9 Mayıs 2015

© 2016, 1. Basım, TODAİE

Bu kitabın bütün hakları Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'ne aittir. Yayınevinin yazılı izni olmaksızın, kitabın tümünün veya bir kısmının elektronik, mekanik veya fotokopi yoluyla basımı, yayımı, çoğaltma ve dağıtımını yapılamaz.

Kapak Tasarımı

Hangar Marka İletişim

Baskı

Hangar Marka İletişim, Reklam ve Yayıncılık Hizmetleri
Konur 2 Sokak No: 57/4 Kızılay/ANKARA • Tel: 0 312 425 07 34

Kütüphane Bilgi Kartı

Yerelleşme / Merkezileşme Tartışmaları
9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı
7-8-9 Mayıs 2015
ISBN: 978-975-8918-69-0

1-Kamu Yönetimi, 2-Siyaset Bilimi, 3-Merkezileşme, 4-Yerelleşme



Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
85. Cadde (Eski 1. Cadde), No: 8, 06100 Yücetepe
ANKARA
Tel: 0 312 231 73 60
Faks: 0 312 231 38 81
e-posta: todaie@todaie.edu.tr
URL: www.todaie.edu.tr

10 SUNUŞ VE TEŞEKKÜR

UYGULAYICI SUNUMLARI

- 13 Ömer Dağdeviren - Malatya Vali Yardımcısı
22 Ercan Turan - Malatya Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreter Yardımcısı
25 Selahattin Gürkan - Battalgazi Belediye Başkanı
28 Hacı Uğur Polat - Yeşilyurt Belediye Başkanı
34 Haluk Cömertoğlu - Arapgir Belediye Başkanı
38 Aliseydi Millioğulları - Hekimhan Belediye Başkanı

BİRİNCİ BÖLÜM

YERELLEŞME VE MERKEZİLEŞMENİN TARİHSEL ÇERÇEVESİ

- Cumhuriyetten Günümüze Hükümet Programlarında Yerelleşme Vurgusu: Vaatler, Gerçekleşenler
Erkan Arslan, Fatih Gürses, Ömer Nabi Baykal 42
- Cumhuriyetin Kuruluş Döneminde (1923-1930) “Merkezileşme” Süreci: Merkez ile Yerel Yönetimler Arası İlişkiler
Aslı Yılmaz Uçar, Bilal Şinik, Esra Dik 54
- Türkiye’de Kentleşmeyi Etkileyen İletici Faktörler Çerçevesinde Kentleşme Oranının Değerlendirilmesi
Halil İbrahim Aydın, Salih Çiftçi 70
- Türkiye’de Spor Yönetiminde Adem-i Merkezileşme
Yahya Doğan, Celal Taşkın 81

İKİNCİ BÖLÜM

SİYASAL VE YÖNETSEL DÜŞÜNCEDE YERELLEŞME VE MERKEZİYETÇİLİK

- Yerel Yönetimlerde Merkezîyetçi Yönetim Kültürü
Selman Salim Kesgin 94
- Merkezileşme/Yerelleşme Tartışmalarına Politik Ekoloji Perspektifinden Bakış
Yasemin Kaya 105

Yerel Kalkınma ve Yerelleşme Meselesi Açısından Türkiye'de Optimal İl Ölçeği Sorunu

İlker Gündüzöz, Kamil Ufuk Bilgin, Uğur Ömürgönülşen, Hasan Hüseyin Can 118

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KÜRESELLEŞME EKSENİNDE YERELLEŞME VE MERKEZİLEŞME

Küreselleşmenin Türkiye'de Kamu Yönetimine Etkisi: Dördüncü Yargı Reformu Paketi Örneği

Ceren Şakar, Fatma Neval Genç 129

Küreselleşme Sürecinde Kamu Yönetimindeki Dönüşümün Yönetişim Göstergeleri Perspektifinden Değerlendirilmesi

Fatih Yüksel, Cuma Yıldırım 141

Çok Düzeyli Yönetişim: Yaklaşım ve Şart Üzerine Notlar

Can Umut Çiner 151

Kamu Yönetiminde Reform: Merkezileşme Mi Yerelleşme Mi? Uluslararası Sistem Ne İstiyor?

Barış Övgün, İlkay Tosun 162

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BÖLGESELLEŞME VE YENİDEN YAPILANMA

Küreselleşme Bağlamında Bölgesel Örgütlerin Yerel Özerkliğe Etkisi

Halim Emre Zeren, Ecem Buse Sevinç, Serhan Gül 178

Merkezileşme-Yerelleşme Tartışmaları Bağlamında Kalkınma Ajanslarının Rolü

H. Tuğba Eroğlu, Hayriye Sağır 185

BEŞİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM UYGULAMALARI

Yerel Hizmetlerin İfasında Köylerde Personel İhtiyacı ve İstihdamı:

Afyonkarahisar İli Örneği

Mehmet Mecek, Yusuf Uysal 197

Türkiye'de Yerel Yönetimlerde E-Devlet Olgusu;

Nilüfer Belediyesi E-Belediyecilik Uygulamaları

Alper Bilgili 213

- Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Konut Üretimindeki Yeri: Malatya ve Elazığ Örneği
Yeliz Polat, Ahmet Yatkın 223
- Köylerin Mahalleye Dönüşmesinin Reel Yansımaları: Hatay’da Bir Uygulama
Yakup Bulut, Mehmet Kara 237

ALTINCI BÖLÜM

YERELLEŞME VE KURUMLAR

- Bir Kırsal Kalkınma Girişimi Olarak Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu: Çanakkale Değerlendirmesi
Hamit Palabıyık, Mustafa Kara, İbrahim Tanju Akyol 251
- Yerel Yönetimlerde ‘Sosyal Sorumluluk’: Malatya Büyükşehir Belediyesi’nde Bir Araştırma
Lütfiye Özdemir, Saffet Sözer 265
- Belediyelerin Sunduğu Sosyal ve Kültürel Hizmetlere Katılım Düzeyinin Değerlendirilmesine Yönelik Nevşehir’de Bir Uygulama
Mehmet Göküş, Erdal Bayrakçı, Hakan Alptürker 275
- Yaşlılara Çocuklara ve Engellilere Sunulan Sağlık ve Sosyal Hizmetlerde Yerel Yönetimlerin Rolü ve Sorumlulukları: Çanakkale Belediyesi Örneği
Ediz Deniz 286

YEDİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER VE İÇ GÜVENLİK

- Kentsel Suçun Önlenmesinde ve Kent Güvenliğinin Sağlanmasında Belediyelerin Rolü: Bodrum Örneği
Rüveyda Kızılböğü Öztaşlan, Kamil Öztaşlan 297
- Türkiye’de Kentsel Dönüşümün Kamu Güvenliğine Etkisi
Menderes Alpkentli, Ahmet Kenan Sayın 311
- İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi Kapsamında Gaziantep Uygulaması
Ali Kuyaksil 319

- İç Güvenlik Hizmetinde Yerelleşme ve “Yerel Güvenlik Komisyonları”
Hatice Altınok, Ömer Özçakaya 335

SEKİZİNCİ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ: KURAMSAL TARTIŞMALAR

- Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl İdare Sistemine Etkilerinin Yasal ve Kurumsal Perspektifte Analizi
Bekir Parlak 347
- Türkiye’de Yeni Büyükşehir (Bütünşehir) Uygulamasının Yerellik İlkesi ve Yerel Yönetişim Açısından İrdelenmesi
Yusuf Karakulçak, Burcu Koyuncu 361
- Büyükşehir Belediye Statüsü - İnsan Kaynağı Hareketliliği İlişkisinin Sosyal Sermaye Politikası Bağlamında Değerlendirilmesi: Malatya Büyükşehir Belediyesi Örneği
Gökhan Tuncel, Nazım Kartal 372

DOKUZUNCU BÖLÜM

KENT YÖNETİMİ

- Çanakkale Kent Konseyi: Katılım Temelinde Bir Değerlendirme
Mustafa Görün, Salih Ziya Kutlu 383
- Stratejik Kent Yönetimi Sürecinde Yerel Dinamiklerin Marka Kent Yaratılmasındaki Rolü: Çanakkale İli Üzerinde Genel Bir Değerlendirme
Mustafa Görün, Sevinç Salık 395
- Kırda Spekülasyon ve İmar: Ankara Örneği
Ceren Gamze Yaşar, Ayhan Melih Tezcan, Ufuk Poyraz 408

ONUNCU BÖLÜM

KENTSEL DÖNÜŞÜM

- Türkiye’deki Kentleşme Projelerinde Yerel Yönetimlerin Rolü ve Bu Projelerin Kentleşmeye Etkisi: Kars Örneği
Abdulsamet Yaman, Cibban Arslan, Gökborü Önalp 421

- Yerel Yönetimlerin Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Sürecine Halkın Katılımı
Hasan Hüseyin Doğan 433
- Kentsel Dönüşümü ‘Devlet Gibi Görmek’: Nevşehir Kalesi ve Çevresi Kentsel Dönüşüm Projesi Örneği
Nejdet Özberk 453
- Belediye Kanunu Kapsamında Kentsel Dönüşüm:
İzmir Büyükşehir Belediyesi Uygulamaları
Duygu Ak, Filiz Daşkiran 465

ON BİRİNCİ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ: UYGULAMA ÖRNEKLERİ

- 6360 Sayılı Kanun Sonucunda Kamu Yönetimi Sistemimizde Yeni Bir Kurum:
Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı ve Karşılaştırmalı Bir İnceleme
Konur Alp Demir 482
- Malatya Örneğinde 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun Uygulama Sonuçlarının Analizi
Mehmet Akif Özer, İsmail Fırat, Emrah Erdem 495

ON İKİNCİ BÖLÜM

ÜLKE DENEYİMLERİ

- Hollanda (Atanmış) - Türkiye (Seçilmiş) Güçlü Belediyeciliğin Yerel Hizmetlerde Halkla İlişkiler Etkisi (Rotterdam-Ankara)
Kamil Ufuk Bilgin, Seyfi Özgüzel, Sylvia Monique De Rooij 508
- Türkiye’de Yerel Yönetimler Ombudsmanlığı Üzerine: İngiltere ve İtalya Yerel Yönetimler Ombudsmanlıkları İle Karşılaştırmaları Bir Analiz
Kadir Caner Doğan, Bekir Parlak 520
- Post-Sovyet Rusya’da Yerel Yönetim Reformu Sürecinde Yaşanan Değişimler
Sedat Çobanoğlu, Fikret Birdişli 533
- Yerelleşme-Merkezileşme Tartışmaları Ekseninde Yerel Yönetimlerde Reform:
İngiltere ve Türkiye Mukayeseli Bir Analiz
Mustafa Kocaoğlu, Sefa Usta, Elvettin Akman 543

ON ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YEREL HİZMETLERDE DÖNÜŞÜM

- Merkezeleşme ve Yerelleşme Bağlamında Vatandaşların Kamusal Hizmet Tercihleri: Nevşehir İlinde Bir Alan Araştırması
Hakan Alptürker, Ali Şahin, Yasin Taşpınar 557
- Kamu Hizmetinin Yerelleşmesi, Çiğli Devlet Hastanesi Örneği
Özkan Leblebici 570
- Yerel Yönetişim Bağlamında Yerel Hizmetlerin Sunumunda Kadın Meclislerinin Rolü
Erhan Örselli, Erdal Bayrakçı, Selçuk Kabraman 583
- Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunumunda Yeni Yöntemler: Kamu Özel Ortaklığı Modeli
Sefa Usta, Erdal Bilgiç 596

ON DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YEREL SİYASET VE YÖNETİM

- Türkiye’de Yerelleşme Sorunu: Gökçeada Bozcaada Örneği
Metin Aydın, Mehmet Sait Güney, Cibran Kalem 610
- Belediye İhaleleri Üzerinden Yerel Yönetim – Yerel Firma İlişkisi: Van Örneği
Ayşe Çolpan Kavuncu, Ozan Zengin 621
- İktidar Dışı Siyasal Partilerin Yerel Konumları: İzmir Örneği İncelemesi
Levent Yılmaz, Erhan Ezici 638
- Kendi Gözleriyle STK’ların Yapısal ve İşlevsel Sorunları
Önder Kutlu, Hikmet S. Geziçi, Zehra Özkan 649

ON BEŞİNCİ BÖLÜM

YERELLEŞME VE MERKEZİLEŞME EKSENİNDE AFET YÖNETİMİ

Afet Yönetiminin Önemi ve Hatay Ölçeğinde Bir Değerlendirme <i>Yakup Bulut, Ömer Faruk Bilbay, Zebra Kurt</i>	602
Toplum Tabanlı Afet Yönetimi Modeline Yerelleşme-Merkezileşme Tartışmalarının Etkisi <i>Ali Ekşi</i>	672
Türk Afet Yönetiminde Merkezileşme Sorunu ve Yerelleşme Çabaları <i>Hikmet Yavaş, Ömer Yavuz</i>	689
Düzenleme Kurulu	696
Bilim ve Hakem Kurulu	696

BEŞİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM UYGULAMALARI

Yerel Hizmetlerin İfasında Köylerde Personel İhtiyacı ve İstihdamı:
Afyonkarahisar İli Örneği
Mehmet Mecek, Yusuf Uysal

Türkiye'de Yerel Yönetimlerde E-Devlet Olgusu; Nilüfer Belediyesi
E-Belediyecilik Uygulamaları
Alper Bilgili

Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Konut Üretimindeki Yeri: Malatya ve
Elazığ Örneği
Yeliz Polat, Ahmet Yatkın

Köylerin Mahalleye Dönüşmesinin Reel Yansımaları:
Hatay'da Bir Uygulama
Yakup Bulut, Mehmet Kara

YEREL HİZMETLERİN İFASINDA KÖYLERDE PERSONEL İHTİYACI VE İSTİHDAMI: AFYONKARAHİSAR İLİ ÖRNEĞİ

Mehmet Mecek*, Yusuf Uysal**

Özet

Yapılan çalışma ile Türkiye’de en küçük yerel yönetim birimi olan köylerin mevcut personel istihdamı ile ihtiyaç duydukları personel türü ve sayıları arasında ilişki çeşitli kısıtlar açısından tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda büyükşehir belediyesi olmaya en yakın illerden birisi olan Afyonkarahisar İli ölçeğinde rastgele seçilen 91 köy muhtarına anket uygulanarak elde edilen veriler SPSS programında analiz edilmiştir. Ayrıca anket uygulanan yerleşim yerlerinin bağlı olduğu mülki idare amirleri ile de yüz yüze görüşme yapılarak elde edilen veriler hakkında değerlendirmeler yapılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Köy Tüzel Kişiliği, Köy Personeli, Köylerde Personel İstihdamı, Yerel Yönetimler Personeli, Kamu Personeli

Personnel Needs and Employment in Villages for Performing Local Services: The Case of Afyonkarahisar

Abstract

In this study, relationship between current personnel employment and needed type and number of staff in villages that is the smallest local government unit Turkey, tried to be determined in terms of various criteria. In this context, randomly selected data was obtained from 100 village headmen who took part in survey in Afyonkarahisar that is one of the closest provinces to become a metropolitan city municipality. The data was analyzed with SPSS software. Additionally, face to face interviews were conducted with local authorities to evaluate the obtained data.

Keywords: Village Legal Entity, Village Staff, Staff Recruitment in Village, Local Government Staff, Civil Servants

GİRİŞ

Devlet ile il özel idaresi, belediye ve köy merkez/yerel politikaların oluşturulması ve uygulanmasındaki temel aktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. Anayasamızın 127’nci maddesinde merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımı (ilişkisi) düzenlenmiştir. Seçilmiş karar organları ile kendi malvarlığı (bütçe imkânları) ve personel istihdam etme imkânlarına sahip olan mahalli idareler; yerel ve ortak ihtiyaçların karşılanması amacıyla kamu hizmetleri ifa etmektedirler.

* Öğretim Görevlisi, Afyon Kocatepe Üniversitesi, mmecek@aku.edu.tr

** Öğretim Görevlisi, Dumlupınar Üniversitesi, yusuf.uysal@dpu.edu.tr

Özellikle belediyelerin yerel hizmetlerin karşılanmasındaki etkinliği oldukça önemlidir. Ancak en küçük yerel yönetim birimi olan köyler mali imkânsızlıkları nedeniyle bir yerel yönetim birimi olmaktan ziyade merkezi yönetimin en küçük birimi olma görüntüsü sergilemektedirler.

Mali imkânsızlıklar ve günümüz şartlarına uygun olmayan hukuki yapısı (442 sayılı köy kanunu) nedeniyle Avrupa Yerel Özerklik Şartı ve Anayasamızın 127'nci maddesinin özüne uygun olmayan köy yönetimlerinin varlık yapısı, uygulamaları ve geleceği hakkında zaman zaman tartışmalar yaşanmaktadır. Köylerin varlık sebepleri, organları, malvarlıkları, personeli, gelirleri, harcamaları, görev ve sorumlulukları ile merkezi idare birimleri ve diğer yerel yönetim birimleri ile olan ilişkileri sorgulanarak mevcut sorunlarına çözüm önerileri sunulmaktadır. Bu konuda halen yürürlükte olan 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu ile İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan yeni Köy Kanunu Tasarısı Taslağı temel veri olarak dikkate alınmaktadır.

Bu çalışmanın yapılma amacı yakın zamanda yapılması beklenen yeni köy kanunu öncesi mevcut sorunun yeniden gündeme getirilmesi, çözüm önerileri sunulması ve yeni çözüm önerileri için veriler elde edilmesidir.

KÖY TÜZEL KİŞİLİĞİ VE TEŞKİLAT YAPISI

Ülkemizde mevcut olan yerel yönetim birimlerinin içerisinde ilk kurulan ve bu nedenle de Türk yerel yönetimlerin çekirdeği olarak kabul edilen (Eryılmaz, 1997:199) köylerle ilgili yapılan ilk hukuki düzenlemeler Tanzimat dönemi ile birlikte başlamaktadır. Ancak bu dönemde gerçekleştirilen düzenlemelerin doğrudan köylere yönelik olmadığı, illerin yönetim yapısını belirlemeye yönelik olduğu görülmektedir (Erdoğan, 2015:136). Bu nedenle de 1924 yılına kadar köylerin tüzel kişiliğe kavuşarak uygulama esaslarının belirlenmesi söz konusu olamamıştır¹. Bilindiği üzere Türkiye’de köy yönetimleri (muhtarlıkları) ile ilgili hükümler 18.03.1924 tarihinde kabul edilen 442 sayılı Köy Kanununda düzenlenmiştir. Bu kanunda öngörülen organların görev ve yetkisi, organlar arası ilişkileri il özel idaresi ve belediyelere göre daha farklı olup; “*ihtiyar meclisi*”, “*köy derneği*” ve “*muhtar*”dan oluşmaktadır. Köy muhtarı ve ihtiyar meclisini seçmeye hakkı olan herkes (tüm seçmenler) köy derneğini oluşturmaktadır. İhtiyar meclisi ise köy halkı tarafından doğrudan doğruya seçilen kişilerden oluşmaktadır. Ancak köyde görev yapan imam ve öğretmen/başöğretmen de ihtiyar heyetinin doğal üyesidir.

Köy tüzel kişiliklerinin incelenebilecek bir teşkilatından ziyade, köydeki hizmetlerin yerine getirilmesini sağlayacak köy personelinin varlığından bahsetmek daha uygun olacaktır (Derdiman, 2005:121). Ancak belirtmek gerekir ki Köy Kanununda il özel idareleri ve belediyelerde olduğu gibi personel kadroları ayrı ayrı gösterilmemiştir. Yani norm kadro usulü uygulanmamaktadır. Sadece bazı görev ve görevlile-

¹ Osmanlı Devletinin kuruluş dönemlerinden bu yana iktisadi ve idari bir yapı olan köyler ilk defa 22 Eylül 1858 tarihli “*Vali, Mutasarrıf ve Kaymakamlıkların vazifelerini Şamil Talimat*”name ile hukuki olarak idari bir birim olarak kabul edilmiştir. 1864 tarihli vilayet nizamnamesi ve 1971 İdare-i Umumiye Vilayet nizamnamesinde de köyler ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. 1913 tarihli İdare-i Umumiye Vilayet nizamnamesi ile (md.148) 1864 ve 1871 tarihli nizamnameleri yürürlükten kaldırıldığı için 1924 yılında tesis edilen 442 sayılı köy kanununa kadar köyler yasal dayanaktan yoksun kalarak hükümet izniyle faaliyetlerine devam etmişlerdir.

rin varlığına işaret edilmiştir (Giritli, 2001:61). Bu durum köy personelinin tanımlanmasını ve kapsamının oluşturulmasını, köy de görevlendirilen kişilerin kamu personeli olarak sayılıp sayılmayacağını tartışmalı hale getirmiştir. Daha önce de belirtildiği üzere köy idarelerinin maddi yetersizliği² bu idarelerin bir teşkilatlanmaya gitmesine ve tesis ettiği bu teşkilat yapısı içerisinde nitelikli personel istihdam etmesine engel olmuştur. Bu durum köyde yapılması gereken kamu hizmetlerinin sunumunda görev alacak personelin köy dışından karşılanmasına neden olmuştur. Bu yük daha çok merkezi idare olan devlet tarafından taşınmıştır (Mecek ve Doğan, 2015:235).

İl özel idaresi ve belediyelerde istihdam edilenler; organlarda görev alan seçilmiş ve atanmışlar ile yerel yönetimler içerisinde tesis edilen birimlerde görev alan idari personel olarak iki farklı grupta değerlendirilmektedir. Köylerde ise ikinci grup olan idari personeli de kendi arasında ikiye ayırmak gerekmektedir. Köy muhtarlığına bağlı olan ve muhtarın emrinde çalışan köy personeli ile merkezi idareye bağlı olarak köylerde görev yapan idari personel olarak birbirinden ayrılmaktadır (Mecek ve Doğan, 2015:235). Köy organlarında görev alan köy personeli muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleridir³. Diğer organ olan köy derneği, köyde oy kullanma hakkı olan tüm vatandaşlardan oluşmaktadır. Belirli konularda görev alan bu organın üyelerini dolayısıyla oy hakkı olan tüm köy halkını atanmış personel olarak tasavvur etmek doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Doğrudan demokrasi adına iyi bir örnek teşkil etmesine rağmen günümüz yerel yönetimler anlayışıyla çok bağdaşmayan köy derneği, kanunun yayınlandığı dönemin (1924 yılı) olağanüstü şartlarını yansıtmaktadır. Köy Kanununda mevcut olan ve tüm köy halkına ödev yükleyen “*köyün zorun işleri*” de bu olağanüstü şartların bir gereğidir. Ancak tarihsel süreçte yaşanan ekonomik, siyasi ve sosyo-kültürel değişimler bu organa (köy derneğine) ve tüm köy halkının personel niteliğinde zorunlu istihdamına olan ihtiyacı ortadan kaldırmıştır (Mecek ve Doğan, 2015:236).

Merkezi idareye bağlı olarak köy sınırları içerisinde görev yapan eğitimci, öğretmen, ebe, hemşire, sağlık memuru, doktor, orman koruma görevlisi, ziraat teknisyeni, vd. personelin köy muhtarlığı ile herhangi bir ast-üst ilişkileri bulunmamaktadır. Dolayısıyla muhtarlık ile ilişkili olmayan bu görevlilerin köy personeli olarak kabul edilmesi söz konusu değildir. Hatta ülkemizin belirli kesimlerinde mevcut olan geçici köy koruyucuları da bu kapsamda değerlendirilmektedir. Köylerde istihdam edilen bu tür personel köy idaresinin merkezi idareye olan bağımlılığını açıkça ortaya koymaktadır (Mecek ve Doğan, 2015:236).

² Muhtarların dahi ücretleri (maaşları) köy bütçelerinden karşılanamamaktadır. Muhtarlara köy bütçesinden maaş ödenmemesi/ödenmemesi diğer personele de maaş ödenmemesine/ödenmemesine neden olmuştur. Ancak 1987 yılından itibaren devlet tarafından muhtarlara maaş ödenmeye başlanmıştır.

³ Mahalle muhtarlıklarında imam ve başöğretmen/öğretmen gibi doğal üyelikler olmamasına rağmen, köylerde bulunmasındaki en temel neden kanunun yayımlandığı dönemde köy halkının bilgi ve eğitim seviyesinin çok düşük olmasıdır. Özellikle okur – yazar oranının düşük olması, şehirlere uzak köylerin ulaşım ve erişim yetersizlikleri nedeniyle gelişmelere uzak köy halkının hayata daha iyi tutunabilmesi, dirlik ve düzeninin sağlanması açısından bu bilgi ve donanımına sahip kişilerin doğal üye olarak atanarak köy yönetimine katkı sağlaması faydalı bir uygulamadır. Ancak günümüz şartlarında artık bu uygulamaya ihtiyaç duyulmadığı kanaatindeyiz. (Mecek ve Doğan, 2015:?)

Köy kanununda güvenliğinin tesis edilmesi, eğitim ve din hizmetleri ile diğer köy işlerinin görülmesi amacıyla muhtarlıkça muhtelif personelin istihdam edilebilmesi hüküm altına alınmıştır. Özellikle her köyde bir köy koruyucusunun bulunması zorunlu tutulmuştur⁴. Ancak köyde istihdam edilen/edilebilecek personel ile diğer yerel yönetim birimlerinde istihdam edilen personel türleri arasında farklılıklar vardır. Köylerde 657 sayılı yasaya tabi olarak memur, sözleşmeli personel ve geçici personel istihdam edilememektedir. Sadece işçi ve hizmet alımı yoluyla personel istihdamı söz konusudur (Mecek ve Doğan, 2015:236). İdare hukuku ve yerel yönetimler alanındaki kitaplarda yaygın görüş köy personelinin⁵ köy imamı, köy kâtibi ve köy korucusu ile sınırlı tutulmasıdır. Ancak köy kanununda gönüllü köy korucusu, sağlık korucusu, sıgırtmaç, danacı ve çoban gibi personelden de bahsedilmektedir. Ayrıca köyün işleri için ihtiyar heyeti kararıyla farklı mesleklerden kişilerin istihdam edilebilmesi söz konusudur (Mecek ve Doğan, 2015:236).

Köy Kanununun “*köylünün mecburi işleri*” konulu 13.maddesinin 21. fıkrasında yer alan “*Köye ortaklama korucu, sıgırtmaç, danacı ve çoban tutmak*” ibaresindeki “*sıgırtmaç, danacı ve çoban*” istihdamı görev olarak köy tüzel kişiliğine değil köy halkına müştereken verilmiştir. Ancak ihtiyaç duyulması halinde bu kişilerin köy adına tutulması işlemleri muhtar ve ihtiyar meclisi tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu kişilerin istihdamı (*işe alınması, çalıştırma esasları, hak ve ödevleri, vs.*) köy kanununda düzenlenmemiştir. Bu hususlar yürürlükteki İş Kanunu hükümlerine aykırı olmamak kaydıyla yapılacak iş sözleşmelerinde düzenlenmektedir. Bir uyumsuzluk yaşanması halinde sözleşmede belirtilmeyen hususlar için iş kanunu hükümleri dikkate alınır. Bu kişilerin ücretlerinin köy tüzel kişiliğince ödenememesi durumunda kanunun 17/17 maddesi göre salma alınabilmektedir. Köy adına yaptırılan bir kamu hizmetinin bedelinin, hizmeti alanlardan tahsil edilmesi söz konusudur.

Çalışmaları devam eden “*Yeni Köy Kanunu Tasarısı Taslağında*” özel hukuk ilişkisi içerisinde köy işlerine bakacak kişilerin ayrı ayrı sayılmayarak genelleme yapılması karışıklığın önlenmesi açısından isabetli bir yaklaşım olmuştur (Mecek ve Doğan, 2015:240). Taslağın⁶ 10/1-d maddesinde “*İhtiyaç halinde 4857 sayılı Kanuna göre işçi çalıştırılması*”, hükmüne; 1/r maddesinde ise “*İhtiyaç halinde veteriner, mühendis, mimar, teknisyen ve tekniker unvanlı tam süreli veya kısmi süreli iş akdine dayalı olarak personel çalıştırılması*” hükmüne yer verilmektedir. Aynı kanun tasarısı taslağının 28/1 maddesinde bu iki hükmün birleştirilerek “*İhtiyaç halinde köylerde; mimar, mühendis, veteriner, teknisyen, tekniker ve işçi, 4857 sayılı Kanun hükümlerine göre tam süreli veya kısmi süreli iş akdiyle çalıştırılabilir*” hükmüne yer verilmektedir. Tasarının devamı olan metinde ilgili personele ödenecek ücretin tespiti ve diğer özlük hakları ile ilgili düzenlemeler yapılmaktadır.

⁴ GÜNDAY, genel olarak köy muhtarlıklarının köy koruyucusu dışında bir personele sahip olmadığını söyler. (Günday, 2013:52)

⁵ Köyde istihdam edilen köy öğretmeni/başöğretmeni, köy imamı, köy korucusu, geçici köy korucusu, gönüllü köy korucusu, köy sağlık korucusu, köy kâtibi, sıgırtmaç, danacı, çoban ve diğer personel hakkında ayrıntılı bilgi için Bkz.: Mecek ve Doğan, 2015:235-241; Özefe, 2005:525-527

⁶ http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?id=5691 (Erişim tarihi: 01.09.2014)

Yeni Köy kanunu tasarısı taslağında kamu kurumlarınca yerine getirilen hizmetler köy muhtarının görevleri olmaktan çıkartılmıştır. Muhtarların görevleri yönetsel görevler ile sınırlandırılmıştır (Kalaylı, 2009:30; Bilgen ve Altunok, 2013:89). Bu durumda görev sahası daralan köy muhtarının iş yükünü azaltacaktır. Dolayısıyla köy muhtarlığının ihtiyaç duyacağı personel sayısı da azalacaktır (Mecek ve Doğan, 2015:241).

Yeni Köy Kanunu Tasarısı'nda mevcut kanunda olduğu gibi zorunlu personel öngörülmemektedir. Köy yönetimleri ihtiyaç duyması halinde personel istihdam edebilecektir. Ancak istihdamda sınırsızlık söz konusu değildir. Belediyelerde öngörülen gelire göre kota uygulaması köy yönetimleri için de düşünülmektedir. Tasarı metninde %40⁷ olarak öngörülen kotanın aşılması halinde doğacak kamu zararının muhtardan tahsili öngörülmektedir. Yasa tasarısının 28/8 maddesinde nüfusa göre üç grupta değerlendirilmesi düşünülen köylerde istihdam edilecek personelin pozisyon sayılarının, işe alınma usul ve esaslarının yönetmelikle ayrıca belirleneceği öngörülmektedir. Tasarının bu haline göre köy personel yapısı kentsel yerel yönetim birimi olan belediyelere benzetilmeye çalışılmaktadır. Ancak tasarının meclise sunulması, dahası meclisçe kabul edilmiş halinin nasıl olacağı konumuz açısından belirleyici olacaktır⁸. Bu nedenle tasarı metni bize yıllardır tartışılan bu sorunun çözümü için siyasi iktidarca düşünülen çözüm önerisi hakkında fikir vermekten ileri gidememektedir (Mecek ve Doğan, 2015:241).

ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ

Bu araştırmada ülkemizin en küçük ölçekli yerel yönetim birimi olan köylerin mevcut personel istihdamı ile ihtiyaç duyulan personel sayı ve türlerinin tespit edilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca köy tüzel kişiliklerinin ihtiyaç duydukları personel istihdamı için yeterli mali kaynaklara sahip olup olmadığının tespit edilmesi de çalışmanın kapsamı dâhilinde tutulmuştur. Köyler ve personel ihtiyaçları arasındaki ilişkinin kurulmasında köylerin sahip oldukları nüfus da dikkate alınmıştır.

Çalışmanın örnekleme Afyonkarahisar İli'dir. Çalışmamızda Afyonkarahisar merkez ve ilçelerine bağlı köylerde anket uygulaması yapılmıştır. Yaklaşık 400 köy muhtarının olduğu İl'de önceden belirlenmiş idari birimlerde rastgele seçilmiş 100 köy muhtarından çoktan seçmeli 13 sorunun cevaplandırılması istenilmiştir. Anket iki kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda anketi dolduran köy muhtarlarının demografik özelliklerinin tespit edilmesine yönelik 5 adet soru bulunmaktadır. İkinci kısımda ise muhtarların köylerinde personel istihdam edip etmediklerinin, istihdam etmedikleri/edemedikleri hangi tür personele ihtiyaç duyduklarının, personel istihdamı için mali kaynaklarının yeterli olup olmadıklarının tespit edilmesine yönelik sorular bulunmaktadır. Ayrıca köy muhtarlarının bilinen mali kaynak yetersizliği

⁷ Tasarının 28/6 maddesine göre; Köyün yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamaz.

⁸ Günümüz yerel yönetim yasalarına göre biçimsel olarak uygun olmayan 442 sayılı Köy Kanunu ile kanun sistematiğine daha uygun olan Yeni Köy Kanunu Tasarısının biçimsel ve içeriksel karşılaştırılması için Bkz.: Altan vd., 2010:58; Bilgin ve Altunok, 2013:79-96

nedeniyle hizmet sunumlarında en çok kimden/kimlerde yardım aldıklarının da tespit edilebilmesi açısından muhtarlara 1 adet soru yöneltilmiştir. Ankette yer alan bu sorun amacı çalışma sonrasında tespit edilecek probleme/problemlere optimum çözüm önerisinin/önerilerinin sunulabilmesidir.

Anket yoluyla elde edilen tüm veriler SPSS 20.0 programı ile değerlendirilmiştir. Araştırma sonunda elde edilen bulgular hakkında anketlerin yapıldığı idari yerleşim yerlerindeki mülki idare amirleri (kaymakam/vali yardımcısı) ile yüz yüze görüşme tekniği yapılarak elde edilen veriler hakkında görüşlerine başvurulmuştur. Verilerin değerlendirilmesi esnasında 9 adet anketin eksik ve/veya hatalı doldurulduğu tespit edilerek çalışma dışında bırakılmıştır. Bu nedenle değerlendirme 91 anket üzerinden gerçekleştirilmiştir.

Çalışma esnasında literatür taraması yapılmıştır. Ancak köyler ile ilgili yapılan muhtelif çalışmalar olmakla birlikte köylerde mevcut olan ve ihtiyaç duyulabilecek personel istihdamına yönelik yapılmış herhangi bir güncel çalışmaya rastlanılmamıştır. Bu nedenle daha önce yapılmış herhangi bir örnek çalışmadan yararlanılamamıştır. Köy personelinin ve çeşitlerinin tanımlanarak açıklanması amacıyla bu konuda bilgi içeren başta idare hukuku, yerel yönetimler ve kamu yönetimi alanındaki eserler olmak üzere muhtelif akademik çalışmalardan ve ilgili mevzuat hükümlerinden istifade edilmiştir.

ARAŞTIRMANIN BULGULARI

Köy muhtarlarının personel istihdamındaki tercihleri ve beklentileri arasındaki benzerlik ve farklılıklarının değerlendirilmesinde muhtarların demografik özelliklerinin yani cinsiyetlerinin, hayat tecrübelerinin (yaşlarının), mesleki tecrübelerinin (görev sürelerinin), daha önceki (gerçek) mesleklerinin ve eğitim düzeylerinin etkisi yadsınamaz. Bu nedenle elde edilen bulgulara kaynaklık eden köy muhtarlarının demografik özellikleri ile köyün özellikleri (nüfus olarak büyüklükleri) değerlendirilmiştir.

Tablo 1. Köy Muhtarlarının Cinsiyetlerine Göre Dağılımı

<i>Cinsiyet</i>	<i>Kişi Sayısı</i>	<i>Yüzdesi (%)</i>
Erkek	91	100,00
Kadın	0	0,00
Toplam	91	100,00

Kadın vatandaşlarımızın siyasi hayata aktif katılımlarının her geçen gün artarak devam ettiği düşünülmektedir. Siyasi partilerin ve sivil toplum kuruluşlarının bu konudaki gayretleri mevcut durumun ortaya çıkmasında önemli bir etken olduğu görülmektedir. Bu bağlamda milletvekilliği, İl genel meclisi üyeliği, belediye meclisi

üyeliği, belediye başkanlığı ve mahalle muhtarlığı gibi görevleri ifa eden kadın vatandaşlarımızın sayısı hızla artmaktadır. Ancak aynı durum kendisini köy muhtarlıklarında gösterememektedir. Ülkemizde köy muhtarlığı görevini yürüten kadın vatandaşımıza rastlamak uygulamada çok nadir görülen bir durumdur. Bu durumun ortaya çıkmasındaki en önemli etkenlerin köy hayatının kent hayatına göre sahip olduğu zorlu şartlar ile kadının köy yaşamındaki yeri ve fonksiyonu olduğu kanaatindeyiz. Ataerkil kırsal yapımızda kadının bir köyü yönetebilmesi ekonomik özgürlüğüne sahip olması, aile içi ve dışı ilişkilerinin yani sosyal bakış açısının bu konuda olumlu (destekleyici) düzeyde olması gerekmektedir. Çünkü sosyal olarak kendisine aile bireylerinin eğitimi ve ailenin ev ile ilgili işlerinin yapılmasından farklı olarak sadece evin dış işlerinde (bağ – bahçe, hayvancılık, vs.) eşe yardım etme fonksiyonu yüklenen bir kadının erkek ile eşit seviyede köyün yönetimine talip olması beklenebilir. Kaldı ki talip olursa da seçilebilmesi sahip olunan kültür açısından bir erkek adaya göre çok daha azdır. Dolayısıyla anketimize katılan tüm adayların cinsiyetlerinin erkek olması örneklem olarak alınan İl ve ülkemiz açısından uygulamayı yaklaşıklık olarak yansıttığı düşünülmektedir.

Tablo 2. Köy Muhtarlarının Yaş Gruplarına Göre Dağılımı

<i>Yaş Grubu</i>	<i>Kişi Sayısı</i>	<i>Yüzdesi (%)</i>
25 - 30 arası	1	1,1
31 – 40 arası	15	16,5
41 – 50 arası	40	44,0
51 – 60 arası	30	33,0
61 ve üstü	5	5,5
Toplam	91	100,00

Seçme yaşının 18 ve seçilme yaşının 25 olduğu ülkemizde anketimize katılan köy muhtarlarının genel olarak çok genç yaşlarda olmadığı görülmektedir. Uluslararası Çalışma Örgütüne (ILO) göre yapılan çocuk nüfus (0-14 yaş), çalışma çağı nüfusu (15-64 yaş) ve yaşlı nüfus (65 ve üzeri yaş) ayırımına (Ercan, 2011:3) göre çalışma yaşamının yarısını tamamlamış (40 yaş ve üstü) yani belirli bir çalışma tecrübesi elde etmiş muhtarların % 82,5 oranında olduğu görülmektedir. Bu durumun çalışma yaşamına dair tecrübe sahibi olan köy muhtarlarının personel istihdamı ile ilgili isabetli tercih ve değerlendirmeler yapabilmesine olumlu katkılar sağladığı/sağlayacağı düşünülmektedir.

Tablo 3. Köy Muhtarlarının Görev Sürelerine Göre Dağılımı

<i>Muhtarlık Tecrübesi</i>	<i>Kişi Sayısı</i>	<i>Yüzdesi (%)</i>
0 - 5 yıl arası	34	37,4
6 – 10 yıl arası	35	38,5
11 – 15 yıl arası	18	19,8
16 – 20 yıl arası	3	3,3
21 yıl ve üstü	1	1,1
Toplam	91	100,00

Ankete katılan köy muhtarlarının %37,4'ünün ilk muhtarlık dönemi olması nedeniyle tecrübesiz olması söz konusu iken; %62,6'sının muhtarlık (köy idaresi) konusunda tecrübe sahibi oldukları görülmektedir. Hatta görevinde beşinci döneme başlayan muhtarın bulunmaktadır. Bu durum da köy muhtarlarının personel istihdamı ile ilgili isabetli tercih ve değerlendirmeler yapmasına olumlu katkılar sağladığı/sağlayacağı kanaatindeyiz.

Tablo 4. Köy Muhtarlarının Daha Önce Yaptıkları Mesleklerine Göre Dağılımı

Muhtarlık Öncesi Yapılan Meslek	Kişi Sayısı	Yüzdesi (%)
Berber	1	1,1
Çiftçi	51	56,0
Emekli	5	5,5
Esnaf	14	15,4
İşçi	8	8,8
Marangoz	1	1,1
Memur	3	3,3
Serbest Meslek	6	6,6
Şoför	2	2,2
Toplam	91	100,00

Köy muhtarlarının göreve gelmeden önce icra ettikleri mesleklerinin genel olarak köy yaşamıyla doğrudan ilişkili olduğu, ancak yöneticilik ya da kamu görevi tecrübelerinin çok düşük olduğu görülmektedir. Köy yaşamının ve sorunlarının tespit edilebilmesi açısından olumlu olan bu durumun uygun çözüm önerilerinin bulun-

ması ve ideal yönetim tekniklerinin uygulanabilmesi açısından olumlu olmadığı düşünölmektedir.

Tablo 5. Köy Muhtarlarının Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı

Eğitim Durumu	Kişi Sayısı	Yüzdesi (%)
İlkokul	60	65,9
Ortaokul / İlköğretim	17	18,7
Lise ve dengi	12	13,2
Ön Lisans	1	1,1
Lisans	1	1,1
Yüksek Lisans / Doktora	0	0,0
Toplam	91	100,00

Köy muhtarlarının eğitim düzeyinin düşük olması; mevcut yönetsel sorunların tespit edilmesi, bu sorunlara en uygun çözümlerin üretilmesi, minimum maliyet ve maksimum fayda getiren istihdam tercihlerin yapılması gibi konularda olumsuz bir etki ortaya koymaktadır. Günümüz itibariyle kabul edilen temel eğitim (lise ve dengi) ve üstü düzeye sahip muhtarların oranının %15,4 olması mevcut olan olumsuz tabloyu ispat etmektedir.

Tablo 6. Köylerin Nüfus Sayılarına Göre Dağılımı

Köy Nüfusu	Kişi Sayısı	Yüzdesi (%)
1 – 100 kişi	9	9,9
101 – 250 kişi	28	30,8
251 – 500 kişi	27	29,7
501 – 750 kişi	11	12,1
751 – 1000 kişi	4	4,4
1001 – 1250 kişi	2	2,2
1251 – 1500 kişi	4	4,4
1501 – 2000 kişi	5	5,5
2001 ve üzeri kişi	1	1,1
Toplam	91	100,0

Köy muhtarlarının demografik özelliği kadar köylerin demografik özelliklerinin de personel istihdamındaki ihtiyaç ve tercihlere etkisi olduğu muhakkaktır. 2014 yılı Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi verilerine (TUIK, www.tuik.gov.tr) göre yaptığımız hesaplamalara göre ülkemiz toplam nüfusunun (77 695 904) %93,31'inin (72 505 107) belediye sınırları içerisinde, %6,69'unun (5 190 797) ise köy ve eklentilerinde yaşadığı tespit edilmiştir. Yine TUIK verilerine göre 2014 yılı itibarıyla ülkemizde 18 340 köy olduğu görülmektedir. Bu durumda ülke genelinde bir köyde yaşayan ortalama nüfusun 283, 03 kişi olduğu tespit edilmiştir. Ancak mülki idare amirleri ile yapılan yüz yüze görüşmede köy eklentisi olarak kabul edilen ancak bağlı olduğu köy tüzel kişiliği ile fiili ilişkisi çok zayıf olan, yeterli nüfus sayısına sahip olmadığı için de ayrı bir köy muhtarlığı kurulamayan birçok yerleşim yerinin de var olduğunu dikkate alacak olursak bu rakamın çok daha azalacağı ifade edilmektedir. Anketimize cevap veren muhtarların yönettiği köy nüfus sayılarının ülke genelini yansıttığı görülmektedir. Unutmamak gerekir ki köy nüfusu arttıkça ihtiyaç duyulan personel tür ve sayıları da artacaktır.

Tablo 7. Köylerin Personel İstihdam Edip-Etmemelerine Göre Dağılımı

Köy Muhtarlıklarının Personel İstihdam Etme Durumları	Kişi Sayısı	Yüzdesi (%)
Evet	21	23,1
Hayır	70	76,9
Toplam	100	100,00

Köy muhtarlarının sadece %23,1'i köylerinde personel istihdam ettiklerini/edebildiklerini belirtmişlerdir.

Tablo 8. Köylerde İstihdam Edilen Personel Türleri ve İstihdam Oranları

Personel Türü / İstihdam Durumu	İstihdam Sayısı	İstihdam Yüzdesi
Köy Korucusu	Kişi Sayısı	Yüzdesi (%)
Evet	9	9,9
Hayır	82	90,1
Gönüllü Köy Korucusu	Kişi Sayısı	Yüzdesi (%)
Evet	1	1,1
Hayır	90	98,9
Sezonluk Köy Bekçisi	Kişi Sayısı	Yüzdesi (%)
Evet	8	8,8
Hayır	83	91,2
Köy Kâtibi	Kişi Sayısı	Yüzdesi (%)

Personel Türü / İstihdam Durumu	İstihdam Sayısı	İstihdam Yüzdesi
Köy Korucusu	Kişi Sayısı	Yüzdesi (%)
Evet	11	12,1
Hayır	80	87,9
İmam (DİB Çalışanı Olmayan)	Kişi Sayısı	Yüzdesi (%)
Evet	6	6,6
Hayır	85	93,4
Öğretmen (MEB Çalışanı Olmayan)	Kişi Sayısı	Yüzdesi (%)
Evet	1	1,1
Hayır	90	98,9
Çoban / Danacı / Sığırtaç	Kişi Sayısı	Yüzdesi (%)
Evet	10	11,0
Hayır	81	89,0
Şoför / İş Makinesi Operatörü	Kişi Sayısı	Yüzdesi (%)
Evet	0	0
Hayır	91	100,0
Sağlık Personeli	Kişi Sayısı	Yüzdesi (%)
Evet	3	3,3
Hayır	88	96,7

Mülki idare amirleri ile yapılan yüz yüze görüşmede idari yerleşim yerlerinde “gönüllü köy korucusu” istihdamının söz konusu olmadığını, ilgili köy muhtarının gönüllü (ücret almayan) “sezonluk köy bekçisi” yerine sehven işaretleme yaptığını ifade etmişlerdir. Ayrıca hiçbir köy muhtarının “şoför” ve yukarıda belirtilen personel türleri dışında farklı bir personel istihdam etmedikleri anlaşılmıştır. Güvenlik için istihdam edilen korucu ve bekçiler en çok tercih edilen (18 kişi) personel türü olmalarına rağmen istihdam oranları toplamda %19,8’dir. Korucu/bekçi sayısı 2’den fazla olan köy muhtarlığına rastlanılmamakla birlikte, aynı anda 2 güvenlik personeli çalıştıran köy muhtarlığı sayısı sadece 2 adettir. Bu durum da %6,59’luk bir orana karşılık gelmektedir. İstihdam edilen köy kâtiplerinin birçoğunun ücret almadığı, alanların ise aylık ücretinin 100 TL’yi geçmediği tespit edilmiştir. Mülki idare amirleri bu durumu (gönüllülük – sembolik ücret) eğitim seviyesi düşük olan ve resmi yazışma yapma tecrübesi olmayan muhtarların köyde yaşayan diğer eğitimli kişilerin gönüllü katkılarına başvurmalarına bağlamaktadırlar. Anket sonuçları köy muhtarlıklarınca en az asgari ücret ödenerek, sosyal güvenceleri (SGK) sağlanan ve profesyonel olarak, tam zamanlı personel istihdam edilmesinin etkin olarak uygulanmadığını/uygulanmadığını ortaya koymuştur.

Tablo 9. Köylerde İhtiyaç Duyulan Personel Türleri ve İhtiyaç Oranları

En Çok İhtiyaç Duyulan (İlk Üç) Personel Türü	Tercih Sayısı	Tercih Yüzdesi (%)
İlk Sırada Tercih Edilen Personel Türü	Kişi Sayısı	Yüzdesi (%)
İhtiyaç YOK		8,8
Köy Korucusu / Köy Bekçisi	9	53,8
Çoban / Danacı / Sığırtaç		2,2
Sağlık Personeli	0	22,0
Su Tesisatçısı		1,1
Köy İmamı		6,6
Köy Kâtibi		2,2
Köy Öğretmeni		1,1
Şoför / İş Makinesi Operatörü		2,2
İkinci Sırada Tercih Edilen Personel Türü	Kişi Sayısı	Yüzdesi (%)
İhtiyaç YOK	2	24,2
Köy Korucusu / Köy Bekçisi		7,7
Çoban / Danacı / Sığırtaç		7,7
Sağlık Personeli	1	23,1
Elektrikçi		1,1
Köy İmamı	0	11,0
Köy Kâtibi		2,2
Ziraat Mühendisi/Teknikeri/Teknisyeni		9,9
Ziraat İşçisi		1,1
Köy Öğretmeni		2,2
Şoför / İş Makinesi Operatörü		3,3
Veteriner		6,6
Üçüncü Sırada Tercih Edilen Personel Türü	Kişi Sayısı	Yüzdesi (%)
İhtiyaç YOK	1	34,1
Köy Korucusu / Köy Bekçisi		2,2
Çoban / Danacı / Sığırtaç		6,6
Sağlık Personeli		5,5
Elektrikçi		3,3
Köy İmamı		4,4
Köy Kâtibi		2,2
Ziraat Mühendisi/Teknikeri/Teknisyeni	0	11,0
Köy Öğretmeni		8,8
Şoför / İş Makinesi Operatörü		1,1
Veteriner	9	20,9

Yapılan çalışma ile köylerde en çok ihtiyaç duyulan personel türünün %53,8 oranında (49 kişi) köy korucusu/bekçisi olduğu tespit edilmiştir. Bu personel türüne ikincil ve üçüncül derecede ihtiyaç duyan kişiler (muhtarlar) de eklenince sayı 58 kişiye (%63,74) çıkmaktadır. Diğer personele olan ihtiyaç ise sırasıyla; sağlık personeli (%50,6), veteriner (%27,5), köy imamı (%22), uzman ziraatçı (20,9), çoban/danacı/sığırtmaç (%16,5), köy öğretmeni (%12,1), köy kâtabi (%6,6), şoför/operatör (%6,6), Elektrikçi (%4,4), su tesisatçısı (%1,1) ve ziraat işçisi (%1,1)'dir. Köy muhtarlarının %8,8'i ise (8 kişi) herhangi bir personele ihtiyaç duymamaktadır.

Tablo 10. Köy Bütçelerinin Personel İstihdamı Açısından Yeterlilik Durumları

Köy Bütçesi İhtiyaç Duyduğunuz Personel İstihdamı İçin yeterli mi?	Kişi Sayısı	Yüzdesi (%)
Evet	7	7,7
Hayır	84	92,3
Toplam	100	100,00

Yapılan çalışma ile köy muhtarlıklarının %91,2'i kamu hizmetlerinin sunumu için muhtelif türde personele ihtiyaç duyarken Tablo.7'ye göre sadece %23,1'inin personel istihdam etmesindeki/edebilmesindeki en önemli etkenin köy muhtarlıklarının yetersiz mali yapılarının olduğu görülmüştür. Sadece ihtiyaç duyulan personelin istihdam edilebilmesi için bile köy muhtarlarının %92,3'ü bütçelerinin yetersiz olduğunu beyan etmişlerdir.

Tablo 11. Köy Muhtarlıklarınca En çok Yardım Alınan Mercilerin Türleri ve Oranları

Yardım Alınan Merciler (İlk 3)	Yardım Alan Sayısı	Yardım Yüzdesi (%)
İlk Olarak Yardım Alınanlar	Kişi Sayısı	Yüzdesi (%)
Yardım ALINMIYOR	1	1,1
Kaymakamlık	73	80,2
Valilik	1	1,1
İl Özel İdaresi	15	16,5
İlçe Belediyesi	1	1,1
İkincil Düzeyde Yardım Alınanlar	Kişi Sayısı	Yüzdesi (%)
Yardım ALINMIYOR	16	17,6
Kaymakamlık	14	15,4
İl Özel İdaresi	50	54,9
En Yakın Kasaba Belediyesi	2	2,2
İlçe Belediyesi	3	3,3
İl Belediyesi	2	2,2

Yardım Alınan Merciler (İlk 3)	Yardım Alan Sayısı	Yardım Yüzdesi (%)
İlk Olarak Yardım Alınanlar	Kişi Sayısı	Yüzdesi (%)
Vakıflar / Dernekler	3	3,3
Şahıslar	1	1,1
Üçüncül Düzeyde Yardım Alınanlar	Kişi Sayısı	Yüzdesi (%)
Yardım ALINMIYOR	39	42,9
Kaymakamlık	1	1,1
Valilik	5	5,5
İl Özel İdaresi	3	3,3
En Yakın Kasaba Belediyesi	12	13,2
İlçe Belediyesi	14	15,4
Vakıflar / Dernekler	6	6,6
Şahıslar	11	12,1

Yetersiz bütçeye sahip olan köy muhtarlıklarının kamu hizmetlerini tek başlarına ifa edebilmeleri düşünülemez. Mevcut soruna çözüm üretilebilmesi açısından muhtarlıkların en çok hangi mercilerden destek aldıkları tespit edilmeye çalışılmıştır. Elde edilen veriler kapsamında köy muhtarlıklarının en çok (ilk) destek aldıkları mercinin %80,2 oranında Kaymakamlıklar olduğu görülmüştür. İkincil ve üçüncül derecede faydalanan mercilerin de eklenmesiyle köy muhtarlıklarınca kaymakamlıklardan yararlanılma oranı %96,7'ye çıkmaktadır. Köy muhtarlıklarınca belirli düzeylerde faydalanan diğer merciler ve faydalanılma oranları ise sırasıyla; il özel idareleri (%71,4), ilçe belediyeleri (%19,8), kasaba belediyeleri (%15,4), şahıslar (%13,2), vakıflar/dernekler (%9,9), valilik (%6,6), il belediyeleri (%2,2)'dir. Köy muhtarlarının %1,1'i ise herhangi bir merciden yardım almadıklarını beyan etmektedirler.

SONUÇ

Cumhuriyet dönemi ile birlikte ülkemiz nüfusunun büyük bir kısmının köylerde yaşaması nedeniyle ekonomik, kültürel ve siyasi anlamda ülke kalkınmasının köy ve köylüden başlatılması gerektiği düşünülerek bu bağlamda politikalar geliştirilmiştir (Kalaycıoğlu ve Sarıbay, 2000:37; Özefe, 2005:513). Ancak zamanla köyden kente yaşanan hızlı nüfus hareketleri köylerin kentler karşısındaki önem ve etkinliğin azalmasına neden olmuştur. Kent nüfusunun ve yoğunluğunun hızlı artışı büyük kentlerde özel yönetim biçimleri (büyükşehir belediyeleri) oluşturulmasına neden olurken köy nüfusunun erimesine ve ekonomik yapısının kendisine yetersiz hale gelmesine neden olmuştur. Yerinden yönetim birimi olan il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler ile ilgili yaşanan gelişme ve değişimlere koşut olarak mevzuat değişiklikleri yapılarak zamanın ihtiyaçlarına cevap verebilecek yapılara dönüştürülürken; en küçük yerel yönetim birimi olan köylerin bu konuda ihmal edildiğine şahit olunmaktadır. Dahası mali kaynaklarının yetersiz olması nedeniyle

hukuken bir yerel yönetim birimi olmasına rağmen etkinliğini kaybederek adeta merkezi idarenin en küçük teşkilat birimi haline dönüştüğü görülmektedir.

Köylerin organizasyon yapısı, görev – yetkileri, hizmet sunumları, gelir ve harcamaları noktasında literatürde oldukça doyurucu çalışmalar yapılmaktadır. Ancak köy personelinin spesifik olarak geniş ölçekli incelendiği uygulamaya yönelik güncel bir çalışmaya rastlanılamaması nedeniyle hazırlanmış olan bu çalışmada bugün bü-yükşehir olma yolunda ilerleyen Afyonkarahisar İli örnekleminde köylerin istihdam ettiği ve istihdam edemediği halde ihtiyaç duyduğu personel tür ve sayı olarak tespit etmeye çalışılmıştır. Yapılan çalışma ile köylerde zorunlu personel uygulamasına ihtiyaç kalmadığı, dolayısıyla da yeni kanun tasarısı taslağında bu uygulamadan vazgeçilerek serbestlik tanınmasının oldukça isabetli olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Köylerde personel istihdamı için köy bütçelerinin yeterli olmadığı görülmüştür. Köy muhtarlıklarınca hizmet sunumu yapılırken ihtiyaç duydukları mali kaynakların yetersiz olması nedeniyle yardım alınan merciler tespit edilmiştir. Yerel ve müşterek ihtiyaçların giderilmesini sağlamak amacıyla tesis edilen ve ülkemizin en küçük yerel yönetim birimi olan köyler ile ilgili yeni kanun tasarısı taslağında yer alan hükümlerin mevcut kanuna nazaran oldukça isabetli olduğu görülmektedir. Ancak uygulamada istenilen başarıların elde edilebilmesi için yapılması gereken en önemli şey hiç şüphesiz güçlü bir mali yapıya ve uzman personele sahip köylerin inşa edilmesidir.

KAYNAKÇA

- Altan, Yakup – Kerman, Uysal ve Aktel, Mehmet (2010), “*Köy Kanunu Tasarısı Taslağı Üzerine Bir Değerlendirme*”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt.2, Sayı.26, s.58
- Bilgen, Sibel ve Altunok, Hatice (2013), “*Yönetimsel ve Mali Boyutlarıyla Köy Kanunu Tasarısı Taslağı*”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt.22, Sayı.3, ss.79-96
- Derdiman, Ramazan Cengiz (2005), **Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler**, Aktüel Yayınları, Bursa
- Ercan, Hakan (2011), **Türkiye’de Mesleki Görünüm**, Uluslararası Çalışma Örgütü Yayınları, Ankara, 1.baskı
- Erdoğan, Melike (2015), “*Tarihsel Süreçte Köy Yönetimi ve Köy Kanunu Tasarısı Taslağının Yönetimsel Boyutu Üzerine Değerlendirmeler*”, **İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler**, (Ed. Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak), BEKAD Yayınları, Antalya, 1.baskı, ss.135-156
- Eryılmaz, Bilal (1997), **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması**, Birleşik Matbaacılık, İstanbul
- Giritli, İsmet (2001), **Türkiye’nin İdari Yapısı (Kamu Yönetimi Teşkilatı)**, Der Yayınları, İstanbul, 12.baskı
- Günday, Metin (2013), **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara, 10.baskı
- Kalaycıoğlu, Ersin ve Sarıbay, Ali Yaşar (2000), **Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme**, Alfa Yayınları, İstanbul
- Kalaylı, Yakup (2009), “*Yeni Köy Kanunu Tasarısı İle 442 Sayılı Köy Kanunu’nun Karşılaştırılması*”, **Memleket Mevzuat**, Cilt.5, Sayı.52, ss.23-33

- Mecek, Mehmet ve Doğan, Hüsna (2015), “*İstibdam Açısından Yerel Yönetimlerin Organizasyon Yapısı ve Personel Yönetimi?*”, **İdari ve Mali Açından Yerel Yönetimler**, (Ed. Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak), BEKAD Yayınları, Antalya, 1.baskı, ss.211-273
- Özefe, İbrahim (2005), “*Köy İdarelerinin Sorunları ve Yeniden Yapılanması?*”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform** (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), Nobel Yayınları, Ankara, 1.baskı, ss.513-538
- http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?id=5691 (Erişim tarihi: 01.04.2015)
- <http://www.tuik.gov.tr> (Erişim tarihi:01.04.2015)

DÜZENLEME KURULU

Prof. Dr. Selma KARATEPE (Düzenleme Kurulu Başkanı)
Yrd.Doç.Dr. Ender AKYOL
Yrd.Doç.Dr. Canan Emek İNAN
Yrd.Doç.Dr. Işıl ARPACI
Yrd.Doç.Dr. Ayşe Çolpan KAVUNCU
Arş.Gör. Nazlı NALCI ARIBAŞ

BİLİM VE HAKEM KURULU

Prof. Dr. Adalet BAYRAMOĞLU ALADA (İstanbul Üniversitesi)
Prof. Dr. Nagehan Talat ARSLAN (Cumhuriyet Üniversitesi)
Prof. Dr. Onur Ender ASLAN (TODAİE)
Prof. Dr. Hamza ATEŞ (Medeniyet Üniversitesi)
Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN (Sütçü İmam Üniversitesi)
Prof. Dr. Halil İbrahim AYDINLI (Sakarya Üniversitesi)
Prof. Dr. Burhan AYKAÇ (Gelişim Üniversitesi)
Prof. Dr. Abdulkadir BAHARÇİÇEK (İnönü Üniversitesi)
Prof. Dr. Veysel K. BİLGİÇ (Polis Akademisi)
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN (TODAİE)
Prof. Dr. Recep BOZLAĞAN (Marmara Üniversitesi)
Prof. Dr. Yakup BULUT (Mustafa Kemal Üniversitesi)
Prof. Dr. Mehmet Akif ÇUKURÇAYIR (Selçuk Üniversitesi)
Prof. Dr. Berkan DEMİRAL (Trakya Üniversitesi)
Prof. Dr. Ahmet Alpay DİKMEN (Ankara Üniversitesi)
Prof. Dr. Musa EKEN (Sakarya Üniversitesi)
Prof. Dr. Veysel EREN (Mustafa Kemal Üniversitesi)
Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ (Medeniyet Üniversitesi)
Prof. Dr. Fatma Neval GENÇ (Adnan Menderes Üniversitesi)
Prof. Dr. Atilla GÖKTÜRK (Muğla Üniversitesi)
Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ (Gazi Üniversitesi)
Prof. Dr. Korel GÖYMEN (Sabancı Üniversitesi)
Prof. Dr. Eyyüp Günay İSBİR (TODAİE)
Prof. Dr. Ahmet KARADAĞ (İnönü Üniversitesi)
Prof. Dr. Yusuf KARAKILÇIK (İnönü Üniversitesi)
Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN (Dokuz Eylül Üniversitesi)
Prof. Dr. Selma KARATEPE (İnönü Üniversitesi)
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK (Gazi Üniversitesi)
Prof. Dr. Ali KAYA (Erciyes Üniversitesi)
Prof. Dr. Ruşen KELEŞ (Ankara Üniversitesi)
Prof. Dr. Önder KUTLU (Selçuk Üniversitesi)
Prof. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ (Hacettepe Üniversitesi)
Prof. Dr. Ayşegül MENGİ (Ankara Üniversitesi)
Prof. Dr. Mustafa ÖKMEN (Celal Bayar Üniversitesi)
Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN (Hacettepe Üniversitesi)
Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR (Pamukkale Üniversitesi)
Prof. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK (Muğla Üniversitesi)
Prof. Dr. Nail ÖZTAŞ (Gazi Üniversitesi)
Prof. Dr. Hamit PALABIYIK (Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi)
Prof. Dr. Bekir PARLAK (Uludağ Üniversitesi)
Prof. Dr. Yusuf ŞAHİN (Karadeniz Teknik Üniversitesi)
Prof. Dr. Turgay UZUN (Muğla Üniversitesi)
Prof. Dr. Uğur YILDIRIM (Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi)
Prof. Dr. Abdullah YILMAZ (Dumlupınar Üniversitesi)
Prof. Dr. Fatih YÜKSEL (Ondokuz Mayıs Üniversitesi)

DESTEKLEYEN KURUMLAR

ANA SPONSOR:



MALATYA
BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYESİ



İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ

