

TÜRK

İDARE DERGİSİ

İÇİŞLERİ BAKANLIĞINCA İKİ AYDA BİR ÇIKARILIR

Yıl : 36

Ocak - Şubat 1966

Sayı : 298

İÇİNDEKİLER

TETKİKLER :	Sahife
Devlet Memurları Kanunu.....Selâhattin Aslan Korkut	3
Çiftçi Mallarını Koruma.....Fethi AYTAÇ	16
Uyuşturucu Madde (Beyaz Zehir)	
Üzerinde Bir İnceleme.....Muhtar ÇAĞLAYAN	41
Personel Yeterliklerinin	
Değerlendirilmesi.....Ziya ÇÖKER	59
Türkiye'nin «İdari Coğrafya» sı	
Üzerinde Düşünceler.....Besim DARKOT	78
Köy Kalkınması ve Köy İşleri Bakanlığı.....Alpay ERDİNÇ	91
Federal Almanya'da İlçe Teşkilâtı ve	
Yöneticisi Mustafa GÖNÜL	105
Malî Tevzinin (Finanzausgleich)Teorik	
Esasları ve Federal Almanya'daki Tatbikatı...Hayrettin NAKİBOĞLU	121
Merkeziyet ve Ademî Merkeziyet	
Sistemlerinin Genel Olarak İncelenmesiÂlim Şerif ONARAN	137
Turizm ve Turistik Eğridir İlçesi.....Talat SUNGUR	164
Günün Konusu : Personel İdaresinde	
Sınıflandırma ve Ücretlerle - Ücret Plânları	
Konusu.....A. Turhan ŞENEL	164
Mahallî İdareler Personeli ve Hizmet İçi	
Eğitimleri Problemleri ve Çözüm Yolları.....Şeref TOLUNGÜÇ	218
Fransa'da Bölgesel Kuruluşlar Bölge Valiliği	
ve Bölge Plânlaması.....Dr. Nuri TORTOP	242
İdare BölümleriYusuf YAKUPOĞLIT	255
TERCÜMELER :	
Amme İdaresi Okulu Kudüs (Jerusalem).....A. Hayrettin Kalkandelen	263
İDARİ COĞRAFYA :	
Osmanlık İdari Coğrafyası.....Sait ARSLANOGLU	380
KANUNLAR	
GENELGELER	

ABONE BEDELİ

Türkiye için yıllık : 500 kuruş
Yabancı memleketler için yıllık : 750 kuruş

ABONE BEDELİNİN GÖNDERİLMESİ ŞEKLİ

A — Türkiye’de ;

Bulunan yerin Malsandığına tutarı yatırılarak mukabilinde alınacak (çeşitli gelir makbuzu) aynen ve taahhütlü mektupla;

İçişleri Bakanlığı Yayın Müdürlüğü — Ankara

adresine gönderilmelidir. (Hangi nüshalara abone kaydedilmesi istenildiğini gösteren mektuplar arzuhal puluna tâbi tutulmalıdır.)

B — Yabancı memleketlerde :

Abone bedeline, makbuz pulu için 4 kuruş eklendikten sonra hâs olan meblâğ, posta veya banka havalesi olarak yukarıdaki adrese gönderilmelidir.

Y A Z I İ Ş L E R İ

İdareyi ilgilendiren mevzularda hazırlanacak etüdler kabul olunur.

Gönderilecek yazıların iki nüsha olması ve 20, 25 sahifeyi geçmemesi, makinada seyrek satırla yazılmış olması ve yarım sahifeyi geçmiye ayrıca bir de özü bulunması lâzımdır.

Dergiye dercolummayan yazılar iade edilmez.

Yazı işleri için **İçişleri Bakanlığı Yayın Müdürlüğü**’ne müracaat edilmelidir.

Sahibi : **İçişleri Bakanlığı**

Yazı işlerini Fiilen idare Eden Mes’ul Müdürü : **Yiğit KIZILCAN**

TETKİKLER

DEVLET MEMURLARI

KANUNU

Yazan :

Selâhattin Aslan KORKUD

Tetkik Müşaviri

1. — Kanunun adı
2. — Genel bilgiler
3. — Amacı
4. — Yürürlük
5. — Kaldırılan hükümler
6. — Yeni Kanun ve tüzükler.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 117 inci maddesinin ikinci fıkrası «Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir» hükmünü koymuştur.

Anayasa'daki bu hükme göre çıkarılıp 14/7/1965 tarihinde kabul edilen 657 numaralı «Devlet Memurları Kanunu» 23 Temmuz 1965 gün ve 12.056 sayılı Resmî Gazete ile neşir ve ilân edilmiştir.

1. — Kanunun adı :

Bu yeni kanunun adı nedense, belki de «Devlet Personel Dairesi» teriminin verdiği dil alışkanlığı ile birçok kimselerce hatta radyo yayınlarında, gazetelerde ve bazı resmî makamlar tarafından bile «Personel Kanunu» diye yanlış söylenmektedir. Buna benzer bir yanlışlığın «Memureyn Kanunu» diye 788 sayılı ve «İller İdaresi.....» sözü ile «İl İdaresi Kanunu» adları üzerinde de çokça yapıldığı görülmektedir.

Kanunların adlarını üzerlerinde yazıldığı gibi doğru olarak söylemeye alışmak uygun olur.

2. — Kanun hakkında genel bilgi :

Türk İdare. Dergisi boyutunda ve ince puntolarla 64 sayfa tutan 24 ü geçici olmak üzere 263 maddelik bu kanun bazıları 3, 4 veya 8 bölüme ayrılmış IX kısımdan meydana gelmiştir.

1964 istatistiklerine göre sayısı 315 bini bulan Devlet personelini her yönden ilgilendirmesi, (Genel hükümler - Sınıflandırma - Devlet memurluğuna alınma - Hizmet şartlar: ve şekilleri - Mali hükümler - Geçici hükümler) başlıkları altında yeni hükümler getirmesi, Türkiye’de personel rejimini yeniden ve köklü olarak değiştirip düzenlemesi bakımlarından «Devlet Memurları Kanunu» çok önemli kanunlarımızdan biri niteliğini taşımaktadır.

3- — Kanunun Amacı, Temel İlkeleri :

Bu kanunun amacı, 2 inci maddesinde açıklandığı gibi, Devlet Memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini düzenlemektedir.

Temel ilkeleri de : Devlet Kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan Devlet Memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere, mesleklerle ve devlet için taşıdığı değere göre sınıflara ayırmak; Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgiler ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânı sağlamak;

Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında Devlet Memurlarım güvenliğe sahip kılmaktır.

4. — Yürürlük :

Devlet Memurları Kanununun 238 inci maddesinde kanunun yürürlüğe girmesi :

- 1) Kanunun, yayınlandığı tarihte,
- 2) Bu kanunda söz konusu edilen «Hastalık ve Analık Sigortası», «Yeniden işe alıştırma», «Devlet Memurları için konut» hak-

kinda düzenlenecek özel kanunların yürürlüğe konuldukları tarihle,

3) Kanunun, çeşitli maddelerinde, düzenlenmesini emrettiği tüzük ve yönetmeliklerin yürürlüğe konuldukları tarihlerde,

4) Kanunun yürürlüğe girdiği tarihi izleyen malî yılbaşından itibaren,

Yürürlüğe girecek maddeler olmak üzere, dört grup ve etapta gösterilmiştir.

Bunlardan bu gün için en önemlisi sayılacak ve 28 Temmuz 1965 günü yürürlüğe girmiş, kanunun hemen her «Kısım» ve «Bölüm» üne dağılmış olup 87 madde tutan 1) inci gruptur.

2) inci grupta sosyal haklar ve yardımlar kısmında konuları yeni, çok geniş ve önemli olmakla beraber ancak (188, 189, 190, 193) dört madde vardır.

3) üncü grupta, bu kanunun «bilgilerini artırmak üzere dış memleketlere gönderilme», «Bilgilerini artırmak için yabancı memleketlere gönderilenlerin hak ve yükümleri» maddeleri, «Hizmet şartları ve şekilleri» kısmının «Siciller» ve «Disiplin» bölümleri, «Okutulacak öğrencileri seçme usulü ve mecburî hizmetleri» ile ilgili 222, 224 ve 225 inci maddeleri, «Çeşitli hükümler» kısmının 226 — 231 inci maddeleri söz konusu olmaktadır.

Bu konularda kanunla emrolunan çeşitli tüzük ve yönetmeliklerin 1966 malî yılbaşından önce yürürlüğe konulması 238 inci maddenin son fıkrasında zorunlu kılındığı için sözü geçen maddelerin 1 mart 1966 da, yürürlüğe girmesi kanunun hükmü gereğindendir. Ancak bu kadar çeşitli tüzük ve yönetmeliklerin 1 Mart 1966 tarihine kadar çıkarılamaması ve yürürlüğe kollamaması halinde bu guruptaki maddelerin yürürlüğe girmesinin daha da geç bir tarihe kalması mümkündür.

Kanunun, yukarda belirtilen maddeleri dışında, geri kalan maddeleri ve başka bir deyimle de - Tüzük ve yönetmeliklerin geç kalma ihtimali ortaya çıkmadığı takdirde - bütün maddeleri eksiksiz olarak tümüyle 1 Mart 1966 da yürürlüğe girmiş olacaktır.

5. — Yürürlükten kaldırılan hükümler :

Kanunun 237 inci maddesi yürürlükten kaldırılan kanun hükümlerini açıklamaktadır.

a) 31/3/1926 tarih ve 788 sayılı «Memurin kanunu» ile ek ve tadilleri «Devlet Memurları Kanunu» nun yürürlüğe girdiği tarihte, yalnız bu kanunun kapsamına giren kuramlardaki memurlar hakkında, yürürlükten kalkar. Bu itibarla 1 Mart 1966 tarihinden sonra sözü geçen memurlar için «Memurin Kanunu» uygulanmaz.

Kanunun 4 üncü maddesinde «Devlet Memuru» deyimi :

«Devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevlerde devamlı vazife görmek üzere atanan,

Genel veya katma bütçelerden veya bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlardan veyahut kefalet sandıklarından aylık alan kişileri ifade eder» şeklinde tanımlanmıştır. Bunlar dışında geçici süreli ve sözleşme ile çalıştırılan «Sözleşmeli Personel», bedenlen belirli ve geçici süre için gündelikle çalıştırılan «Yevmiyeli personel» Devlet memuru deyimi içine girmemektedir.

Kapsamı açıklayan 1 inci maddesinde kanunun :

1) Devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevlerde çalışan,

2) Genel veya katma bütçelerden veya bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlardan veyahut kefalet sandıklarından aylık alanlara uygulanacağı belirtilmiştir.

Kapsam maddesinde belirtilen bu çeşitli kurum kategorileri kanunun diğer maddelerinde tekrar edilmemiş, sadece «Bu kanuna tabi» ibaresi kullanılmıştır. Böyle bir tabirin bulunduğu her madde, kapsam maddesinde belirtilmiş olan kurum çeşitlerinin hepsine birden uygulanır.

Hakim ve Savcı sınıfından olanlarla bunların yardımcıları, subay ve astsubaylar bu kanun hükümlerine tabi değildirler.

Türk silahlı kuvvetlerinde çalışan sivil memurlara uygulanacak olan bu kanunun yalnız 33, 34, 35, 72, 99, 100, 101 ve 138 inci maddeleri hükümlerinin uygulanmayacağı 232 inci maddede açıklanmıştır.

Üniversite öğretim üyeleri ve yardımcıları (Profesör, Doçent, öğretim görevlisi, okutman, uzman, tercümcü, asistan) malî hükümler dışında (Kısım - II - 32 - 45, sınıflandırma ve bununla ilgili ve ona murtabat Kısım - V - 145 - 156 inci maddeler) üniversiteler kanunu ile aynı kanunun ek ve tadillerine tabidirler.

Askerî ve yargısal hizmetlerde ve üniversitelerde hizmetle ilgili asıl meslek sınıfının dışında kalan ve devlet memuru statüsünde bulunan diğer personel bu kanun hükümlerine tabidirler.

İktisadî ve Ticarî İlimler Akademileri öğretim üyeleri ve yardımcılarına kanunun yalnız «Basma bilgi veya demec verme» konusundaki 15 inci maddesi uygulanmaz.

İl Özel İdareleri ve Belediyeler personeli, devlet memuru deyimi içine girmediğinden, devlet memurları kanununa uygun olarak hazırlanan kanun tasarıları kanunlaşp yürürlüğe girinceye kadar, bunlar için de bugün yürürlükte olan kendi özel kanunları uygulanacaktır.

Özet olarak :

- 1) Hâkimler, Savcılar ve yardımcıları ile bu sınıftan sayılanlar,
- 2) Subay, askerî memur ve astsubaylar,
- 3) Üniversite öğretim üyeleri ile yardımcıları,
- 4) Özel İdareler ve Belediyeler personeli hakkında özel kanunları yürürlüğe girinceye kadar, 788 sayılı memurin, 1108 sayılı maaş, 1453 sayılı zabitan ve askerî memurların maaşatı, 2556 sayılı Hâkimler, 3656 sayılı Devlet Memurları aylıklarının tevhit ve teadülüne dair, 4936 sayılı Üniversiteler kanunları ile bunların tadil ve eklerinden kendileriyle ilgili hükümlerinin uygulanmasına devam olunacaktır. Böylece bu kanun hükümleri dışında kalanların kendi özel kanunları yürürlüğe girinceye kadar geçecek süre içinde halen yürürlükte olan ve kendilerini ilgilendiren kanun hükümlerine tabi olacakları hükme bağlanmış; kanun kapsamı dışında kalan görev kategorilerinin, geçici bir süre için dahi olsa, hukukî ve malî statüden yoksun kalmaları 657 sayılı kanunun geçici 15 inci maddesi ile önlenmiş bulunmaktadır.

b) 1) 2/7/1927 tarih ve 1108 sayılı maaş kanunu,

2) 8/7/1939 tarih ve 3656 sayılı Devlet Memurları aylıklarının tevhit ve teadülü hakkında kanun,

3) 2/3/1959 tarih ve 7244 sayılı kanun, çeşitli teadül ve teşkilât kanunlarıyla diğer kanunlarda mevcut aylık ve ücret tutarlarının değiştirilmesi hakkında kanunlar ve bu kanunların ek ve tadilleri,

4) Teşkilât kanunları ile,

5) Diğer kanunların bu kanuna aykırı hükümleri ve devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini düzenleyen diğer hükümler,

Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihi izleyen malî yılbaşından (1 Mart 1966) itibaren yürürlükten kalkar.

1), 2) ve 3) üncü grupta gösterilen kanunlarla bunların ek ve tadilleri 1 Mart 1866 tarihinden sonra «Devlet Memurları» kanunu birinci maddesi kapsamına giren kuramlardaki memurlar hakkında uygulanmayacaktır.

4) ve 5) inci grumlarda sözü edilen kanunlar, 1964 tarihli Hükümet tasarısının (232) inci maddesi (A) fıkrasında birer birer sayılarak tereddüde yer kalmayacak şekilde açıklanmış olduğu halde, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 237 inci maddesi b) bendinde dört satır tutan genel bir deyimle « Bu kanuna aykırı hükümleri yürürlükten kalkar» ibaresiyle kısa ve topluca gösterilmiştir.

Bu durumda kanunun kapsamına giren bütün kuramların (Bakanlıklar, Genel Müdürlükler) teşkilât kanunlarının bu kanuna aykırı hükümleri aranıp incelenerek tespit edilmek gerekir.

Ayrıca «Diğer kanunlar» için de aynı şekilde araştırma ve inceleme yaparak bu kanuna aykırı hükümlerinin belirtilmesi lüzumludur.

Bununla da yetinmeyip 5) inci grupta sayılan bütün konulan ve özlük işlerini düzenleyen diğer hükümleri de incelemek zorunluğu vardır.

Bu konuda İçişleri Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Nüfus İşleri Genel Müdürlüğü, Sivil Savunma İdaresi Başkanlığı uygulamada yanlışlıkları gidermek, birliği sağlamak, tereddütlere meydan vermemek amacıyla 1 Mart 1966 tarihinden önce kendi memurlarına uyguladığı kanunlar üzerindeki incelemeleri bitirip İller Teşkilâtını aydınlatması çok yararlı olur.

Sayı 246 ya yaklaşık olup 4) ve 5) inci grumlarda sözü geçen teşkilât kanunlarıyla, diğer kanunlardan İçişleri Bakanlığını ilgilendirenleri hakkında genel bir fikir vermek ve bu yolda yapı-

lacak çalışmalarda kolaylık olmak üzere bunlardan bir kısmı aşağıda sıralanmıştır.

Bazı madde veya fıkraları kalkacak kanunlar :

1. 24/5/1930 tarih ve 1624 numaralı Dahiliye Vekâleti merkez teşkilât ve vazifeleri hakkında kanun. 14 üncü madde.

2. 20/7/1944 tarih ve 4618 No. Dahiliye Vekâleti merkez teşkilât ve vazifeleri hakkındaki 1624 sayılı kanuna bazı hükümler eklenmesine ve 4446 sayılı kanuna bağlı cetvelde değişiklik yapılmasına dair kanun. 2 inci ve 4 üncü maddeler.

3. 16/9/1943 tarih ve 4488 No. Dahiliye Memurları halikındaki 1700 sayılı kanuna bir madde eklenmesine dair kanun. 1 inci madde.

4. 19/6/1930 tarih ve 1700 No. Dahiliye Memurları Kanunu. 4, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 inci maddeler.

5. 18/3/1949 tarih ve 5354 No. Dahiliye Memurları kanununun 2 inci ve 3 üncü maddelerini değiştiren 4689 sayılı kanunun 1 inci ve 2 inci maddelerini ve 4089 sayılı kanunun 1 inci maddesine ek 3429 sayılı kanunun 1 inci maddesinin değiştirilmesi hakkında kanun. 1 inel' maddesi, 2 inci maddenin A, B, C fıkraları.

6. 12/6/1937 tarih ve 3201 No. Emniyet Teşkilât Kanunu. 15, 23, 25-28, 35, 35-37, 39, 42, 44-47, 53, 55, 56, 59-78, 80-87, 89, 91, 92, 96 inci maddeleri, 20 inci maddenin 2 inci fıkrası.

7. 28 6/1938 tarih ve 3452 No. Emniyet Teşkilâtı Kanununun bazı maddelerini değiştiren kanun, 3, 4, 5, 6, 7 inci maddeler.

8. 15/4/1959 tarih ve 7257 No. Emniyet Teşkilât Kanununun bazı maddelerinin değiştirilmesine dair kanun. 1 ve 2 inci maddeler.

9. 20/1/1960 tarih ve 7410 No. 3201 sayılı Emniyet Teşkilât Kanununun 90 inci maddesinin değiştirilmesi hakkında kanun. 1 inci madde.

10. 10/6/1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu 6, 13/C, 19 30, 31/D), J), 48, 49, 50, 67 inci maddeleri.

Yukarda savılan kanunların gösterilen maddelerinin ve varsa başkalarının şimdiden birer birer incelenerek bunların 657 numaralı Devlet Memurları Kanununun hangi maddelerine aykırı oldukları da tespit edilmeli; anlayış ve değerlendirme yanlışlıklarını ön-

lemek için Devlet Personel Dairesi Başkanlığı ile de mutabık kalındıktan sonra kesin ,bir karara varılmışdır.

Merkezde yapılacak bu çalışma sonucunda İller Teşkilâtının bu konuda aydınlatılması da lüzumludur.

Bundan başka, kalkacak bu kanun maddeleri yüzünden meslek özelliklerine göre mevzuatta bir boşluk ortaya çıkacaksa bunun sakıncalarını önlemek amacıyla yerlerine yenilerinin konması için gerekli çalışmaların hızlandırılması gözden uzak tutulmamalıdır.

6 — Düzenlenecek yeni kanun, tüzük ve yönetmelikler :

1) Kanunlar:

Devlet Memurlar kanununda yeniden düzenlenmesi emrolunan kanunlar şunlardır :

a) Sosyal Sigorta yardımları sağlanmak için :

1. Devlet Memurlarının hastalık, analık ve görevden doğan kaza ile meslekî hastalık;
2. Devlet Memurlarının eşleri ve bakmakla yükümlü oldukları ana, baba ve çocuklarının hastalık ve analık;
3. Emekli veya malullük aylığı alanların aile fertlerinin hastalık ve analık;
4. Emekli veya malullük aylığı alanların hastalık ve analık;
5. Dul veya yetim aylığı alanların hastalık ve analık hallerinde gerekli sosyal sigorta yardımları sağlanmak üzere özel kanunlar düzenlenecektir.

b) Yeniden işe alıştırma için :

Malullük aylığı bağlanan Devlet memurlarından çalışma gücünün artırılabilceği umulanların, eski sınıflarında veya yeni sınıf veyahut meslekte çalışabilmelerini sağlamak üzere işe alıştırılmaları- ran ne suretle ve hangi esaslara göre yapılacağı özel kanunla düzenlenecektir.

c) Devlet Memurlarının konut ihtiyacı için ;

1. Lüzum ve zaruret görülen yerlerde kiralık konut ihtiyacı için programlar gereğince bütçelere her yıl konacak ödeneklerle;

2. Memurun kendi mülkü olacak konut ihtiyacı için sosyal ipotek kredisi sağlanmak üzere, memurların da iştiraki suretiyle, T. C. Emekli Sandığı tarafından tesis edilecek fonlarla karşılanması amacıyla özel kanunlar düzenlenecektir.

2) Tüzükler :

Devlet memurları kanununun uygulanmasını göstermek veya emrettiği hususları belirtmek üzere çıkarılacak tüzükler şunlardır:

a) Bilgilerini artırmak üzere memurların dış memleketlere gönderilmesi, bilgilerini artırmak için yabancı memleketlere gönderilenlerin hak ve yükümleri konusunda bunların ayırma ve seçilme usul ve şartları, çalışmalarının nasıl izlenip denetleneceği, haklarındaki disiplin kovuşturmasının ne suretle yapılacağı ve geri çağrılmalarını gerektirecek halleri düzenlemek için bir tüzük çıkarılacaktır.

b) Devlet Memurlarının sicil cüzdanında bulunacak bilgiler, sicil raporlarının taşıyacağı sorular, düzenleme zamanı, dolduruluş şekli, uygulanacak not usulü, değerlendirme kurullarının kuruluşu ve çalışma usulleri, sicil not defterlerinin tutulması ve sicilleri saklamakla görevli makamlara ilişkin esasları düzenlemek için bir tüzük çıkarılacaktır.

c) Hangi hallerde, kimlere ödül verilebileceğinin, ödülün miktar ve ödeme şartlarının tesbiti hakkında bir tüzük düzenlenecektir.

d) Disiplin ve soruşturma işlerinde kanunlarla verilen görevleri yapmak üzere her ilde ve kurum merkezinde kurulacak disiplin kurullarının kuruluşu, üyelerinin görev süresi, görüşme ve karar usulünü düzenlemek için bir tüzük çıkarılacaktır.

e) Kanunun 226 inci maddesinde açıklanan görüşme ve danışma kurullarının çalışma tarzlarını, toplantı esaslarını, zarurî giderlerin nasıl karşılanacağını, kurumlar arası sınıf kurullarının adlarını, üye sayılarını, bunlardaki idare temsilcilerinin atanma usullerini ve başka hususları gösteren bir tüzük düzenlenecektir.

3) Yönetmelikler :

Devlet Memurları kanununa dayanılarak çıkarılacak tüzüklerin uygulanmasını göstermek üzere çıkarılacak yönetmelikler şunlardır:

a) Devlet Memurluğuna alınma ve yarışma sınavları hakkındaki hükümlerin uygulanmasıyla sınav kurullarının kuruluşu ve çalışma usulü ve sorumluluğu ve sınavlara karşı yapılacak itirazların tetkiki için bir yönetmelik düzenlenecektir.

b) Yer değıştirme suretiyle atanma hallerinin her kurumda ne suretle uygulanacağı hakkında yönetmelikler düzenlenecektir.

c) Memurluktan çekilmeye (İstifa) hizmet icaplarına göre devir ve teslim işlemleri için gerekli süreleri belirtmek için yönetmelik düzenlenecektir.

d) Hastalık izni, iyileşme halinde göreve dönüş konularında hastalık raporların verecek hekim ve sağık kurulları hakkında bir yönetmelik düzenlenecektir.

e) Sicil raporu vermeye yetkili âmirleri belirtmek için kurumlar tarafından yönetmelik düzenlenecektir.

f) Kendilerine ders görevi verilenler için ders saati ücretlerinin hesaplanması, ödeme şekilleri ve buna dair diğerk hususları düzenlemek üzere yönetmelik hazırlanacaktır.

g) Hangi hallerde kimlere ve ne miktarda fazla çalışma ücreti verileceğinin ve buna dair hususların belirtilmesi için yönetmelik hazırlanacaktır.

h) Hangi kumrulara hangi sınıf ve kadrolardaki Devlet Memurlarının görevleri icabı temsili mahiyette masraf yapabileceklerini, bu masrafların sarfi ile ilgili usul ve şartlar ve bunların sarf olunmalarını belirten bir yönetmelik hazırlanacaktır.

i) Bazı Devlet memurları için kira karşılığı olmadan konut tahsis ve idare şekli hakkında bir yönetmelik düzenlenecektir.

j) Mahrumiyet yeri ödeneğı, miktarı, ödeme usulü, öğrenim bursları ve yurtları konularında mahrumiyet yerlerinde çalışanlara ne zaman ve hangi hallerde ödenek verileceğı, ne zaman ve hangi şartlarda bu ödenek, hakkının kaybolacağı hususları ile ödeme usulü şekli ve şartlarını tesbit eden bir yönetmelik hazırlanacaktır.

k) Devlet Memurlarından hangilerinin ne şekilde giyecek yardımından faydalanacaklarını tespit eden bir yönetmelik hazırlanacaktır.

l) Devlet memurlarının hangi hallerde yiyecek yardımından ne şekilde faydalanacakları ve bu yardımın uygulanmasıyla ilgili esasları tespit eden bir yönetmelik hazırlanacaktır.

m) Devlet Memurlarının hangi hallerde ve hangi yerlerde ve ne miktarda ve ne şekilde yakacak yardımı ödeneğinden faydalanacaklarını ve uygulama ile ilgili esasları tespit eden bir yönetmelik hazırlanacaktır.

n) Memurların hizmet içinde eğitimi, eğitim birimleri, eğitim merkezleri, eğitim plânı konularında eğitime tabi tutulması gereken sınıfların eğitim yönetmelikleri ve eğitim genel plânı hazırlanacaktır.

o) Yurt dışında yetiştirme, eğitim raporları verme, yetiştirme faaliyetlerini koordine etmek ve denetlemek, devlet memurluğuna eleman yetiştirilmesi, seçme usulü, mecburî hizmet, mecburî hizmetlileri kurumlarına başvurması konularında öğrenci okutma şartlarını düzenleyen yönetmelikler hazırlanacaktır.

p) Görüşme ve danışma kurulları, kamu personeli yüksek kurulu konularında bir kurum çerçevesindeki görüşme ve danışma kurullarıyla ilgili hususları düzenleyen yönetmelik hazırlanacaktır.

Devlet Memurları Kanunu geçici 20 inci maddesinde gösterildiği gibi yukarıda yeterince açıklanan yeni çıkarılacak kanun, tüzük ve yönetmelikler düzenlenip yürürlüğe konuncaya kadar, bu bölümde belirtilen hususlara dair yürürlükteki kanun, tüzük ve yönetmeliklerin hükümlerinin 1 Mart 1966 tarihinden sonra da uygulanmasına devam olunacaktır.

Böylece, yeni kanunun hükümlerinden bir kısmı belirli işlemler yapıldıktan, bazı kanun ve sınıf tüzükleri ile yukarıda belirtilen diğer tüzük ve yönetmelikler yürürlüğe girdikten sonra uygulanabileceğinden bu yeni kanun, tüzük ve yönetmelikler düzenlenip yürürlüğe konuluncaya kadar kanunun hangi maddelerinin uygulanmayacağını; bu sırada idarenin devamını, hizmetin aksamamasını ve ödemelerin yapılabilmesini sağlamak amacıyla ilgili konularda eski özel kanun, tüzük ve yönetmeliklerin uygulanmasına devam olunacağı geçidi 20 (inci madde hükmüne bağlamış ve bunların hangi maddeler ile ilgili olduğunu ayrı ayrı açıklamış bulunmaktadır.

Bu bakımdan bunlardan içişleri Bakanlığınca hazırlanması gerekenler için şimdiden çalışmalara başlamak, Ön hazırlıkları yapmak ve geç kalmadan kanunun tümüyle uygulanmasına geçilmek tedbirlerini almak başta gelen işlerimizden biri olmalıdır.

**DEVLET MEMURLARI KANUNU KISIM VE BÖLÜMLERE
GÖRE ÖZET FİHRİSTİ**

KISIM	BÖLÜM	MADDE	SAHİFE
Genel Hükümler I	1. Kapsam, amaç, temel ilkeler, istih- tihadam şekilleri 2. Ödev ve sorumluluklar 3. Genel haklar 4. Yasaklar	1 - 15 1 - 16 17 - 25 26 - 31	1 - 8
Sınıflandırma II		32 - 45	8 - 11
Devlet Memurluğuna alınma III	1. Usul 2. Şartlar 3. Adaylık	46 - 47 48 - 53 54 - 57	12 - 14
Hizmet şartları ve şekilleri IV	1. Atanma 2. Devlet Memurluğunda ilerleme ve yükselmeler 3. Yer değiştirmeler 4. Memurluğun sona ermesi 5. Çalışma saatleri, izinler 6. Siciller 7. Disiplin 8. Görevden uzaklaştırma	58 - 63 64 - 71 72 - 93 94 - 98 99 - 198 109 - 123 124 - 136 137 - 145	14 - 34

KISIM	BÖLÜM	MADDE	SAYFA
Mali hükümler V		146 - 186	34 - 42
Sosyal Haklar ve Yardımlar VI		187 - 213	42 - 49
Devlet Memurlarının Yetiştirilmesi VII		214 - 225	49 - 52
Çeşitli Hükümler VIII		226 - 236	52 - 56
Geçici Hükümler IX		1 - 24	56 - 64

ÇİFTÇİ MALLARININ KORUNMASI

Fethi AYTAÇ

Mahalli İdareler Gn. Md
Şb. Md.

GİRİŞ....

Çiftçi Mallarının Korunması hakkında yürürlükte bulunan mevzuatımızın genel esasları,

4081 sayılı Kanunun hazırlanmasını gerektiren sebepler,
Bu Kanunun uygulamada kazandığı değer,

Uygulamanın ortaya koyduğu aksaklık ve eksiklikler.

Kanunda değişiklik istek, teklif ve tasarıları ve bunlarla getirilmek istenen yenilikler,

Kanaatimizce, değişiklik konusundaki yeni esaslar neler olmalıdır?

Sonuç....

GİRİŞ....

1941 yılında mevzuatımız arasına katılan 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması hakkındaki Kanun'un günün icaplarına cevap vermediği görüşü ile birkaç yıl önce hazırlanan Tasarı, Millet Meclisi Komisyonlarında görüşme konusudur.

Yurttaşlarımızın büyük çoğunluğunu ilgilendiren Çiftçi Mallarımızın korunması hakkındaki mevzuatımızı incelemek, aksayan veya yetersiz görünen taraflarını ortaya koymak, bu dönem içinde Kanunlaşma şansına sahip olmasını temenni ettiğimiz yeni Tasarı'nın «eskiyen» Kanunla karşılaştırmalı bir incelemesini yapmak ve Tasarı'nın - Kanaatimizce - taşıdığı bazı boşlukları da belirtmek, yazımızın maksadını teşkil etmektedir.*

*) Mahalli idarelerimizin Reorganizasyonu konusunda Rapor hazırlamakla görevlendirilen Sayın Hocam, Prof. Fehmi Yavuz tarafından «Mahalli idareler açısından Çiftçi Mallarının korunması» konusunda bir araştırma yapmakla vazifelendirilmemiz, bu incelememize âmil olmuştur. Bu fırsatı bahşeden Sayın Hocamıza müteşekkirimiz,

ÇİFTÇİ MALLARININ KORUNMASI HAKKINDA YÜRÜRLÜKTE BULUNAN MEVZUATIMIZIN GENEL ESASLARI :

Çiftçi Mallarının Korunması ile ilgili olarak halen yürürlükte bulunan mevzuatımızın ana yapısını, 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanun teşkil etmektedir. 1941 yılında kabul ve ilân edilip yürürlüğe giren bu kanun :

- a) Korunacak çiftçi mallarının nelerden ibaret olduğunu tespit etmiş(madde1);
- b) Uygulama alanını belirtmiş (madde 2);
- c) Uygulama ile görevli ve yetkili kurullar ile bunların çalışma ve işlemlerini denetleyici üst kurullar vücuda getirerek :

Bu kurullara seçilecek üyelerin seçilme şartlarını tayin etmiş;

Bu kurulların çalışmaları ile ilgili usul hükümlerini tespit etmiş;

Uygulayıcı ve denetleyici kurullar ile vazifelendirilecek kolluk elemanlarının (bekçilerin) koruma bakımından görev ve yetkilerini sayarak belirtmiş (madde 3..)

- ç) Kurul hizmetlerinin fahrî olarak (ücretsiz) yürütülmesi esasını benimsemiş; (madde 9);
- d) Kurullara tazmin ettirme yetkisi verilen zarar miktarını belirli bir meblağ ile — 50 lirayı aşmama kaydı ile — çerçevelemiş : (Madde 26)
- e) Gerek hizmetin yürütülmesi, gerek meydan verilen zarar ziyanın karşılanması için gerekli paraların temin ve tahsilini göz önünde bulundurarak :

Belirli zararları tazmin yolu ile telâfiye ve önleyici mahiyette para cezası alınmasına imkân veren bir tazmin - ceza sistemi ortaya koymuş (made 28);

Hukuken korunmağa değer çiftçi mallarına verilecek zararı karşılamak için bir fon (Koruma sandığı) kurulmasını sağlamış;

Zarar ve ziyanın tespit şekli ile ilgili usul hükümleri getirmiş;

Toplu arazi işletmek kaydı ile özel kolluk elemanı (bekçi) tutma imkânını bahsetmiştir, (madde 34);

4081 sayılı Kanun hazırlanmasını gerektiren sebepler :

4081 sayılı kanunun kabul edildiği ve yürürlüğe girdiği tarihte mevzuatımızda çiftçi mallarının korunması ile ilgili bazı hükümler mevcuttu. Bunlardan bir kısmı Osmanlı İmparatorluğu devrinden kalmış, bir kısmı da Cumhuriyetin doğuşundan sonra kabul edilmişti. Örneğin İmparatorluğun son yıllarına rastlayan 20/Temmuz/1330 (1914) tarihli Kır Bekçileri Hakkında Kanun şehir ve kasabalarda gece asayişini sağlamayı gözetin ve halen de hükümleri kısmen yürürlükte olan Çarşı ve Mahallât Bekçileri Hakkındaki Kanun'a tamamen mütenazır olarak köylerde ve kasabalar dışında inzibatın temini ve binalar ile ekinlerin korunması için bir kolluk teşkilâtı vücuda getirerek konunun zirâi asayiş (tarımsal esenlik) cephesini tanzim etme hedefini güttüğü gibi 8/Nisan/1334 tarihli Kur'a Arazisi ile Bahçelerin İskasına Mahsus Kanal ve Çayların Suret - i Tathir ve Tamiri Hakkında Kanun'da konunun zirâi mahsullerin korunması ve artırılması veçhesini kısmen düzenlemiş oluyordu.

Cumhuriyetin doğuşu ile giriştiğimiz heyecanlı kanunlaştırma çabalarının eseri olan 1924 tarihli, 442 sayılı Köy Kanunu 54 ve 55. maddeleriyle zirâi asayişin sağlanması hedefini güden açık hükümler getirmişti.

1926 yılında yürürlüğe konulan 743 sayılı Türk Medeni Kanunu, menkul ve gayri menkul hukuku'nu ana kod olarak yeni bir düzene kavuştururken 645. ve sonraki maddelerinde taşınmaz malların sınır ile çevrilme zorunluğuna ve iki gayrimenkul malı birbirinden ayıran çit, duvar ve parmaklık gibi hallere işaret etmiş;

Aynı yıl yürürlüğe giren 765 sayılı Türk Ceza Kanunu Mal aleyhinde Cürümleri müeyyideye bağlayan Onuncu Bap'ında çiftçi mallarına vaki tecavüzlerin cezaî müeyyidesini de tesbit etmişti.

Bir kısmı 4081 sayılı Kanunun yayınından evvel, bir kısmı da sonra esasa etkili olmıyan bazı değışikliklere uğnyan bu maddeler şunlardır :

Hakkı olmayan yerlere tecavüz başlığını taşıyan 513, 514, 515;

Nâsı ızrar'dan bahseden 516, 518, 519, 520, 521. maddeler...

1929 yılında, İmparatorluktan devren gelen İdare-î Umumiye-î Vilayet Kanunu'nun illerin genel idaresine taallûk eden kısmı 1426 sayılı Vilâyet idaresi Kanunu ile yenilenmiş; bir Vilâyet içinde genel güvenlik ve esenliğin sağlanması görevi Vilâyet Valisine - ve Zabıtasına - baş görev olarak verilmişti.

Yine 1929 yılında kabul edilen 1528 sayılı Yabani Ağaçların Aşılınması Hakkındaki Kanun meyveli ağaçları korumak için hükümler sevk ederken 1580 sayılı 1930 tarihli, Belediye Kanunu 15. maddesinin 14. ve 26. fıkraları ile şehir ve kasabalarda bu konuda Belediye idarelerine görev yüklemişti.

1933 yılında yürürlüğe konan 2311 sayılı kanun, gayrimenkullere vâki tecavüzlerin men ve eski haline iadesini öngören hükümleri ile özellikle çiftçi mallarından taşınmaz mal niteliğinde olanları zilyetlik açısından korumayı gözetiyor; 1936 yılında 3116 sayılı ile tedvin edilen Orman Kanunu kendi kendine yetişmiş veya emekle yetiştirilmiş olup ta orman hasılatı veren ağaç ve ağaççık topluluklarını Orman sayıyor, Ormanları mülkiyet bakımından gruplara ayırarak bu arada köy, Belediye ve Özel İdareler gibi tüzel kişiliği haiz kamu kuruluşlarının olduğu gibi özel kişilerin de ormana sahip olabileceklerini belirtiyor ve bunların korunma şekilleri hakkında hükümler sevk ediyordu.

Çiftçi malları ile, vasıtalı bir şekilde yakından uzaktan ilgili bu kanunlaşmalar devam ederken bir yandan da, zamanının deyimi ile, Dahiliye Vekâletince bir «Ziraî Asayiş Kanunu Lâyihası» üzerinde çalışmalar yapılıyordu. Bu itibarla Bakanlığımızca o zamanlar İdarî teşkilâtta yeri olan genel Müfettişliklere ve Valiliklere yapılan genelge ile hazırlayıcı bilgi istenmiş, tatbikatçıların bu husustaki görüşlerine baş vurulmuştu. Edinilen bilgiler diğer Bakanlıkların görüşleri ile birleştirildikten sonra bu konunun Ziraat Vekâletini daha çok ilgilendirdiği kabul edilerek tasarının bu Bakanlıkça hazırlanması hususunda anlaşmaya varılmış; hazırlanan tasarı Hükümetçe de tasvip olunarak 1940 yılında Büyük Millet Meclisi Reisliğine sevk edilmiş, sırasıyla Ziraat, Dahiliye, İktisat ve Adliye Encümenlerinden geçerek sonunda bir muhtelit (karma) encümende görüşme, tartışma konusu yapılmış, 1941 yılında Meclis Umumi Heyetine intikal ederek uzun görüşmelerden sonra kabul edilmiştir.

Tasarının sevk gerekçesinde, Kanunun tedvinini gerektiren sebepler şöyle ifade edilmiştir :

«... Memleketimizin vasi ve çiftçi arazisinin ekseriya dağınık ve açık olmasından dolayı bağ, bahçe ve tarla mahsulleri her memlekettten daha ziyade kasdî veya tesadüfî taarruza ve zararlara maruz kalmaktadır.

Bu hal bazı mıntikalarda çiftçileri çiftçilikten bezdirecek derecede vahim bir mahiyettedir.

Umumi emniyetin temini ile muvazzaf bulunan Jandarma Teşkilâtı ile bu işin hususiyeti itibarı ile görülmesi, elde edilen tecrübelerle istinaden, kabil olmadığı kanaatini doğurmuştur. Bu itibarla çok sıkı bir takip istilzam eden çiftçi mallarının korunması işleri için diğer memleketlerde olduğu gibi hususi ahkâm vazı ve ayrıca bir teşkilât vücuda getirilmesi hususu ziraî istihsalatımızın korunması ve artırılması, çiftçiler arasında bu yüzden sık sık çıkan münazaraların bertaraf edilmesi bakımlarından günün acil meseleleri arasına girmiştir.

Memleketimizde İktisadî ve İctimaî alanlarda her sene ciddi rahneler açan ziraî asayişsizliğe bir an evvel enerjik hükümlerle nihayet verilebilmesi için hazırlanan merbut lâyihanın kanuniyet kesbetmesi için lâzım gelen muamelenin bir an evvel yapılması...»

Komisyon mazbataları ve Meclis Umumi Heyeti görüşmeleri bu tedvini gerektiren sebepleri daha açık olarak ortaya koymak imkânını vermiştir ki bunları şöyle sıralayabiliriz :

- a) Memlekette bir ziraî asayişsizlik vardır. Bunun önlenmesi zaruridir.
- b) Bu asayişsizliğin giderilmesi ziraî istihsali artırmak imkânı verecektir.
- c) Arazi Kadastro sunun yapılmamış olması çiftçi mallarının korunmasını güçleştirmektedir.
- ç) Toprak ürünleri ile uğraşan ziraatçılarla hayvancılıkla uğraşan çiftçilerimiz - arasında bazı hallerde - menfaat zıtlığı vardır.. Bu zıtlığı ahenkli bir şekilde gidermek gerektir.
- d) Mevcut Koruma hükümlerimiz dağınıktır; müessir bir sonuç almıya yetersizdir. Derli toplu halde yeniden tedvin etmek zaruridir. (*)

(*) Tasarı, gerekçesi ve müzakereler için bakınız :

T. B. M. M. Zabıt ceridesi - sene 1941 Cilt 18 Sah. 172 Cilt 19 - 20 Sah. 54 - 58

KANUNUN UYGULAMADA KAZANDIĞI DEĞER

Söz konusu ettiğimiz gerekçe ve genel esasları ile yurt ihtiyaçlarından doğan hükümler 25 yıla yaklaşan uygulama devresi içinde yurdun birçok yerleşme ve mülki idare bölümlerinde uygulama alanı bulmuş;

Yakından ilgili Bakanlıklar olarak kanunun uygulama seyrini takibeden Tarım Bakanlığı bazı boşlukları bir izahname de doldurmak isterken İçişleri Bakanlığı, Mülkiye Müfettişlerinin yaptıkları teftişler sırasında 4081 sayılı Kanun'un tatbikatı ile ilgilenilmesi hususunda Teftiş Usulü Rehberinde hükümler şevketmiş;

Gerek Danıştay'dan gerek Yargıtay'dan birçok içtihatlar sadır olduğu görülmüştür.

1949 yılında 5435 sayılı kanunla 31. maddenin 1. fıkrasında belirtilen para cezası - T. C. Kanuni uda 1940 yılından evvel kabul ' edilmiş miktarlarla birlikte artırılmıştır.

1952 yılında, 5853 sayılı kanunla, Koruma Meclisleri ve Murakabe Heyetleri üyelerinin seçimi ile ilgili ve esasa müessir olmayan madde 4 e ek fıkra ve geçici madde eklenmiş;

Kanunun 10. maddesinde yer alan ve Murakabe Heyetlerince itiraz üzerine verilen kararlar aleyhine Yargı Mercilerine baş vurmaya önleyen hüküm, 1981 tarihli Anayasa'nın 114. maddesinin 1. fıkrasına aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinin 1963/ 97 E. 1983/272 K. sayılı kararı ile 15/11/1963 tarihinde iptal edilmiştir. (10/12/1963 gün ve 11577 sayılı Resmî Gazete)

UYGULAMANIN ORTAYA KOYDUĞU AKSAKLIK YE EKSİKLİKLER

1 — Bir üst bölümde Kanun'un Yurdun Birçok yerleşme ve mülki idare bölümlerinde uygulama alanı bulduğunu ifade ettik. «Birçok» kelimesinin karşıt kavramından da anlaşılacağı gibi kanunun uygulanmadığı yerler de vardır. Gerek şahsî gözlemlerimiz, gerekse meslektaşlarımızın görüşleri ortak bir noktada birleşmektedir ;

«4081 sayılı kanun, yeni teşekkül etmiş ilçeler ile az nüfuslu veya yurdun doğu bölgelerindeki ilçelerinde sürekli ve başarılı bir uygulamaya mazhar olmamış; bir mevzuat hükmünün tekmlil yurt ölçüsünde uygulanması zaruretiine rağmen, bu genel tatbik kabiliyetini kazanamamıştır.»

2 — Acaba uygulandığı yerlerde Kanun ne dereceye kadar başarılı olmuştur ?

Konu ile göre ilgileri bulunan sayısız elemanla temasımızın teyit ettiğı kanaate göre; «Kanunun tatbikatında çok güçlük çekilmekte, üzüntü vesilesi olmakta, dolayısıyla uygulandığı yerlerde etkili ve başarılı bir tatbikata mazhar olmamaktadır.»

O halde : Kanunun,

A — Uygulanmaması sebepleri nelerdir ?

Kanunun uygulanmamasının başlıca iki sebebi vardır ve her iki sebep kanunun varlığı dışındaki âmil ve sâiklere dayanmaktadır.

- a) Kanun tatbikatçılarınin gerekli ilgiyi göstermemeleri ve vazifelerini hakkıyla yapmamaları,
- b) Kanun icaplarını yerine getirecek Koruma Meclisi ve İhtiyar Heyeti üyelerinin gerekli ve zaruri nitelikte olmamaları - örneğın okuyup yazma bilmemeleri ,

B) Kanunun uygulanması sırasında güçlüklerle karşılaşılması sebepleri nelerdir ?

Bunları şöyle sıralayabiliriz :

MÜEYYİDE EKSİKLİĞİ :

Gerçekten Kanunun 31. maddesi şu mealtedir :

«Murakabe Heyetlerinin 8. maddenin 5. bendine tevfiikan ittihaz edecekleri tedbirlere aykırı harekette bulunanlardan koruma veya ihtiyar Meclislerince bir liradan beş liraya kadar hafif para cezası alınır. Bu cezaya tebliğı tarihinden 10 gün zarfında murakabe heyetine itiraz olunabilir.

Koruma veya ihtiyar meclisi, mahallin adet ve teamülü hilâfına başıboş bırakılan hayvanların beheri için sahiplerinden 5 kuruştan

50 kuruşa kadar alacağı parayı sandığa irat kaydeder. Bu husustaki kararlar kafidir.»

Bu maddenin her iki fıkrası, Kanun hükümlerine riayetsizlikten doğan ayrı mahiyetteki iki hususu müeyyidelendirmektedir.

Birinci fıkrada atıfta bulunulan murakabe heyetlerinin 8. maddesinin 5. bendine tevfikân ittihâz edecekleri tedbirler zikri geçen bentte : «hayvan» ların sureti muhafaza ve şevki idaresine ve geçeceği yolların tayinine; tarla, bağ ve bahçe sınırlarının belli edilmesini veya bu yerlerin korunmasını temin için mahallince yapılması mümkün ve mutât olan manialar konmasına; tarla yolları, su arkları ve sınır hendeklerinin set ve bentlerin evsaf ve sureti muhafazalarına mütedair tedbirlerin tespitine dair koruma ve ihtiyar meclisleri tarafından yapılan teklifleri tetkik ile karara bağlamak ve bu kanunda gösterilen diğer işleri görmek,» şeklinde ifade edilmiş olup bunlar tatbikatta (Yasak Mıntıkalar Kararları...) diye âzetlenmektedir.

Bu kararlara aykırı hareket halinde yukarıda naklettiğimiz 31. maddenin ön gördüğü müeyyide bu gün değerini tamamen kaybetmiş, sembolik bir ceza olarak kalmıştır. İncelememizde görüşlerinden büyük ölçüde faydalandığımız Vize Kaymakamı meslektaşımız İ. Keremoğlu'nun belirttiği gibi - :

Bir koca sürü mezruat arasında - Yasak Bölgeden - gelip geçmekte ve bu arada ekilmiş, dikilmiş ne varsa yok etmekte... Müeyyidesi Bir liradan Beş liraya (5435 sayılı Kanun ile 5 liradan 15 liraya) kadar ceza. 200 koyunlu bir sürünün sahibine 15 lira ceza ne yapar ? Tabiatıyla her gün muhtarlardan, tarla sahiplerinden feryat... Aynı konuda Bir Ziraat Teknisyeni hemfikir olarak şöyle diyor : Kanunun cezaî hükümleri zamanımıza göre çok az, bu sebeple zarar ziyanın önüne geçilemiyor. Çobanı başında olan ve kasten mezruata sokulan bir sürüden en çok 15 lira ceza alınmaya kalkışılması gülünç oluyor (5435 sayılı Kanun ile üç misli olarak arttırılan cezanın en az haddi 10 liradır.)

31. maddenin 2. fıkrasında ise mahallin adet ve teamülü hilâfına kaydı ile «başı boş» bırakılan hayvanların beheri için sahiplerinden 5 kuruştan 50 kuruşa kadar para alınmasına imkân tanımakla caha basiretli davranılmış ise de maddede müeyyidenin «Hafif para cezası» olarak vasıflandırılmış olması ikinci aksaklığa zemin hazırlamıştır.

MÜEYYİDENİN UYGULANMA GÜÇLÜĞÜ :

Kanunun Tarım Bakanlığınca yapılan açıklamasında cezaların T. C. Kanununun 19. maddesi gereğince tahsil edileceği belirtilmiştir. Bu belirtme Hukukî bir zarurete dayanmaktadır. Gerçekten maddede yer alan müeyyidenin nasıl uygulanacağı yani hafif para cezasının ne şekilde tahsil edileceği Danıştay'dan istizan edilmiş ve aşağıdaki karar istihsal edilmiştir :

«... Mezkûr para cezasının ceza kanunumuzdaki istilâh aynen alınmak suretiyle hafif para cezası şeklinde kanunda yer almasına nazaran amme para cezası olduğu zahirdir. 3911 sayılı Kanunun birinci maddesindeki metinde bu cezanın T. Ceza Kanununun 19. maddesinde yazılı usul dahilinde tahsil olunacağı açıkça ifade ve emir eylemektedir. 3039 sayılı Kanunda para cezasının hapse tahvili hususunda tasrihe lüzum görülmesi sırf 3911 sayılı Kanundaki umumî kaidenin henüz tedvin edilmemesinden ileri gelmiştir.»

Danıştay Üçüncü Dairesinin 31.1.1952 gün E. 9 K. 7 nolu kararını tasvip eden Danıştay Genel Kurulunun 11.2.1952 gün ve 52/23 E. 30 K. sayılı bu kararının tabii sonucu olarak ceza makbuzlarının Müddeiumumilik kanaliyle takip ve mal sandığına yatırılması bilâhare de koruma sandığına iade edilmesi gerekecektir.

Nazari olarak Hukuk mantığını tatmin eden bu tahsil şekli uygulamada asla revaç bulmamış ve böylece maddenin her iki fıkrasına göre koruma meclisi ve ihtiyar heyetlerince takdir edilen para cezalarının - Yani müeyyidenin - müessiriyeti kaybolmuştur.

Vize Kaymakamı meslektaşımız bu konudaki görüşünde : «... Koruma meclisi ve Heyetlerinin bu kararları kesinleşmiş ilâm durumunda olmadığından tatbikatta savcılar bu şekilde bir infaz - Yani tahsil - keyfiyetine yanaşmamaktadırlar. Zira Kanunun ana metninde açıkça bu tahsil tarzı hakkında hüküm yok. İhaname ise pek tabii bağlayıcı bir nitelik taşımamaktadır. Gerçi son zamanlarda Adalet Bakanlığı da bu konuda bir tamim gönderdi; fakat gene açık bir tatbikata geçilmedi. Çünkü bu gün mevzuatın açık ve kesin olarak emretmediği hususlar haklı olarak tereddüt doğuruyor.» Demektedir. (*)

(*) Bahis konusu Adalet Bakanlığı yazısı Tarım Bakanlığının bir istizanına cevap mahiyetinde olup Ceza İğleri Genel Md. gü ifadeli 20/7/1964 gün ve 18534 sayılıdır. Bu mütalâa yazısına göre:

Uyulması zarurî görülen tahsil şeklinde faraza haciz işlemine girişilse bile 6183 sayılı amme alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun derpiş ettiği çok formalist tahsil şekli ile sonuç yine alınamamaktadır.

Bu sebeple de müeyyide gerçekten tatbik kabiliyetinden mahrum bulunmaktadır.

YETKİLİ KILINAN MECLİS VE HEYETLERİN MALİ KUDRETSİZLİĞİ

Kanun, bir yandan koruma elemanları (Bekçiler) tutulması, öte yandan faili belli olmayan hallerde tespit edilen zararın 3/4 ünün peşin ödenmesi zaruretini vazederken (M. 21 - 29) bunun külfetinin mahallince ve ilgililerce, bir nevi salma şeklinde, nakit veya mahsul olarak ödenecek Koruma Bütçesince karşılanacağını derpiş etmiştir.

Halbuki Kanunun tedvin edildiği tarihte Türk Köylüsünün Hayat seviyesi çok düşük, Millî gelirden fert başına düşen pay acınacak bir rakam halinde idi.

Nitekim bu realiteye Kanun Lâyihası esbabı mucibesinde de «... Çiftçiye yeni bir yük tahmilinden ne kadar içtinap edilmesi icap ettiği malûm olduğu halde» şeklinde dokunulmuş fakat arkasından «Mallarının korunması ve kat'i bir zarardan kurtulmalarının temini için nisbeten çok hafif bir malî fedakârlık tahmil etmekten başka çare bulunmamıştır. Bu sebeple hem ziraî asayiş temin edilmiş olacaktır.» nikbinliğine geçilmiştir.

1 _ Bu kanun hükümlerine tevfikân tahsil olunan paraların koruma sandığına irat kaydolunacağı, 4081 sayılı kanunun 17. maddesinde tasrih olunmuştur.

Şu halde, koruma sandığının varidatından bulunan mezkûr para cezalarının, 6183 sayılı Amme alacaklarının tahsil usulü hakkındaki kanun hükümleri dairesinde ilgili dairelerce tahsili icabedeceği,

2 — Bu cezalar, tazminat kabilinden veya hukukî nitelikte para cezası değil, Amme para cezası oldukları için de, tahsil edilmemeleri halinde, genel hükümlere göre hürriyeti bağlayıcı cezaya tahvilen infazı gerekeceği.

Mütalâa edilmektedir.

Ne yazıkki aradan geçen yıllar içinde köylümüzün hayat seviyesi kısmi bir ferahlığa yönelmişse de yurt içinde diğer sektörlerle nazaran Tarım sektöründeki yurttaşlarımızın hayat seviyesi ve geçim şartları «feci» olmakta devam edegelmiştir. Bu itibarla koruma sandıkları gerçekten kendilerinden beklenen fonksiyonu yapacak bir kudrete asla erişememişlerdir.

Örnekleme suretiyle ele aldığımız ilçelerdeki koruma meclis ve heyetlerinin tasarruf ettikleri üç yıllık sandık gelir giderlerinin incelenmesi şu ortak sonuçları çıkarmaya imkân vermektedir :

- a) İlgililerin koruma sandıklarına katılma payları - Buna imkânları demek daha doğru olur - çok az, dolayısıyla sandıklar çok «zayıf» tır.
- b) Sandık gelirlerinde yıldan yıla belirli artışlar olmamakta, hattâ yer yer veya zaman zaman azalmalar olmaktadır.

Bu bakımdan çiftçinin İktisadî durumunu isabetle tespit eden esbabı mucibe gibi, 29. maddesinde faili bilinmeyen zararlar karşılığında sandıktan peşin ödenen miktarın hiçbir halde 20 lirayı geçmeyeceğini vazedan Kanun da isabetli bir ileri görüşlülük taşımamaktadır. (içişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğünde tedvir edilmekte olan bu konu ile ilgili muamelât arasında özellikle koruma salmalarının ağırlığı hakkındaki şikâyetler önemli yer tutmaktadır.)

Bu kadar zayıf bir malî kudret ile gerek yeter koruyucu eleman (Bekçi) tutmaya, gerekse faili bilinmeyen zararları karşılamaya imkân bulunmadığı tabiidir.

Nitekim bir meslektaşımız, bu konudaki sorumuza verdiği yazılı cevapta «... Köylerimiz fakir bulunduğundan bu Kanunun tatbiki mümkün olmamaktadır. Köylerimizde güç belâ bir bekçi tutulmakta ve bu bekçi köyün bütün işini görmeye çalışmaktadır. Çiftçi mallarının korunması için ikinci bir bekçi tutmaya madden imkân olmadığından böyle idare edilmekte» olduğunu belirtmektedir.

VAZİFELİ ELEMANLARA KARŞILIKSIZ KÜLFET YÜKLENMİŞ OLMASI

Kanun tasarısının Mecliste görüşülmesi sırasında, kendilerine vazife yüklenmekte olan koruma meclis ve heyetleriyle murakabe

heyeti üyelerine huzur hakkı veya ücret adı altında bir karşılık ödenmesi teklif edilmişse de kabul edilmemiştir. Ancak bu teklifin bir zaruretin ifadesi olduğu tatbikatta iyice tezahür etti. Çünkü «Külfet» karşısında bir «Nimet» olmayınca vazifeliler işi gerekli ciddiyetle ele almamışlar, veya şahsî işlerinden ayrılmanın karşılığında maruz kaldıkları mahrumiyeti telâfi edememenin mağduriyetini çekmişlerdir.

BAZI HALLERDE HİSSİ UYGULAMIYA GİDİLMİŞ OLMASI

Kanunun yürürlüğe girişinden bir süre sonra yurdumuzun tecrübesine giriştiği Demokratik rejimin tabii icapları olan siyâsî partilerimiz arasındaki mücadelenin basiretli yollardan ayrılarak memleket ölçüsünde tehlikeli bir partizanlık tefrikinin yaratılmış olması derece derece her müessesemize kök saldığı gibi bu kuruluşlarda da tesirini göstermiş ve - Nadirde olsa - bazı hallerde bu sakat ve zararlı zihniyetin çiftçi mallarının korunmasında ilgililerin leh veya aleyhinde etkide bulunduğu görülmüştür.

İşleri Bakanlığının ilgili servisine şikâyet yollu intikâl eden müracaatlardan önemli bir kısmı görevlilerin seçiminde veya zarar ziyan uygulamasında Partizanlık yapıldığı iddialarına dayanmaktadır.

ÜST MERCİLERİN TAKDİR HATALARI :

Kanun Koruma bekçilerini tamamen köy korucularına benzer bir statü içinde kabul ve teçhiz etmiştir. (M. 7/11 - 12 - 13 - 14 - 19 - 21 - 32 - 33) Nitekim Büyük Millet Meclisinin 8.8.1941 gün ve 1255 sayılı kararı ile bu bekçilerin Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanun hükümlerine tabi oldukları tespit edilmiştir.

Bekçilerle ilgili hükümler arasında yer alan Silâh ve Cephanelerinin Devletçe temin edileceği hakkındaki hükümler ciddiyetle uygulanmamış; Ziraat Daireleri vasıtasıyla yetersiz miktarda verilenler ne 27.Mayıs.1960 Devrim Hareketinden sonra, hatalı istihbar ve takdirlere dayanılarak, toplanmış ve henüz geri verilmemiştir. Böylece hem Kanun hükmü ihlâl edilmiş ve hem de gerçek icaplar cevapsız bırakılmıştır. Bunun sonucu olarak «... Dağda, ovada çobanlar çeşit çeşit silâhlarla gezerken bekçilerin ellerindeki sopa ile vazife görmeleri imkânsızlaşıyor. Bu durumda çobanlar bekçileri

yanlarına bile yaklaştırmayıp istedikleri şekilde zarar yapabiliyorlar.»

DİĞER MERCİLERİN GÖREV VE YETKİ TEDAHÜLLERİ :

Kanun vazının çiftçi mallarının korunması ile ilgili olarak 4081 sayılı Kanunun tedvininden önce vaz olunan hükümler arasında T. Ceza Kanununun müeyyidelendirdiği hususlara geniş ölçüde temas ve işaret etmiştir.

T. Ceza Kanunundan çok sonra çıkan bir Özel Kanun olmasına rağmen 4081 sayılı Kanun, Çiftçi mallarının korunması bakımından T. Ceza Kanununda yer alan hükümleri bünyesine alamamış veya onlar yerine yeni hükümler getirmemiştir. Gerek tazmin ve gerekse ceza bakımından getirdiği müeyyideler, yukarıda açıkladığımız gibi, zayıf ve tatbik kabiliyetinden uzak kalmıştır.

Bu itibarla Adli merciler Çiftçi mallarına zarar yapanlar hakkındaki takiplerini T. Ceza Kanunu hükümlerine göre yapagelmışler ve sayısız içtihadlara vücut veren tatbikatla bahis konusu maddelerin canlılığını ayakta tutmuşlardır.

Cezai müeyyideler bakımından olduğu gibi hukuken tazmin yönünden de durum farklı olmamıştır. 4081 sayılı kanun 26. maddesiyle ancak elli liraya kadar olan zararların tazminine banmak yetkisiyle sınırlandırmakla hem koruma meclis ve heyetlerini çok dar bir yetki alanına sıkıştırmış ve hem de yurttaşın Mahkemeye müracaatını bir zaruret haline getirmiştir.

Kaldiki Milli paramızın değerinde vaki süratli düşmeler elli liralık yetki limitini tesirsiz bir rakam haline getirmiş; Kanun yapıcı bu limiti yükseltmek çaba ve başarısını göstermediğinden iyi niyetlerle vücuda getirdiği kuruluşları daha «Neşrû Nema» halinde iken bakımsızlığa terketmiştir.

KANUN BÜNYESİNDE YER ALMIYAN EKSİKLİKLER :

Kanunun bizatihi kendi varlığına ve tatbikatına ait olan yukarıda sıraladığımız kusurları yanında önemli bir eksikliği daha vardır; ki bu da geniş çapta yaylacılık faaliyetlerine sahne olan yurt bölgelerindeki yaylak gidiş geliş hareketlerini düzenlememiş olmasıdır.

Bu gün yurdun birçok kısımlarında teamül halinde bir hareket vardır. Geniş sürüler kış mevsimini barınmaya elverişli ılık veya muhafazalı yerlerde geçirdikten sonra bahar mevsiminde yüksek dağların yaylak ve otlak alanlarına intikal ederler. Sonbaharda bu gidiş geliş hareketi tersine tekrarlanır.

Bizzat müşahede etmek imkânını bulduğumuz birkaçını sayabiliriz. Meselâ

Karadeniz kıyılarını çevreleyen yüksek dağlar arkasında geniş bir yaylacılık hareketi vardır. Kışın mutedil iklimli sahile inen sürüler baharla birlikte, denize paralel dağlara tırmanır ve bunların arkasındaki yaylalara intikal ederler.

Doğu Anadolu dağlarının bir kolunu teşkil eden Munzur silsilesi üzerindeki yaylalarda yaylak ve otlak bulan geniş sürüler sonbaharda Fırat nehrinin Karasu veya Murat kollarının kuytu vadilerine inerek oralandaki mağaralarda «Kışladıktan» sonra baharda tekrar yaylalara doğru yürüyüşe çıkarlar. Bu yürüyüş adeta karların erimesini takip eden bir seyir içinde zirvelere doğru devam eder.

Aynı hareketlerin daha küçük örneklerine hemen hemen yurdun her tarafında rastlamak kabildir. Meselâ : Sakarya Irmağının çevrelediği kaviste kalan Somdöken dağları Nallıhan, Beypazarı ve Bolu İlinin Seben, Kıbrısçık kazaları davarcılarının daima iltifat ettikleri yerler olduğu gibi Akşehir, Bolvadin ovası hayvancıları da davarlarını baharın Emirdağ ve Sultandağ yaylalarına sevkederler.

Şahsî gözlemlerimize dayanan bu misalleri sayısız çoğaltabiliriz. Trakya'da İstrancalar, Güney Anadolu'da Toroslar; Doğu ve Güney doğuda teknil dağlar yaz ayları boyunca sürülerin rağbet ettikleri yerlerdir.

Bu kışlıktan yaylak'a geçiş halleri uzun bir süreden beri devam ede ede «teamül» haline gelmiştir, intifa hakkı adını verdiğimiz hukukî mesnede dayandırılan bu istifade hakkını kullanan hayvancılarla bağ, bahçe ve hububat ziraati ile uğraşan çiftçiler arasındaki ilişkiler bazen hüsniyet ve karşılıklı anlayış içinde devam ettirilirse de çok kere davarların ekili dikili şeylere kasdî veya tesadüfî zarar vermelerinden ortaya çıkan ihtilâf ve ihtilâflar - tahmin edilemeyecek kadar - vahim sonuçlara ulaşmaktadır. Sürülerin kışlak ile yaylak arasında bu toplu geçişleri herhangi bir kanun hükmümüz içinde düzenlenmemiştir. Tatbikatta bu geçişler çok kere silâhlı mümanaat veya arbedeye sebebiyet verdiğinden konuyu bir

asayiş, bir önleyici asayiş, konusu olarak ele alan bir - ve çok kere aidiyeti itibarıyla bir kaç - Vilâyet ilgilileri (Yani Vali, Jandarma Komutanları...) mevzuat boşluğu karşısında keyfiyeti 1234 sayılı Hayvan Sağlık Zabıtası Kanunu hükümlerine göre kurulan Hayvan Sağlık Zabıtası Komisyonu marifetiyle ele alıp geçişleri, geliş - gidişleri düzenlemeye tevessül etmektedirler. Genel olarak bir kaç Vilâyet ilgililerinin ortak protokollerle düzenleyip geçici asayiş Karakolları ile uygulayabildikleri bu geliş - gidişlerin Çiftçi mallarına verdikleri zarar bakımından 4081 sayılı kanun içinde ele alınıp özel hükümlere bağlanması büyük bir boşluğu gidermiş olurdu. O halde uygulamanın ortaya koyduğu aksaklık ve eksiklikleri şöyle özetliyebiliriz :

Şehirlerde kurulan koruma meclisi büroları (Kâtiplikleri) Vasıtasıyla kanunun formalist hükümlerini kısmen yerine getirmek ve sonuç almak kabil ise de az nüfuslu ve köy karakterine yaklaşan kasabalarla okuma yazma oranının çok düşük olduğu köylerimizde kanunun hükümlerini uygulamak kabil veya kolay olmamaktadır.

Müeyyide eksikliği uygulamayı zorlaştırmaktadır.

Müeyyidenin uygulanma kabiliyetinin olmaması, özellikle tahsille ilgili formalitelerin güçlüğü uygulamayı değersiz kılmaktadır.

Vazifeli elemanların katlandıkları külfetin karşılanmaması gayreti azaltmaktadır.

Köylü yurttaşların hayat seviyelerinin düşüklüğüne rağmen köy salması yanında ayrıca koruma sandığı salması ile mükellef tutulmaları beklenen mali kudreti peşinen engellemektedir.

Çeşitli merciler arasındaki yetki tedahülleri uygulamada aksaklığa ayrıca âmil olmaktadır.

Yaylacılık faaliyetlerinin düzenlenmemiş olması büyük eksiklik teşkil etmektedir.

DEĞİŞİKLİK İSTEK VE TASARILARI VE BUNLARLA GETİRİLMEK İSTENEN YENİLİKLER

4081 sayılı Kanunun 20 yıllık uygulama devresi sonunda kendisinden beklenen faydayı sağlamadığı görülerek yeniden düzenleme çalışmalarına geçilmiştir.

Çiftçi Mallarını Koruma

1962 yılı başlarında İçişleri Bakanlığınca Vali ve Kaymakamlara gönderilen bir anket fişi ile Kanunda ne gibi değişiklikler yapılmasının uygun olacağı hakkında mütalâa istenirken Tarım Bakanlığı da tekmil illerimizin Teknik Ziraat Müdürlerinin katıldığı bir toplantı düzenleyerek onların görüşlerini tespit etti.

Her iki çalışmanın ortaya koyduğu ortak sonuç : Kanunun özellikle müeyyide noksanlığı; yetkili heyetlere tanınan tazmin ettirilecek zarar ziyan miktarının çok sınırlı oluşu ve heyet mensuplarına külfetlerinin karşılığının verilmemesi... sebepleriyle uygulanamadığı kaatinin hakim oluşu idi.

İçişleri ve Tarım Bakanlıkları temsilcilerine ilâveten Maliye ve Adalet Bakanlığından da iki temsilcinin katılmasıyla kurulan bir heyet bu sonuçların ve yeni seçim sisteminin ışığı altında yeni bir tasarı hazırlığına girişti. Ortaya konan hazırlık tasarısı usulünce bütün Bakanlıkların görüşü alındıktan sonra Tarım Bakanlığı Tetkik ve İstişare Heyeti Başkanlığınca son redaksiyona tabi tutularak Başbakanlığa ve oradan da Hükümet tasarısı olarak 1963 yılında Büyük Millet Meclisine sunuldu. Başbakanlıkça peşinen Adalet Komisyonuna havale edilen tasan 14 aylık bir bekleyiştikten sonra Tarım komisyonuna intikal ettirildi. 1964 yılı sonlarında bu Komisyonunda tümü üzerinde görüşmelerden sonra maddelerin incelenmesine geçilmiş bulunmaktadır.

Bu tasarının esaslarına dönmek üzere belirtelimki Kanunun değiştirilmesiyle ilgili görüşler iki ayrı yönde gelişme göstermişlerdir.

Görüşlerden biri, konunun esasen köy ve belediye idarelerinin faaliyet alanına girdiği ve dolayısıyla çiftçi mallarının korunması için ayrı bir Kanun yapmaya lüzum olmadığı; bu kuruluşların temel Kanunlarında yapılacak değişikliklerle sözü geçen malların korunmasının sağlanabileceği şeklinde idi.

Örneğin, daha 1961 yıllarında Kanunun mahiyetini tahlil eden bir incelemesinde meslektaşlarımızdan Kemal Hadımlı : «... Sağlık, Bayındırlık, Tarım,, Veteriner ve Milli Eğitim gibi çeşitli mahalli amme hizmetlerinin ihdas, tanzim, idare ve idamesini sağlayan ve bu itibarla organik bünyeyi haiz olan Köy ve Belediye Kanunlarının mevzuuna dahil olması gereken Çiftçi Mallarının Korunması için Müstakil bir Kanun tedvinine lüzum ve ihtiyaç bulunup bulunmadığı ve bu Kanunlarda yapılacak tadillerle sözü geçen malların korun-

Tetikler

masının mümkün olup olmadığı...» hususlarının araştırılmaya değer olduğu kanaatini izhar etmiş; yıllarca sonra bu görüşün Belediyeler Derneğince - Belediyeler açısından - paylaşılmakta devam edildiği görülmüştür. (*)

Nitekim, Bakanlığımızca hazırlanmış bulunan Belediye Kanunu tasarısı ile ilgili görüşler belirtilirken Türk Belediyecilik Derneği adına «... Çiftçi Mallarının Korunması Hakkındaki Kanunda yer alan yetkilerin gelir kaynakları ile birlikte Belediyelere devredilmesinin faydalı olacağı mütalâasındayız. Böylelikle belde idaresi içinde bir mahalli hizmet için belde tüzel kişiliği dışında bir teşkilatlanmaya ihtiyaç kalmayacak ve hizmetin yürütülmesinde birlik sağlanacaktır.

Esasen 1580 sayılı Kanunun 15. maddesinde bu hizmetin esaslı Belediyelere verilmiş bulunmaktadır. «Mütalâası serdedilmiştir. (**)

1964 yılı Kasım ayında düzenlenen ikinci İdareciler Kongresinde de, küçük Belediyelerde Çiftçi Malları Koruma Meclisi görev ve yetkilerinin Belediyelere verilmesi bir Belediye Başkanı tarafından ileri sürülmüş, Bakanlığımızca hazırlanan Belediye ceza Kanunu Tasarısında da «... Umuma ait yerlerdeki ağaç ve çiçekler hakkındaki ve Belediye sınırı içindeki orman, koru ve benzerlerinin korunması için alınan tedbirlere ve Çiftçi Mallarının Korunması hususundaki esaslara uymama» halleri müeyyideye bağlanmak istenmekle bir bakıma bu görüşe katılmıştır. (Tasarı Madde 75 -76 -77).

Ancak Kanunun 20 yıllık uygulama devresi sonunda ortaya çıkan yetersizliğinin konunun köy veya Belediye Kanunu bünyesi içinde değil de ayrı bir Özel Kanunla düzenlenmiş olmasına bağlamayan görüşler aksaklığın gerçek sebep ve saiklerine eğilmeyi zaruri görmüşler, Kanunun varlığını korumakla beraber uygulamada görülen aksaklık ve eksiklikleri gidermeyi tercihe değer bulmuşlardır. Böylece bir yandan ilgili Bakanlıklarca konuyu yeniden ele alma çalışmalarına geçilirken Öte yandan bazı Senatör ve Milletvekillerinin değişiklik tekliflerinde bulundukları görülmüştür. (***)

(*) Kemal Hadımlı - Çiftçi Mallarının Korunması - İdare dergisi sayı 208 - 209 sene 1951.

(**) Türk Belediyecilik Derneği adına Muzaffer Akalın imzasıyla İçişleri Bakanlığına yazılan 27/3/1964 gün ve sayısız yazı... sahife 8

(***) Eski bir idare mensubu olan Edirne Milletvekili S. İlhami Erteni, 3 963 yılı başlarında, 4081 sayılı Kanunun bazı maddelerinin değiştirilmesine, 10. maddenin son fıkrasının yürürlükten kaldırılmasına ve aynı Kanuna geçici iki madde eklenmesine dair teklifte bulunmuştur.

Çiftçi Mallarını Koruma

1964 yılı yazında yapılan Belediyecilik Derneğinin VII. Kongresinde dilekler arasında, Belediye Teşkilâtı olan yerlerde Çiftçi Malları Koruma Başkanlarına ücret verilmesini sağlayacak bir değişikliğin yapılması ileri sürülmüştür.

Daha ziyade bu kabil mevcut Kanunu değiştirerek kuvvetlendirmek isteğiyle hazırlanan ve halen Millet Meclisi Komisyonlarında görüşülmekte olduğundan bahsettiğimiz tasarı şu esasları taşımaktadır :

A — Gerekçe :

«Bilindiği üzere Zirai asayışsızlık, öteden beri çiftçiliğimizin gelişmesini ve emniyeti içinde yürütülmesini engelleyen faktörlerden birisidir.

1941 yılında çıkarılmış olan 4081 sayılı Çiftçi Mallarını Koruma Kanunu ile Ziraat Sektöründe Emniyet ve Asayişin sağlanmasına çalışılmış ise de zamanla görüşlerdeki değişiklik; Teknik ilerleme ve çok partili düzene geçiş bu Kanundan faydalanmayı azaltmış ve hatta Kanun bu hali ile işleyemez duruma gelmiştir.

Bu sebeplerle. İllerden çeşitli müracaatlar yapılarak Kanunun işler bir hale getirilmesi istenmiş ve Bakanlığımızca da bu istekleri karşılamak üzere 4-5 seneden beri Kanunu değiştirme çalışmaları yapılmıştır. Bu arada, bazı Senatör ve Milletvekillerinin Kanunu tadil teklifleri de T. B. M. M. ne getirilmiş bulunmaktadır.

Yukarıda işaret edilen sebeplerden ötürü ve yeni Anayasa Nizamı muvacesinde yürürlükteki Kanunun Tadili ve bu günün ihtiyaçlarına cevap verecek bir metin hazırlanması yoluna gidilmiştir.

B — Gerekçeye göre Tasarının özellikleri :

a — 56 Madde ve 5 geçici Maddeden teşekkül eden tasarı da, ilgili Maddeler bir matlap altında toplanmıştır.

b — Korunacak Çiftçi Malları çeşidi arttırılmıştır.

c — Koruma sınırları genişletilerek münferit mahaller ve mezralarla şehir ve kasabalarda Belediye sınırları içinde veya dışında Tarımsal ürünlerin üretildiği yerler de koruma alanı içine alınmıştır,

Tetkikler

ç — Koruma organlarının seçimi yeni Anayasamızın seçimle ilgili hükümlerine uydurulmuş ve Demokratik bir hale getirilmiştir.

Bu tasarıya göre :

Köy sınırları içindeki koruma işleri yine eskiden olduğu gibi köy ihtiyar Kurulunca yürütülecek,

Kasaba ve şehirlerde teşekkül edecek koruma organlarını, şehir ve kasabalarda Ziraat odası kütüğünde kayıtlı olan Çiftçiler seçecek,

Ziraat odası Meclisince seçilmiş bir temsilci - Murakabe Heyetleri yerine geçecek olan - denetleme ve yönetim kuruluna katılacaktır.

d — Koruma ve ihtiyar kurulu üyeleri ile Denetleme ve yönetim Kurulu Üyelerine - Bir ayda belirli toplanma adedini geçmemek üzere huzur hakkı verilmesi prensibi kabul edilmiştir.

e — Koruma ve ihtiyar kurulları ile Denetleme ve Yönetim Kurulunun görev ve yetkileri genişletilmiştir.

f — Görevli ve yetkili kurulların kararına karşı kaza mercilerine itiraz hakkı mahfuz tutulmuştur.

g — Özel ve Tüzel kişilere ait koruma tarifelerinin tespiti ve korunma bedellerinin tahsili ile yürürlükte bulunan kanunda bir türlü tatbik edilemeyen haciz işlemleri de bir esasa bağlanmıştır.

ğ — Kanuni ödemler neticesinde tükenen sandık geliri ; huzur hakları hariç olmak üzere tahakkuk eden tazminat ve diğer masrafları karşılamak maksadıyla ek koruma bedeli ile arttırılmıştır. Faili bilinmeyen zarar ve ziyanları ödemek için ayrı bir fon tesisi kabul edilmiştir.

h — Ceza miktarı çoğaltılmış, zarar ve ziyanlarda koruma heyetlerinin 500 liraya kadar zarar ve ziyanları ödetme yetkisi kabul edilmiştir.

i — Kasaba ve şehirlerde koruma alanı içinde hayvan besleyiciliği ve zararlarının tazmin şekli bir prensibi bağlanmıştır.

Belirttiğimiz esas ve özellikler çerçevesinde özetlediğimiz Kanun tasarısının maddelerinin incelenmesinde, yürürlükteki Kanuna nazaran köyler ile şehir ve kasabalar açısından getirilen yenilikler şunlardır.

Çiftçi Mallarını Koruma

1 — Korunacak Çiftçi Mallarının genişletilmesi... gerek köyler bakımından gerek kasaba ve şemirler bakımından ortak bir değişikliktir.

2 — Kanunun uygulanacağı yerlerin genişletilmesi... köyler bakımından, yürürlükteki kanunun, köy sınırları içinde uygulanacağı hakkındaki hükmü (münferit mahalleler ve mezralar dahil) şeklinde genişletildiği gibi ;

Şehir ve kasabalar bakımından; şehir ve kasaba haricinde olup, Belediye hududu içinde veya dışında bulunsun, ziraî mahsulât istihsal edilmekte olan sahalarda tatbik olunacağı hakkındaki hükmü de (şehir ve kasabalarda mahalle bekçilerinin koruduğu alan dışında, Belediye sınırları şeklinde değiştirilmiştir.

3 — Koruma organlarının kuruluşu...

Köyler bakımından varlıkları korunan organlar yerine şehir ve kasabalar bakımından koruma kurulları - Belediye Meclisince seçilme yerine - yeni bir kuruluşa kavuşturulmuşlardır.

Denetleme ve Yönetim kurulları adı altında düşünülen yeni murakabe heyetinde ziraat odası meclisinin temsilcisinin bulunması ve Belediye Meclisince seçilen temsilciler yerine seçimle gelen temsilcilerin katılması tasarlanmıştır.

4) Koruma organlarının görev ve yetkileri...

Gerek köyler, gerek şehir ve kasabalar bakımından ortak nitelikte olmak üzere bir genişliğe kavuşturulmuştur.

Bu olumlu genişleme, 500 liraya kadar olan zarar ziyan işlerine bakma ; ağıl, kümes ve ahırların nerelerde tesis edileceğini tayin etme ; süre zamanlarında süre hayvanlarının zarar yapmaması için gerekli tedbirler alma gibi görev ve yetkilerde ifadesini bulmuştur.

5) İtiraz mercilerinin belirtilmesi... Gerek köyler, gerek şehir ve kasabalar bakımından görevli kurulların aleyhine müracaat edilebilme esası konduğu gibi, Denetleme ve Yönetim kurulu kararlarına karşı itiraz mercii olarak İl İdare Kurulları da vazifeli kılınmıştır.

6) Koruma tarifelerinin tespitinde Ekim Sayım Beyannamelerinin esas alınması...

Tetkikler

Gerek köyler, gerek şehir ve kasabalar bakımından ortak bir matrah olarak Gelir Vergisi Usul Kanununa göre düzenlenecek Ekim - Sayım Beyannameleri esas alınacak; muayyen formalite ile kesinleşen tarhiyat 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre tahsil edilecektir.

7) Sandık gelir ve giderlerinin belirtilmesi...

Gerek köyler, gerek şehir ve kasabalar bakımından ortak bir yenilik olarak - tamamen nazari bir surette - muhayyel birtakım sandık gelirleri düşünülmüştür. Görevlilere huzur hakkı verilmesi deriş olunmuştur.

8) Tazmin ve ceza ile ilgili usul hükümleri...

Gerek köyler, gerek şehir ve kasabalar bakımından ortak hüküm olarak söz konusu bir zararın tespiti için tutulacak nakil vasıtası ile verilecek bilirkişi ücretinin tespitten önce mal sahibinin koruma sandığına emaneten yatırması; tazminat talebinin reddine ve 100 liraya kadar olan kararlara karşı 7 gün içinde Sulh Hakimine itiraz edilebilmesi mahkemece tetkikatın süratle yapılması; tazminatın ilgililer tarafından umumi hükümler dairesinde icra yolu ile tahsil olunması, koruma alanı içinde zarar yapmadan başıboş yakalanan hayvanların muhafaza için yediemine verilmesi ve herbirinden 50-250 kuruş arasında para cezası alınması... öngörülmüştür.

9) Ahır hayvancılığı zarureti...

Sadece şehir ve kasabalar bakımından getirilen bir yenilik olarak şehir ve kasabalarda koruma alanı içinde hayvanlarını besleyecek kadar araziyi temin edemeyen hayvan sahipleri ancak ahır hayvancılığı yapabileceklerdir.

10) Koruma meclisi seçimlerinin usulü...

Geçici 3. maddesine göre; şehir ve kasabalarda yapılacak seçimlerde ziraat odaları olmayan yerlerde oy sandıkları, mahalli idare amirlerinin seçim kurulu olarak görevlendireceği üç kişilik kurulun münasip göreceği mahalle konulacaktır.

DEĞİŞİKLİK KONUSUNDA YENİ ESASLAK NELER OLMALIDIR ?

Esaslarını böylece özetlediğimiz Tasarının gerek Komisyonlarda gerek Mecliste konuşma ve tartışılması sonunda kesin şeklini

Çiftçi Mallarını Koruma

alacağı tabiidir. Nitekim şimdiye kadar Tarım Komisyonunda birkaç madde üzerinde cereyan eden müzakere sonunda bazı değişiklik ve ilâveler yapılmış bulunmaktadır.

Ancak başlıca ilgili Bakanlık tarafından bir temel olarak hazırlanmış bulunan Tasarı'nın; 4081 sayılı Kanunun tedvinini gerektiren sebepler ile Kanunun uygulanmasının ortaya koyduğu aksaklık ve eksiklikler olarak kaydettiğimiz görüşler ışığında kısa bir tenkidinin yapılmasında fayda vardır.

1) Tasarı gerekçe bakımından çok yetersizdir.

Yurttaşlarımızın büyük çoğunluğunu koruma sandıklarının giderlerini karşılamakla mükellef kılarken bunun kabil olup olmadığı tetkik ve tahlil etmemiş; dolayısıyla başarı şansı üzerine eğilmemiştir.

Tasarı adeta, ziraat odalarını çiftçi mallarının korunmasında bir yardımcı olarak değerlendirecek yerde şimdiye kadar gelişme kaydetmeyen müesseseyi zorla empoze etmek için çiftçi mallarının korunma zarureti bir vasıta yapmıştır.

2) Tasarı; Halkımızın ancak yaklaşık olarak % 40 nın okuma yazma bildiği gerçeğine dayanmamış, uygulanma kabiliyeti peşinen azalan çok şekilci bir İdarî - Malî sistem getirmiştir.

3) Konunun çerçevesi içinde mütalâası ve düzenlenmesi gereken bazı hususları, örnek olarak kışlak - yaylak hareketlerini, göz önünde bulundurmamıştır.

4) Diğer mercilerle olan görev ve yetki tedahülleri giderilmemiştir.

5) Madde metinlerinde tatbik kabiliyeti olmayan fazla iyimser bükümlere yer verilmiştir. Birkaçı şunlardır :

a) Halk oyu ile teşekkül etmiş Belediye Meclisince seçilmiş elemanları anti Demokratik bularak yerlerine ziraat odalarına kayıtlı çiftçilere inhisar etmek üzere yapılacak seçimle gelecekleri ikame etmek cihetine gidilmiştir. Bunun, ise ne kadar Demokratik olduğu sorulabilir. (*)

(*) Kanun Halk idaresine ve Halk iradesine müstenit bulunmaktadır. Karar organları seçimle işbaşına getirilmiştir. Halk idare ve iradesine geniş ölçüde yer verilmiştir. Bu itibarla Demokratik bünyesi haizdir. Kemal Hadımlı Ç. Mallarının korunması - İdare dergisi 2081-209 sene 1951.

Tetkikler

Oy sandıkları ziraat odalarına konacak, ziraat odaları olmayan şehir ve kasabalarda oy sandıkları mahallî idare amirlerinin seçim kurulu olarak görevlendireceği üç kişilik kurulun münasip göreceği yere konulacaktır.

(Geçici Madde 3)

Bu ise seçimin tesir altında yapıldığını iddiaya peşinen zemin hazırlayacak bir tezat değil midir ?

b) Koruma tarifelerinin tespitinde Gelir Vergisi Usul Kanununa göre tanzim edilecek Ekim - Sayım Beyannamelerinin esas alınması realiteye uygun değildir. Çünkü bu Beyannameler çiftçilerin büyük çoğunluğu tarafından kullanılmamaktadır. (M. 24)

c) Koruma bedellerini zamanında ödemeyenler hakkında 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı, bu işlemlere ait kâğıtların köylerde ihtiyar kurullarınca düzenleneceği belirtilmiştir ki, tatbik görmeyecektir. (M. 30 - 49)

ç) Sandık gelirleri arasında bağış ve yardımlar, sahibi bulunmayan paralar, her türlü inşa ve tamirler ile hizmetler karşılığı alınan aynı ve nakdî kıymetler gibi tamamen hayalî gelirler sıralanmıştır. (M. 32).

O halde yeni bir kamında yer alması gereken değişiklikler, esaslar neler olmalıdır ?

Gerek köyler, gerekse şehir ve kasabalar bakımından ortak nitelikte olmak üzere, yeni Hükümet Tasarısı'nda yer aldığı gibi :

- 1) Korunacak çiftçi mallarının çeşidinin artırılması,
- 2) Koruma sınırlarının genişletilmesi,
- 3) Koruma ve ihtiyar kurulu üyeleriyle denetleme kurulu üyelerine huzur hakkı verilmesi,
- 4.) Koruma ve ihtiyar kurulları ile denetleme kurulunun görev görev ve yetkilerinin genişletilmesi, (*)

(*) Ekili ve Dikili alanlara hayvanların zarar vermemesi için ağıl, kümes ve ahırların nerelerde tesis edileceğini tâyin etme hususunda, 4. Madde, koruma ve ihtiyar heyetine yetki vermektedir. Verilen bu yetkinin müeyyidelerinin de belirtilmesi ve ağırlaştırılması kaydı ile ayrı bir madde halinde tedvini elzemdir. Çünkü çiftçi mallarına verilen zararların büyük kısmı tasarrufunda olan bir gayrimenkule serbestçe ağıl inşa eden şahıslar tarafından yapılmaktadır.

Çiftçi Mallarını Koruma

- 5) Görevli ve yetkili kurulların kararlarına karşı kaza mercilerine itiraz hakkının mahfuz tutulması,
- 6) Zarar ve ziyanlarda koruma heyetlerine 500 liraya kadar ve ziyanları ödetme yetkisinin kabul edilmiş olması,
- 7) Koruma alanı içinde zarar yapmadan veya zarar üzerine yakalanan başıboş hayvanlardan yüksekçe miktarda para cezası alınması,
- 8) Bekçilerin silâhlarının Tarım Bakanlığının aracılığı ile Millî Savunma Bakanlığınca karşılanacağı şeklinde bir açıklık getirilmesi UYGUN OLUP yeni tasarıdan farklı olarak :
- 9) Köy, şehir ve kasabalarda çiftçilikle uğraşan yurttaşların hayat seviyesini göz önünde bulundurarak hiç olmazsa İlçe ve İllerde murakabe heyetleri yerine kaim olacak kurullarda vazife alacaklara verilecek huzur hakkı Devletçe karşılanmalı;
- 10) Yurdumuz bakımından özel bir önemi olan kışlık - yaylak hareketlerini düzenleme bakımından İlçe ve İl murakabe heyetleri birbirleriyle işbirliği yapmak ve Genel asayiş kuvvetlerinden de faydalanmak suretiyle kararlar alıp icra etmek yetkisi tanınmalı,
- 11) Bir çok özel kanunlarda olduğu gibi konu ile ilgili ceza hükümleri T. Ceza Kanunundan bu özel Kanuna aktarılmalı,
- 12) **Şehir ve kasabalar bakımından** 6183 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak benimsenen tahsil şeklinin kabulü ile beraber **Köyler** için doğrudan doğruya 442 sayılı Köy kanununun 66. Maddesiyle kabul edilmiş basit tahsil şekli benimsenmelidir.

SONUÇ

1960 yılı Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına göre, nüfusumuzun % 68,1 i köy adını verdiğimiz yerleşme birimlerinde yaşamaktadır. Bu yurttaşlarımızın hemen hemen tamamı geçimlerini topraktan elde edecekleri ürünlere bağlamış olduklarından «köylü» kelimesi «çiftçi» niteliği ile eşdeğer bir mana taşımaktadır.

Kaldı ki ilçe merkezlerimizden birçoğu -108 adedi - 2.00 den az nüfusları ile aslında köy karakterinde yerleşme birimleri olup sakinlerinin **büyük çoğunluğu**; nüfusları 2.00-20.000 arasındaki kasaba niteliğinde olan yerleşme mahallerimizde **halkın çoğunluğu** ve

Tetkikler

şehirlerimizde de **bir kısmı** geçimlerini tarımsal faaliyetlerden sağladıklarına göre yurt nüfusumuzun % 70 e yakın bir oranı halen «çiftçilikle ilgili» bulunmaktadır. (*)

Tarımsal faaliyetin üzerinde icra edildiği toprak (arazi) ise çok küçük parçalara ayrılmış, dağınık ve korunması o nispette güç bölümler halinde olduğundan üzerindeki ürünler tesadüfe veya kasta dayanan zarar ziyana uğramakta yahut uğratılmaktadır. (*)

Bu sebeple yurttaşlarımızın büyük çoğunluğunu bu günde doğrudan doğruya ilgilendiren — ve Korunmasıyla ilgili yeni tasarının yurda ve yurttaşlara yararlı olacak bir muhteva içinde süratle Kanunlaşması temennimizdir.

(*) Devlet İstatistik Enstitüsünün 25 Ekim 1960 Genel Nüfus Sayımı sonuçlarını ortaya koyan 452 sayılı yayınından anlaşıldığına göre 15 ve yukarı yaşlardaki çalışan nüfus toplamı 16.327.814 olup bunlardan 9.895.375 i çiftçiler, çiftlik idarecileri ve kâhyalar, bahçıvanlar sebze ve çiçek yetiştiricileri ve idarecileri, meyveciler, bağcılar, zeytin ve fındık yetiştiricileri ve idarecileri, her nevi hayvan yetiştiricileri ve çobanlar; ziraat ameleleri gibi tarımla doğrudan doğruya ilgili kimselerdir. (Sahife : 279).

(*) Devlet İstatistik Enstitüsünün 1963 Tarım Sayımı Sonuçlarını tahlil etmek imkânını veren broşürünün ortaya koyduğuna göre : «... tabloların tetkiki bizde 5 dönümden az küçük arazi sayısının kabarık olduğunu ve bunların parçalara ayrıldığını, diğer bir ifade ile bizde cüce işletme tipinin hâkim bulunduğunu teyit ediyor. Filhakika köy içi ve dışında yer tek parçalı arazinin % 62 si 5 dönümden ufaktır. Ayrıca aynı genişlikteki toprakların % 26 sı 2 - 3 parçalı; % 7 si 4 - 5 parçalı işletmeler halinde işletilmektedir.»

Dr. Halû k Cillov - Milliyet Gazetesi 6 - 2 - 965 S. 2

**UYUŞTURUCU MADDE (Beyaz Zehir) 1er ÜZERİNDE
BİR İNCELEME**

Yazan :

M. Muhtar ÇAĞLAYAN
Ankara Hâkimi

**BİRLEŞMİŞ MİLLETLER EKONOMİK VE
SOSYAL KONSEYİ**

15) Uyuşturucu maddeler konusu ile Birleşmiş Milletler teşkilâtı da meşgul olmaktadır.

Filhakika, uyuşturucu maddeler komisyonu, Birleşmiş Milletlerin dört şubesinden biri olan (ekonomik ve sosyal konsey) in ana komisyonlarından yedincisidir. Komisyoncu daimî ve beşi, üç senede bir yenilenmeye tâbi tutulan onbeş üye devlet temsilcisinden teşekkül eylemektedir. Sekreterliğini, ekonomik ve sosyal konseyin uyuşturucu maddeler müdürü yapmaktadır. Komisyon, senede bir defa toplanmaktadır.

Komisyonun vazifesi; uyuşturucu maddelerin istihsal, imâl ve kullanışını düzene koymak, tahdit eylemek, Milletlerarası ticaretini mürakabe ve kontrolden ibarettir.

Bu maksatla komisyon, uyuşturucu maddeler konusunda Milletlerarası mukavelelerin uygulanmasına nezaret eder. Bu mukaveleler hükmünce kurulmuş olan daimi merkez komitesiyle kontrol organının raporlarını inceleyerek, gereken tavsiyelerde bulunur. Bütün memleketlerin uyuşturucu maddelerle ilgili mevzuatını tetkik eder. Üye devletlerin, Birleşmiş Milletler genel sekreterliği yoluyla göndermiş oldukları, uyuşturucu maddelerin kanun dışı ticaretine ait vukuat raporlarıyla, mukavelelerin tatbikatını ihtiva eden yıllık raporları ve ekonomik ve sosyal konseyin uyuşturucu maddeler şu-

- (7) Fahrettin Karaoğlu. Tâdillerinden sonra ceza kanunumuz üzerinde bir inceleme. 1936. Sh. 52 ve müteakip.

Tetkikler

besi müdürü tarafından hazırlanan yıllık raporu inceler. Her içtimain sonunda bir çalışma raporu hazırlayarak, ekonomik ve sosyal konseye arz eder.

16) Birleşmiş Milletler ekonomik ve sosyal konseyinin 27.Ma- yıs.1952 tarihinde aldığı bir karar uyarınca 19.Mayıs.ilâ 18.Haziran tarihleri arasında New York'ta toplanan Milletlerarası Afyon konferansında hazırlanan ve daimi delemiz tarafından hükümetimiz adına imzalanan (28.Aralık. 1953 tarihinde) ve afyonun istihsal, istimal toptan ve Milletlerarası ticaretiyle haşhaş ekiminin tahdit ve düzenlenmesine matuf bulunan protokolün başlıca hükümleri şunlardır :

1 — Afyon istimalinin, sadece tıbbî ve fennî ihtiyaçlara inhisar ettirilmesi,

2 — Afyonun istihsal, ticaret ve istimalini kontrol altına almak üzere her müstahsil devlet tarafından resmî müesseseler kurulması,

3 — İstihsalin, ilgili devlet müessesesi veya icabı halinde yetkili hükümet makamları tarafından tayin edilecek bölgelerde ruhsat, esasına göre yapılması.

4 — Afyon istihsalinden gayri maksatlarla yapılan haşhaş ekiminin ve haşhaş neşemden imal olunan uyuşturucu maddelerin yeter surette mürakabe edilmesi.

5 — Afyon stoklarının protokolde açıklanmış olan ölçülere göre tahdidi.

6 — Protokole taraf olmayan devletlerden afyon ithalâtının men'i.

7 — Müsadere edilen afyon hakkında ne şekilde muamele yapılacağı,

8 — Bir sonraki yıl için tahmin edilen afyon ihtiyaçlarının daimî merkez komitesine bildirilmesi.

9 — Bir evvelki yıla ait aşağıdaki istatistiklerin daimî merkez komitesine gönderilmesi :

8 — Afyon istihsal edilmek üzere haşhaş ekilen sahaların yüzölçümü ile, bu sahalarda istihsal edilen afyonun miktarı,

b — İstihlâk edilen afyonun miktarı,

c — Alkaloitler veya müstahzarlar imali için kullanılan afyonun miktarı,

Uyuşturucu Madde (Beyaz Zehir) Üzerinde Bir İnceleme

ç — Gayrimeşru ticaret sırasında müsadere edilen afyon miktarı;

d — Stok miktarını gösteren rakamlar.

e — Üç aylık afyon ithalât ve ihracatının miktarı.

10 — Genel sekreterliğe aşağıdaki raporların gönderilmesi :

a — Afyonun istihsal, ticaret ve istimalini mürakabe edecek devlet müessesesinin teşkilâtına ve vazifelerine müteallik bir rapor.

b — Protokol hükümlerine tevfikân ittihaz edilen teşrii ve İdarî tedbirlere ait rapor.

c — Protokolün tatbikatına dair yıllık bir rapor.

11 — Protokol hükümlerine nezaret etmek için daimi merkez komitesine aşağıdaki tedbirleri almak yetkilerinin verilmesi :

a — Tasarruflardan protokol hükümlerinin tatbikine dair malûmat talep edilmesi ve gereken her türlü telkinlerin yapılması.

b — Protokolün mühim bir hükmüne riayet edilmemesi halinde izahat istemesi,

c — Tashih edici tedbirler teklif edilmesi,

ç — Mahallinde tahkikat yapılmasının istenmesi,

d — Âkitlerden birinin protokol hükümlerini tatbik etmemesi, tarafların veya diğer bir devletin, uyuşturucu maddelerin mürakabesine dair aldığı tedbirler ciddi bir surette akamete uğraması halinde, aleni tebligat yapması ve aleni beyan yayınlaması,

e — Taraflardan birinin, protokol hükümlerini yerine getirmekte hissedilir derecede eksiksiz göstermesi veya diğer bir devletin, protokolün tesirli bir tarzda tatbikina hâlel getirmesi, aşırı miktardaki afyonun herhangi bir devlet veya arazide yığılmakta olması, herhangi bir memleket veya arazinin yayrimeşru bir ticaret merkezi haline gelmesi tehlikesinin mevcut bulunması hallerinde, ilgili memleket veya araziden afyon ithalâtına ve bu yerlere yapılacak afyon ihracatına veyahut muayyen bir zaman için veya bu haller düzelinceye kadar ithalât ve ihracatın her ikisine birden ambargo konulmasını tavsiye etmesi ve bazı hallerde doğrudan doğruya ambargo vazetmesi.

Tetkikler

12 — Protokolün tatbiki esnasında zuhur edecek ihtilâfların Milletlerarası Adalet Divanı tarafından halledileceği. (8).

MİLLETLERARASI KRİMİNEL POLİS KOMİSYONU – İTERPOL:

13 — Birleşmiş Milletler Teşkilâtının istişarî (B) statüsüne dahil bir teşekkül olan, Milletlerarası kriminel «cinaî» polis komisyonu (Commission International de Poliçe criminelle) na memleketimiz, 8.ocak.1930 gün ve 8761 sayılı Bakanlar kurulu kararı ile iltihak eylemiştir.

İkinci Dünya Harbi esnasında çalışmaları durmuş bulunan İterpol, 1946 yılında merkezim Viyana'dan Paris'e naklederek, çalışmalarına yeniden başlamıştır.

Bir nevi Milletlerarası mâni zabıta organ niteliğini taşıyan bu komisyon, 1946 senesinde düzenlenen statüsüne göre; siyasî, dinî ve ırkî karakter taşıyan suçların dışında kalan tekmil Milletlerarası kamu hukuku suçları hakkında, üye devletlerin millî mevzuatına göre haber toplamakta ve tahkikat yapmaktadır. Devletlerin polis teşkilâtlarının münferit mücadele faaliyetini koordine eylemektedir. Suçluların hüviyetlerini, parmak izlerini ve fotoğraflarını yayınlamaktadır. Aldığı sonuçları en kısa zamanda gerek üye ve gerekse ilgili devletlere bildirmektedir. Bu maksatla, komisyona dâhil devletlerin hepsinde birer «haberleşme merkez bürosu» tesis edilmiştir. Bu bürolar, üye devletleri ilgilendiren hâdiseleri komisyon merkezi aracılığı ile birbirlerine karşılıklı olarak bildirmektedirler.

Uyuşturucu maddeler konusunu devamlı şekilde gündeminde bulunduran komisyon, senede bir defa toplanarak, raportörün, merkez bürolarından gelen raporlara dayanarak hazırlamış olduğu yıllık çalışma durumunu genel kurula arz eylemektedir.

Haberleşme merkez bürolarının, uyuşturucu maddeler kaçakçılığı ile ilgili suçları bildirme formülü şu hususları ihtiva eylemektedir :

- 1 — Müsadere tarihi ve mahalli.
- 2 — Müsadere edilen maddelerin cins ve neveleri.
- 5 — Müsadere edilen miktar. 8

(8) Sözer. sge. Sh. 173, 176.

Uyuşturucu Madde (Beyaz Zehir) Üzerinde Bir inceleme

- 4 — Müsadere edilen maddenin şekli (harici görünüş, ambalaj),
- 5 — Mahreç memleket (Fabrikası, etiketi, sevk tarihi ve diğer bilgiler).
- 6 — Maddenin gönderildiği şahıs (sahibi, mutavassıt, emanetçi),
- 7 — Nakilde kullanılan vasıtalar (gemi, tren, uçak),
- 8 — Nakil vasıtalarının tabiiyet ve isimleri,
- 9 — Sureti seyir tarifesi;
- 10 — Meselenin hülâsası,
- 11 — İlgili şahısların medenî halleri ve olaydaki rolleri,
- 12 — Hüviyeti tespit edilemeyen suçlular,
- 13 — Maddenin kanun dışı olarak mı imal edildiği (Kanun dışı imalât yeri,
- 14 — Maddenin tağşiş edilmiş, başka bir maddenin yerine konmuş veya diğer bir maddeyle karıştırılmış olup olmadığı,
- 15 — Sahte etiket kullanılmış olup olmadığı,
- 16 — Anlaşmaya müstenit gizli bir adres kullanmış olup olmadığı,
- 17 — Gizli bir lisan veya muhabere kullanılmış olup olmadığı,
- 18 — Maddenin kaçırılmasında kullanılan usul,
- 19 — Diğer müşahedeler.

Haberleşme merkez bürolarının uyuşturucu madde hırsızlığı formülü de şöyledir :

- 1 — Hırsızlık tarihi ve mahalli,
- 2 — Çalman maddelerin cins ve nevileri,
- 3 — Çalman miktar,
- 4 — Çalman maddelerin şekli (haricî görünüş, ambalâj),
- 5 — Mahreç memleket (fabrikası, etiketi, sevk tarihi ve diğer bilgiler),

Tetkikler

- 6 — Çalman maddelerin gönderildiği memleket,
- 7 — Nakilde kullanılan vasıtalar,
- 8 — Hırsızlığın ne suretle yapıldığı,
- 9 — Tevkif edilenlerin medeni halleri ve suçtaki rolleri,
- 10 — Firarda olanların medeni halleri ve suçtaki rolleri,
- 11 — Hüviyeti tespit edilemeyen, suçlular,
- 12 — Diğer müşahedeler.

Komisyonun, 1953 senesinde Oslo'da yapılan toplantı raporunda : üye devletler arasında son bir kaç yıl zarfında sağlanan işbirliğine değinilerek, bu işbirliğinin, Milletlerarası uyuşturucu maddeler kaçakçılığıyla meşgul olan şebekelerin faaliyetlerinde hissedilir derecede tesirleri görüldüğü belirtilmiş, uyuşturucu maddelerin istihsal sahaları, işleme mahalleri (sentetik imalat dâhil) ve istihlâk yerleri, ilgili makamlara polisini daimi mürakabe ve nezareti altında bulundurulduğu ve bu mahallerin murakabe ve kontrollerinde beraberlik temin edildiği takdirde, meşru olmayan ticaretiyle işigalin azaltılması yolunda daha iyi neticelerin alınması mümkün olabileceği belirtilmiş olduğu gibi, bundan ayrı olarak gemi ve uçakların sıkı bir kontrole tâbi tutulmaları, bunların mürettebatıyla uyuşturucu madde kaçakçılığı yaptığından şüphe edilenlerin takip ve tarassutlarına önem verilmesi ve bunların Milletlerarası seyahatlerine - ehliyetlerinin istirdadı, pasaport verilmemesi ve şayet verilmiş ise iptal edilmesi suretiyle müsaade edilmemesi hususlarının üye devletlere tavsiye olunması, karara bağlanmıştır. (9).

UYUŞTURUCU MADDELER KONUSUNDA TÜRK MEVZUATI

18) Mukavelelerin tasdikinden önceki kanunlar :

a — Uyuşturucu maddeler hakkında 15.12.1928 gün ve 1369 sayılı K.

Memleketimizde, afyondan çıkarılan ve yapılan şeylerin imali, yurda sokulması, yurt dışına çıkarılması ve memleket içindeki satışı, ilk önce 1369 sayılı kanunla sıhhat ve içtimai muavenet vekâleti

(9) Sözer. sge. Sh. 152-155.

(Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı) nin denetimi altına konulmuştur.

Filhakika bu kanun; ham afyon, tıbbi afyon, morfin, diasetil morfin, (heroin), ham kokain ve kokainle morfin ve diasetil morfin (heroin) in ve kokainin bütün millilerinin ve binde yirmiden fazla diasetil morfin (heroin) in ve binde ondan fazla kokaini muhtevi bütün müstahzarların ve esrar ve müstahzarlarının ithalini, ihracım, imal ve istihzarını ve memleket dâhilindeki satışını kayıt ve şartlara bağlamış bulunuyordu.

Ham afyonun zer'i, istihsal ve ihracı bu mürakabeye tâbi değildir. Ancak, ham vasfını tebdil edecek mahiyette ve müstahzar afyon namı verilen surette afyonun ihzar, ithal, ihraç ve satışı memnudur.

Kanunun ikinci maddesine göre; Birinci maddede sayılan uyuşturucu ilâçların ithaliyle dâhildeki satışına, münhasıran özel kanunlarına tevfikân icrayı sanata müsaade alarak veya ticarethane açmış olan eczacılar veya ecza ticarethaneleri sahipleri mezundur. Ham afyonun alış ve satışı serbesttir.

3 üncü madde ile; Birinci maddede yazılı cisimleri imale (yapmağa) mahsus fabrika açmak için sıhhat ve içtimai muavenet vekâleti ile iktisat vekâletinden özel müsaade almak ve imalâta nezaret ve mesuliyeti deruhte edecek bir kimyager veya eczacı kullanmak mecburiyeti konulmuştur.

Beşinci maddeye göre; Fabrika ve imalâthanelerle bunların depoları ve bütün müştemilâtı Sağlık Bakanlığı müfettişlerinin teftiş ve murakebesi altında idi.

Bu maddeleri hariçten yurda getirecek (dan eczacılarla ecza ticarethane sahipleri, nereden ve ne miktar ve cins maddeyi hangi vasıta ile getireceklerini, her defaki siparişlerinde sağlık bakanlığına bildirerek bir müsaadename almağa mecbur idiler. Bakanlık, istiyenin salâhiyetini ve istediği şeylerin tıbbi ihtiyaçtan fazla olup olmadığını tetkik ve tahkikten sonra, getirmeğe salâhiyetli olduğu ve getireceği şeylerin tıbbi ihtiyaçtan fazla olmadığı takdirde müsaade varakası verecek, aksi takdirde reddeyleyecekti. (Madde. 6). Bu kanun hükmüne, iki defadan fazla riayetsizlikten dolayı mahkemelerce cezalandırılmış olan kimselere de bu müsaade verilmeyecekti. (Madde. 7). Müsaade varakası görülmedikçe, bu gibi şeylerin gümrüklerden geçirilmesi memnu idi. Yine bu maddelerin, kıymetli

Tetkikler

mektuplar veya kıymetsiz nümuneler tarzında memlekete gelmesi veya tekrar ihraç edilmek üzere ithali de men edilmişti. (Madde. 9, 10). Transit olarak gelen maddeleri havi kaplar gümrüklerde mühürlenirdi.

Bu maddeleri memleket dâhilinde yapan fabrika ve imalâthane sahipleri de yaptıkları maddeleri memleket içinde yalnız eczahanelerle ecza ticarethanelerine satabilirlerdi. Memleket dışına ihraç halinde de ne cins maddeleri ne miktarda nereye göndereceklerini, nihayet ihraç gününe kadar bulundukları yerin en büyük sıhhat memuruna bildirmeye mecbur idiler.

Uyuşturucu maddelerin eczanelerdeki satışı eczacılar ve eczaneler kanuniyle ona müteferri talimatnameye tevfi kan ve reçete ile yapılır. Ecza ticarethaneleri münhasıran eczanelere, resmî müesseselere ve laboratuvarlara toptan satış yapabilirler. Yalnız, her defasında satış yaptıkları eczane sahip veya mesul müdürü ve resmî müessese mesul müdüründen semli ve müessir maddelerin muhafaza ve satışına mahsus talimatnamede gösterilen suret ve tarzda bir vesika talep ve o vesikayı muhafaza ederler. (Madd II).

Ecza ticarethaneleri zehirli ve müessir maddelerin muhafaza ve satışına mahsus talimatnamede yazılı defter tutmağa ve bunlara muntazaman alıp sattıkları uyuşturucu maddeleri ve vesaiki kayda mecburdurlar.

Uyuşturucu maddeleri imal eden fabrika ve imalâthanelerde imal edilen miktarla satılan mahalleri ve miktarını gösterir sıhhiye idarelerince musaddak defterleri tutulur. (Madde, 12).

Birinci maddede sayılan uyuşturucu maddelerin müstakkatından olup İlmî tetkikat neticesinde aynı suretle mazarratı tebeyyün edenlerin de bu kanun ahkâmına tâbi olacağı, Bakanlar Kurulu kararıyla sağlık ve sosyal yardım bakanlığı tarafından tayin ve ilân olunur. (Madde. 13).

Birinci maddede yazılı olup, Türk Ceza Kanununun 403 üncü maddesinde mezkûr olmiyan cisimler hakkında dahi ceza kanununun 403, 404, 405, 406, 407, 408 inci maddeleri ahkâmı tatbik olunur. Uyuşturucu maddeleri 4 ve 11 nci maddelerde gösterilenlerden başkalarına satanlar da ceza kanununun 403 ncü maddesine tevfi kan cezalandırılırlar. (Madde. 14).(Ceza kanununun o zamanki 403, maddesi; tıbbî afyonu, afyon hulâsasını, morfin ve emlâhını ve diasetil morfin ve bunların emlâhını ve kodeinden maada afyon şibih kale-

viyatını ve bunların emlak ve müşkülâtını ve kokain emlak ve müşakkatını ve esrar ve müstahzaratını... bahis konusu etmekte olduğuna göre; yukarıda gösterilen şeyler içinde bu maddede bulunmayanlar da maddeye ilhak edilmiş oluyordu.

Bundan başka, imâl ettikleri maddeleri dâhilde eczanelerle ecza ticarethanelerinden başkasına satan fabrikatörlerle reçetesiz satan eczacıları ve bunları eczanelerle resmî müesseseler ve müstahzarat laboratuvarlarından başkasına satan ecza ticarethaneleri sahip ve sorumlu müdürlerini de ceza kanununun 403 üncü maddesine atfen cezalandırılıyordu. Halbuki, bunlar 406. maddenin şumulüne girmiş bulunmakta idi.

Nitekim, müsaadesiz açılan fabrikalar sed ve sahipleri hakkında da yine 403. madde hükmünün tatbik olunacağı gösterilmiştir. (Madde. 15).

Şu halde, bu 14 ncü madde, ceza kanununun 403. maddesi hükmünü tevsi ve 406 ncı maddenin itlakını fabrika sahipleriyle eczacılar ve ecza ticarethaneleri sahip ve mesul müdürleri hakkında tadil eylemiş oluyordu.

b — Türkiye afyon yetiştiriciler satış birliği hakkındaki 2061 sayılı kanun : 1369 sayılı kanun, ham afyonun sadece hariçten yurda ithalini menetmiş olup, dâhilde ekilmesi, alınıp satılması ve yurt dışına çıkarılması serbest olduğunu 1 ve 2. maddelerinde göstermiş olduğundan, bu kabil maddeler Temmuz 1932 tarihine kadar serbest iken,

3. Temmuz. 1932 gün ve 2061 sayılı (Türkiye afyon yetiştiriciler satış birliği hakkındaki kanun) ile tekelin ilk adımı olarak bir düzen altına konulmuş oldu.

aa — 2253 sayılı kanunla yürürlükten kaldırılmış olan bu kanun, afyonu mutlak surette «yâni dâhilde ve hariçte» satılmasını, «Türkiye afyon yetiştiriciler satış birliği» denilen bir teşekkülün eline vermişti. Bu birlik, afyon yetiştirenlerden mükkep, sermayesi mütehavvia ve beheri yarımşar liralık gayri mahdut hisselerle münkasım, hükmi şahsiyeti haiz bir teşekkül olacaktı. (Madde. 1). Türkiye’de, ister kendi tarlasında ister kira ile veya ortaklık suretiyle, başkasının tarlasında afyon yetiştirenler, birliğin üyesindendi. Birlik üyesinden herbirinin bir rey ve teşkil edilecek heyetlere üye seçmek ve seçilmek hakkı mevcuttu.

Tetkikler

bb — Türkiye, afyon birliği itibariyle mıntıkalara ve her mıntika talı mıntıkalara ayrılacak ve bunların hudutları birliğin umumi idare meclisince tayin ve icabında tebdil olunacaktı.

Her tâli mıntıkada, kendini teşkil eden üye tarafından bir sene müddetle seçilmiş üç kişilik bir idare heyeti «yönetim kurulu» ve her mıntıkada, tâli mıntıklar murahhaslarınca iki sene müddetle seçilmiş beş kişilik bir (mıntıklar idare heyeti) bulunmasını, Ziraat Bankası tarafından birliğin malî işleri temin olunduğu müddetçe, mıntaka idare heyetinin bir üyesini bankanın tayin eylesini öngörüyordu.

cc — Bu heyetlerin üstünde, altısı mıntika idare heyetleri tarafından seçilmiş ve ikisi iktisat, biri Ziraat Vekâletlerince tayin olunmuş dokuz kişilik bir (birlik idare meclisi) ve birliğin işlerini umumi surette görmekle mükellef ve iktisat vekâletinin inhası üzerine icra vekilleri (Bakanlar Kurulu) kararı ve millî irade ile tayin olunurdu.

dd — Her sene memlekette yetişen bütün afyon mahsulünü ilân edeceği zamanda organları vasıtasıyla kendi eli altında toplamak, bunları satmak ve parasından iktisat vekilligince tasdik edilecek umumi idare masraflarıyla sigorta, depo, nakliye ücretleri ve komisyon gibi masrafları çıkardıktan sonra, parasını sahiplerine vermek, bütün afyonları karşılık tutarak istikraz yapmak, birliği mahkeme ve dairelerde her sıfatla temsil eylemek vesaire - gibi haklan istimal ve vazifeleri ifa etmek, birlik idare meclisinin meşgul olacağı işlerdendi. (Madde. 11, 12, ve 16).

ee — Birliğin elinde bulunan afyonlar, sahipleri tarafından başkasına teminat gösterilerek para alınmış ve buna karşı alacaklısı tarafından haczolunmuş olsa bile, bunlar ancak birlik tarafından haczolunmuş olsa bile, bunlar ancak birlik tarafından satılarak parası haczedene verilebilecekti. Yoksa, malın aynı üzerinde başka surette tasarruf hakkı yoktu. (Madde. 13).

Birlikte mevcut afyonlar, birlikten alacağı olanlara teminat olarak gösterilmemişse, bunların satışından hâsıl olan paralar, birliğin alacaklıları tarafından alınamayacaktı. (Madde. 14).

ff — Birlik, kendisine borçlu olan üyesinin, elindeki malı bedelinden kendi istihkakını dâva açmağa ve icra takibinde bulunmaya hacet kalmaksızın alabilecekti. Bu takdirde, üyenin kanun yollarına müracaat hakkı mahfuzdu. (Madde 15).

hh — Birliğin işlerini yapmak için ihtiyaç göreceği parayı Ziraat Bankası, açacağı kredi ile temin eyleyecekti. (Madde. 17).

ii — Kanun, yetiştirdiği afyonu birliğe teslim etmeyenleri bir aya kadar hafif hapis veya 200 liraya kadar hafif para cezasıyla cezalandırmakta ve kendi hükümlerine muhalif olarak afyon alan ve satanlara sulh mahkemelerince bir haftadan altı aya kadar hapis ve 100 liradan aşağı olmamak üzere ağır para cezası tayin eylemekte idi. (Madde. 18).

Teferuatı, Ekonomi (o zamanki İktisat) Bakanlığınca hazırlanıp, Bakanlar Kurulunca tasvip olunacak bir nizamnamede gösterilmesi 19. madde icabından olan bu kanunun teşkilât ve ihzarattan maada esaslı hükümleri 1.Mayıs.1933 tarihinde yürürlüğe girecekti. Halbuki, 1933 yılının ilk ayında Lahaye ve Cenevre afyon mukavelelerine Türkiye'nin de iltihakı Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul ve tasdik olunması, durumun o mukaveleler hükümleri icaplarına göre yeniden gözden geçirilmesini lâzım ve zaruri kılmış olduğu cihetle, o durum icabına göre, taallük eylediği maddenin doğrudan doğruya devlet tekeli altına alınması kararlaştırarak, bu esasa dayanan ve 1.Haziran.1933 tarihinden itibaren yürürlüğe girmek üzere tedvin olunan 2253 sayılı (Uyuşturucu maddeler inhisarı hakkındaki kanun) bu kanunu yürürlükten kaldırarak, yerine kendisi kaim olmuştur.

19) Mukavelelerin tasdikinden sonraki kanunlar :

a — 31.Mayıs.1933 gün ve 2253 sayılı kanun :

Uyuşturucu maddelerin inhisarı hakkındaki 2253 sayılı kanunun gerekçesinde aynen; (Tıbbî ihtiyacat ve umumî sıhhat itibariyle uyuşturucu maddelerin ilâç olarak istimali ne derece elzem ise, bunların keyif için kullanılması maddî, fikrî ve ahlâkî hayat üzerinde sebep oldukları korkunç tahribatın önüne geçmek meselesi de o derece ehemmiyetle takibe şayandır.

Bu maksatla bütün devletler, tıbbî ihtiyaçların fevkindeki istihsalât ve imalâtı durdurmak ve esaslı bir murakabe teminiyle alım satımı bir çok şartlar ve kayıtlara bağlamak üzere muhtelif tarihlerde konferanslar akdeylemişler ve beynelmilel mukavelelerle mütekabil taahhüdât altına girmişlerdir.

Cemiyeti akvamın bu işle uğraşan komitesi mütemadiyen tetkikatını tevsi ile yeniden yeniye bir çok kararlar alınmak için teşebbüssatta bulunmuş ve 1931 senesi mayıs ayı zarfında Cenevre'de bir

konferans akdini temin eylemiştir. Bu konferansın mevzuu ve hedefi, uyuşturucu maddelerin imal ve istihsalini ancak ihtiyacı tıbbiye kifayet edecek bir miktara indirmek ve kaçakçılığın menî için beynelmilel şiddetli tedbirler alınmasını temin ve bütün dünyadaki imalâtı, müstahsil ve âmil memleketlerin imalâthaneleri miktar ve nisbetine göre taksim ve tevzi eylemekten ibarettir.

Son zamanlarda bizde de bu gibi maddelerin istihsaline başlandığı cihetle, memleketimizin bu beynelmilel harekât ve teşebbüsata bigâne kalması ve bu maddeler üzerinde sıkı bir kontrol temin edilmemesi, efkârî âmmede gayrimeşru yollarla bu maddelerin ticaretine ve kaçakçılığa müsaade olduğu şeklinde haksız bir fikir ve kanaatin tahassülüne sebep olmaktadır.

Hem bu zehabı izale etmek ve hem de en mühim bir ihraç maddesi müştekkatının daha ehemmiyetli ve meşru şekiller altında ticaret ve sürümünü temin eylemek ve beynelmüel mukarrerat ile hem ahenk olmak üzere bazı tedbir alınmasına lüzum hâsıl olmuştur.

Her ne kadar, 1928 senesinde uyuşturucu maddeler hakkında bir kanun neşrolunmuş ise de; bu kanun ile memleket dâhilindeki imalât ve satışlara ve memleket ahalisinin hayat ve sıhhatini muhafazaya matuf tedbir temin olunmadığı gibi, haricî satışlarda da kaçakçılık vaziyeti haricinde diğer devletlerce müttehaz usullere muvafık bir satış imkânı ihzar edilememiştir.

Bu vaziyetin devamı, gerek dahili satışlarda tam bir murakabenin temin edilememesi itibariyle sıhhati umumiyei tehdit noktasından ve gerek hariçte de vergi almak maksadiyle hükümetin kaçakçılığa müsaade ettiği yolundaki aleyhtarlarımızın propagandalarının temadisine meydan vermesi cihetinden şayanı tecviz görülemediği cihetle, uyuşturucu maddeler imal ve satışının devlet inhisarı altına alınması zaruri ve faydalı addedilmiştir.) Denilmektedir. (10)

Sıhhat ve içtimai muavenet encümeni mazbatasında da; (... hükümetin esibabı mucibe lâyihasında tafsilâtiyle arzedildiği veçhile, mezkûr mevaddm istihsal, imâl ve fûruhtu memleketin ve alêlûmum beşeriyetin sıhhati umumiyesiyle alâkadar olduğu cihetle, kanun bu noktai nazardan tetkik edilmiş ve bu hususun temini için, muraka benin takviyesi zaruri görülmüş olduğundan, kanun, heyeti umumi-

(10) Hükümetin 23.3.1931 gün ve 6/824 sayılı gerekçesi.

yesi itibariyle kabul edilerek, maddelere geçilmiştir) denilmektedir. (11).

Bu kanun hükmüne göre; ham afyon ve tıbbî afyon ile, morfin ve bunun millilerinin ve uzvî hamızlarla veya küül cezirleriyle birleştirilmesinden mütehassıl bütün eterlerinin ve bunların millilerinin ve ham kokain ile kokain, ekgonin, Tropu kokain ve bunların milhlerinin ve dikodit, dilodit, ekodal, asedikon ve bunların kimyevî terkiplerinde bulunan maddelerin ve bütün bu cisimlerin iktisat ve sıhhat vekâletlerince tâyin olunacak müstahzarlarının, yapılması, memlekete sokulması, memleketten çıkarılması devlet inhisarı altındadır. (Madde. 1). Ancak kanunun, yayımı tarihinde (8. Haziran.1933) ellerinde eski senelerden kalma ham afyon stoku bulunanlar, bunları kanunun yayımından onbeş gün sonraya kadar mahallî hükûmetine verecekleri bir beyanname ile bildirmiş olmak şartıyla, 31 Aralık. 1933 tarihine kadar inhisar (Tekel) idaresinin nezareti altında ve mürakabe kanununun usulü dairesinde harice satabilirler. Bu müddete kadar satılmayan veya beyannamelerine uygun olmadığı anlaşılan ham afyon stokları, inhisar idaresine teslim olunur ve artık bunları inhisar idaresi satarak masrafını ve yüzde iki komisyonunu aldıktan sonra, parasını sahiplerine verir. (Muvakkat madde).

Devlet bu inhisarı; iktisat vekâletinin nezareti altında o vekâlete bağlı hükmi şahsiyeti haiz bir idare marifetiyle işletir. (M. 2).

A — Teşkilâtı :

Bu idare, bir müdür ve bir idare meclisinin mesuliyeti altında işler. Müdür, iktisat vekâletinin inhası ve Bakanlar Kurulu kararı üzerin^ milli irade ile tayin olunur. İdare meclisinin tabii üyesidir. Meclis, beş kişiden tereküp eder. Müdürdən başka iki üye iktisat, biri ziraat ve biri sıhhat ve içtimai muavenet vekâletlerince tayin olunur.

İktisat Vekili, üyeden birini seçerek, reis «başkan» yapar. Üyelik müddeti iki senedir, yeniden seçilmesi caizdir.

İnhisar idaresini mahkemeler ve dairelerde temsil etmek ve ettirmek, idare meclisi «yönetim kurulu» ne aittir. İdareyi taahhüt altına alabilecek ve ilzam edecek vesikalar, iktisat vekâletince mezun kılınacak iki üyenin imzasını havi olmak şarttır.

(11) 29.5.1931 gün ve Esas 1/42. Karar 2. sayılı Sıhhat ve içtimai muavenet encümeni mazbatası.

İdare merkezi İstanbul'dadır. İzmir'de bir şubesi vardır. Bunlardan başka, memleket dâhil ve haricinde iktisat vekâletinin müsaadesiyle şube ve acentalar ve muhabirlikler açabilir.

İnhisar idaresine iptidai sermaye olarak bir buçuk milyon lira tahsis olunmuştur. Bu para, Maliye Vekâletinin kefaletiyle bankalardan temin olunmuştur.

B — Vazifeleri :

1 — Afyon yetiştirenlerden, satın alacağı afyonların ticarî muamelelerini ve satış işlerini yapmak, afyon yetiştirenlere afyon mukabilinde avans vermek ve ikrazlarda bulunmak, alacağı afyonları tahlil etmek aldığı afyonları işleyerek yeniden tasnife tâbi tutmak,

2 — Afyon standardizasyonunu temin etmek, bu hususta icap eden teşkilâtı yapmak, iktisat vekâletinin tasvibiyle laboratuvarlar açmak, dâhilde satın alacağı ham afyonun fiyatını, Milletlerarası afyon piyasalarının fiyat hareketlerini ve müstahsillerin menfaatlerini göz önünde tutarak tespit eylemek,

3 — Akkonsiyasyon olarak tüccar tarafından teslim edilen ham afyonları, bunlar namına satarak müteamil masrafını ve yüzde ikiyi geçmemek üzere komisyonunu indirdikten sonra bedellerini sahiplerine teslim etmek,

4 — Afyon yetiştirenler arasında istihsal ve satış kooperatifleri ve bunlar arasında da aynı mahiyette kooperatif birlikleri yapmak, inhisar idaresinin esas vazifeleri cümlesindendir. Bu vazifeleri yapmak için, İktisat Vekâleti yüzbin liraya kadar ve İcra Vekilleri Heyeti kararıyla beşyüzbin liraya kadar istikraz yapabilir.

C — Hükümleri :

1 — Her yerde afyon ekilemez. Afyon ekim mıntıkları, Ziraat Vekâletince tespit ve Bakanlar Kurulunun tasvibinden sonra ilân olunur. Ekimin men edildiği mıntikalarda bu ilân, her köyün ihtiyar meclisine ayrı ayrı tebliğ olunacak hususi varakalarla yapılır. Bütün mülkiye memurları, ilân olunan mıntikalar dışında afyon ekilmemesini daimi surette murakabe ve takip ile mükelleftir.

2 — Gösterilen mıntikalarda afyon ekecek olanlar, inhisar idaresince tanzim edilip, her köy ihtiyar heyetine gönderilmiş olan be-

yannameleri doldurup imza ederek, köy ihtiyar heyetine vermeye, ihtiyar heyeti de bir hafta zarfında tasdik ile mahallin en büyük mülkiye memuruna teslim etmeye mecburdur. En büyük mülkiye memuru bunları inhisar idaresine gönderir. (Madde, 5).

3 — Hükümet, afyon enstitülerinin tetkiklerine dayanarak, icabında afyon ekimi hakkında fennî şartlar koymağa ve bunları mecburi tutmağa salâhiyetlidir. (Madde 6).

4 — Bu kanunda gösterilen inhisar maddeleri ancak inhisar idaresi tarafından Ankara'da tesis ve idare olunacak tek fabrikada imâl edilebilir. Bu fabrikanın işlemesi, mamulâtının neveleri, miktarları ve satılmasının mürakabesi tarzları, Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâleti ile birlikte yapılacak bir nizamnamede tâyin olunur.

D) — Ceza hükümleri :

1 — Memnu mıntikalarda afyon ekenlerden beş liradan yüz liraya kadar hafif para cezası alınır ve mahsul elde edilmemişse sökülmesine elde edilmişse müsadere sine hükmolunur. Bu fiilin tekerrürü halinde para cezasıyla beraber bir haftadan iki aya kadar hafif hapis cezası da verilir. (Madde. 15/1).

2 — Ekeceği afyonu ihtiyar heyetlerine beyanname ve - henüz matbu kâğıtlar gönderilmeyen yerlerde - pusula ile bildirmeyenler, yüz liraya kadar hafif para cezasına mahkûm edilir. Bu cezalar, sulh mahkemelerince hükmolunur.

3 — Yabancı memleketlere hanı afyon ihraç edenler, bir seneden üç seneye kadar hapse ve kaçırıldığı afyonun kıymetinin üç mislinden ve her halde 500 liradan aşağı olmamak üzere ağır para cezasına mahkûm edilirler.

İhraca teşebbüs edenler, altı aydan üç seneye kadar hapis ve kaçırılmak istenilen afyonun kıymetinin bir misli nisbetinde ağır para cezalarıyla cezalandırılırlar. (Madde. 16). Ham afyon ihracı kaçakçılığı yapmak maksadıyla, icra vasıtalarının hazırlanması ve kendi feragatiyle olmaksızın, itti haz edilmiş mâni tedbirler sebebiyle fiilin husule gelmemesi, teşebbüs sayılır. (Madde 16).

Bu maddede yazılı cezaları müstelzim suçlara ait dâvalar, ihtisas mahkemelerince (bulunmayan ve her hangi bir ihtisas mahkemesi kazasına vekâletçe ilhak olunmayan yerlerde bu vazifeyi görmeye tahsis olunan hâkimlerce) görülür. (Madde. 16/son),

Bu kanun, 3491 sayılı (Toprak Mahsulleri Ofisi Kanunu) nun 30. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

17.Haziran.1933 gün ve 2313 sayılı Uyuşturucu maddelerin murakabesi hakkında kanun :

1 — Bu kanunla devlet; 2253 sayılı inhisar (tekeli) kanuniyle yapılması, yurda sokulması ve yurt dışına çıkarılması inhisar altına alınmış olan şeylerden başka, o kanunda bahis olunmayan bazı maddelerin dahi ithal ve ihracını ve memleket içindeki satışını sıhhat ve içtimai muavenet vekâletinin murakabesi altına koymuştur. Binaenaleyh, 2253 sayılı kanunun birinci maddesi dışında kalan yüzde yirmi gramdan fazla morfin ve millilerini ve yüze on gramdan fazla kokain ve millilerini muhtevi bütün müstahzarların dahi ithali, ihracı ve memleket içerisindeki satışı, o vekâletin murakabesi altında cereyan edebilir. (M. 1).

2 — Bu kanun :

- a — Müstahzar afyon denilen maddenin ihzarını, ithalini, ihracını ve satışını,
- b — Münhasıran esrar yapmağa yarayan Hint kenevirinin ekilmesini,
- c — Esrarın her ne şekilde olursa olsun ihzar, ithal, ihraç ve satışını,

Ceza tehdidi altına koymak suretiyle men etmiştir. (Madde. 2, 3).

3 — İnhisar altında bulunan maddeler haricinde kalıp da bu kanun ile murakabe altına alınan maddelerin yurda ithaline ve memleket dahilinde satışına ancak hususi kanunlarına tevfikân sanat icrasına mezun bulunan eczanelerle ecza ticarethaneleri ve laboratuvar sahipleri salâhiyetlidir. Onlar da bu salâhiyetten, ancak bu kanunda gösterilen ithâl, ihraç vesikaları almak ve o vesikalara müsteniden ruhsat istihsal etmek suretiyle istifade edebilirler. (Madde. 7-11).

4 — İster inhisar altında bulunsun, ister inhisar haricinde kalıp da yalnız murakabeye tâbi tutulan maddelerin yurda ithali, yurt dışına çıkarılması, transit ve aktarma olarak geçirilmesi bahsinde Cenevre mukavelesiyle konulup yukarıda hülâsa edilmiş olan ithal, ihraç vesika ve Şahadetnamesi esas ve usullerine tamamiyle uygun esas ve usuller caridir. Bu maddeleri ve vesikaları sağlık ve Sosyal

Yardım Bakanlığı verir, alır veya mahalline gönderir. Bu vesikalar veya, şahadetnameler olmadıkça bunlardan bir maddenin gümrüklerden ithaline veya ihracına müsaade edilmez. Bu vesikalar, altı ay müddetle mukayyettir. O müddetler içinde ithal veya ihraç olunmayan maddeler yeniden müracaat olunmadıkça çıkarılamaz ve getirilemez. Bu kanunun dördüncüden 17 inciye kadarki maddeleri ithal, ihraç ve transit şartlarını gösterir.

5 Uyuşturucu maddeler inhisar idaresi de kendi vesatetiyle yapılacak ithal, ihraç ve satış işlerinde Sıhhat ve İctimai Muavenet Vekâletine karşı muayyen vazife ve mecburiyetlerle mükelleftir. (Madde. 4, 8, 9, 12).

Kanunun 25 nci maddesinde; münhasıran esrar istihsaline yarayan Hint kenevirinin her nerede olursa olsun ve Ziraat memurları tarafından verilecek müşterek rapor üzerine mahallin en büyük mülkiye memurunun emri ile zabıtaca imha edileceği ve üçüncü maddesinde de; münhasıran esrar yapmağa yarayan ihzar, ithal, ihraç ve satışının memnu olduğu tespit edilmiştir.

Ekilen maddenin Hint keneviri olup olmadığının fen erbabına tayin ve tespit ettirildikten sonra hâsıl olacak neticeye göre bir karar verilmesi lâzımdır. (12).

Ceza hükümleri :

a — Müstahzar afyon ve esrar her nerede olursa olsun tutulursa. hemen zabt ve müsadere olunarak, bir zabıt varakasıyle (tutanak) birlikte C. savcılığına verilir. Bunlar, hükme kadar cürüm delili olmak üzere muhafaza altında bulundurulur. Hüküm kesinleştikten sonra, mühür altına alınarak Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına gönderilir. O bakanlıkça, usulü dairesinde ve bir heyet huzurunda imha olunur. (Madde. 20, 22).

b — Her nerede dursa olsun, ekilmiş Hint keneviri görülürse, Sıhhat ve Ziraat memurları tarafından verilecek müşterek rapor üzerine mahallin en büyük mülkiye memurunun emriyle zabıtaca imha olunmakla birlikte, ekenler sulh mahkemesince bir aydan altı aya kadar hapsolunur.

c — Uyuşturucu maddeleri eczanelerden, resmi müesseselerden ve laboratuvarlardan başka yerlere ve kimselere satan ecza ticaret-

(12) 3. CD. 3.5.1955. 8579/9337.

haneleri sahip ve mesul müdürleriyle, hekim reçetesi olmadan satan eczane sahip veya mesul müdürleri TCK. nun 403 ve 406 ncı maddeleri uyarınca cezalandırılırlar.

d — Eczacılar ticarethaneleri sahip ve mesul müdürleri, her yaptıkları satış için, cezacılardan veya resmi müessese namına salâhiyetli zattan veya müstahzarat laboratuvarı mesul müdüründen, vesika almaya ve bu vesikaları beş sene müddetle saklamaya mecburdurlar. (Madde. 17).

Yine ecza ticarethaneleri sahip ve mesul müdürleri, uyuşturucu maddelerin varidat ve sarfiyatını gösterir defterler tutmağa ve bunlara alıp sattıkları uyuşturucu maddelerin miktarlarını, satış tarihlerini ve kimlere sattıklarını muntazaman kayda mecburdurlar. (Madde 18).

Birinci fıkrada gösterilen vesikaları almayı ihmal eden veya saklanmayan yahut ikinci fıkrada gösterilen defteri tutmayan ecza ticarethaneleri sahip ve mesul müdürleri, sulh mahkemesince 100 liradan 500 liraya kadar ağır para cezasıyla cezalandırılırlar. (Madde. 25).

e — Ceza kanununun 403, 404, 405, 406, 407 ve 408. maddelerinde yazılı suçlar, 1918 sayılı kanun hükümlerine göre ihtisas mahkemelerince (bulunmayan veya ihtisas mahkemesine ilhak olunmayan yerlerde bakanlıkça bu işlere tahsis olunan hâkimlerce) takip ve muhakeme olunur.

Bu suçlar hakkında Ceza Kanununun 285. maddesinde yazılı iftira cürmünü teşkil edecek surette isnatlarda bulunanların Muhakemesi de bu mahkemelerde görülür. (Madde 27).

f — İhtisas mahkemelerince (veya yerlerine kaim olanlarca) görülecek suçların mükerrirleri hakkında TCK. nun tekrüre dair hükümleri tatbik edilmekle beraber, ayrıca bir seneden aşağı olmamak üzere sürgün cezası da hükmolunur. (Madde. 29 (13)).

c — Zararlı ilâçlar gayrimeşru ticaretinin men'i hakkında Cenevre'de 26.Haziran.1936 tarihinde aktedilen mukavelenin tasdiki hakkındaki 3189 sayılı kanun :

Zararlı ilâçlar gayrimeşru ticaretinin meni hakkında Cenevre'de 26.Haziran.1936 tarihinde aktedilen mukavele, 27.5.1937 gün ve 3189 sayılı kanunla kabul ve tasdik edilmiştir.

(13) Karaoğlu. sge. Sh. 57 ve müteakip.

PERSONEL YETERLİKLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yazan :

Ziya ÇÖKER

Mülkiye, müfettişi

GİRİŞ:

Bu yazı İngiliz mahalli idare sistemi üzerinde Birmingham Üniversitesi Mahalli İdareler Enstitüsünde çalışırken İçişleri Bakanlığı Özlük İşleri Genel Müdürlüğünün talebi üzerine sunulan, İngiliz personel idaresinde mevcut tezkiye sistemi ile ilgili rapor ve dokümanlara ek olarak, sistemin esasını ve felsefesini izah etmek üzere hazırlanmış ve yazının hazırlanmasında, adı geçen Enstitüde verilen konferanslardan, iki İngiliz Bakanlığının (Ministry of Housing and Local Government ve Ministry of Pensions and National Insurance) Cardiff'te bulunan bölge teşkilâtının Personel Müdürlüklerinde yaptığım tetkik ve temaslardan, bu mevzuda okuduğum personelle ilgili mevzuat ve bilhassa E. Anstey'in (Staff Reporting and Staff development) adlı kitabından istifade edilmiştir.

Personelin yeterliklerinin tespit ve tadiri mevzuundaki düzeni günün ve modern idarenin icaplarına göre değiştirmek ihtiyacını hisseden bir teşkilat nasıl bir fikri hazırlık içinde bulunmalı, hangi esaslardan hareket etmeli ve sistemin tatbikatını nasıl başarıya ulaştırmalıdır. Biz bu yazımızda bu sorulara cevap bulmaya ve bunun içinde sırası ile şu konular üzerinde durmaya çalışacağız :

- I — Personel yeterliklerinin tespitine olan lüzum.
- II — Personel yeterliklerinin tespiti için metotlar.
- III — Tezkiye varakalarının şekli.
- IV — Sicil Amirleri.
- VI — Sicil Amirlerinin eğitimi.
- VII — Netice ve özet.

I — PERSONEL YETERLİKLERİNİN TESPİTİNE OLAN LÜZUM :

Bir teşkilâtın genel kuruluş ve idaresinde, idare edenlerle idare edilenlerin karşılıklı sorumlulukları vardır.

I) idare edenler, idarenin menfaatine olarak, işlerin mümkün olduğu kadar verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak isterler. Bu gayeye, uygun sayıda, işin gerektirdiği vasıfları haiz personelin uygun yerlerinde istihdamı suretiyle varılabilir. Bu gayeye varabilmek, herşeyden evvel iki meselenin halline bağlıdır

a) Personel idaresi, teşkilâtın ne vasıfta insanlara ihtiyacı olduğunu tespit etmelidir. Bu bilgi başlangıçta, memurun ilk tayininde olduğu kadar, bilâhare personelin yeterliklerinin tespitinde de önemli derecede lâzım olacaktır. Zira personelin yeterliklerinin tespiti demek, teşkilâtın personelde bulunmasını istediği vasıfların ferden her memurdan ne derecede mevcut olduğunu tespit etmek demektir. Biz başlangıçta ne çeşit bir personel istediğimizi sarih olarak bilemezsek, bunları personelde nasıl arayacağımızı da şüphesiz bilemeyiz.

Bunun için evvelâ teşkilâtın ne gibi işlerle meşgul olduğunu gösterir bir iş analizi yapmak sureti ile işe başlamak lazımdır. Bu analiz, teşkilâtın ne vasıf, bilgi ve karakterde personele ihtiyacı olduğunu ortaya çıkaracaktır. Aranılan vasıflar teşkilâtın bünyesine göre değişebilir. Hatta bir teşkilâta başarı için çok mühim addedilen bir vasıf başka bir teşkilât için o kadar mühim addedilmeyebilir. Meselâ hususi bir teşebbüste, teşebbüs kabiliyeti ve girginlik esastır ve ikna edici tarzda konuşmak, mantıki ve düzgün yazı yazmaktan çok daha ehemmiyetlidir. Halbuki memuriyette umumiyetle bunun aksi aranır. Vasıfların tespitinde, bu sebeple, teşkilâttan teşkilata farklılıklar olabilir.

b) İkinci mesele, personel arasında idarenin istediği vasıfları haiz olmayanların, idareye yeteri kadar fayda sağlayamayanların ne suretle eksiklerinin giderileceği, nasıl bir eğitime tabii tutulacağıdır. İdare, personelinin çalışma kudreti ve veriminin arttırıcı tedbirler almak, bu yolda personele yardımcı olmak mecburiyetindedir. Bunun için de memuru, mümkün olduğu kadar, kendi kapasitesine, bilgisini ve karakteristik hususiyetlerine en uygun vazifeye tayin et-

mek, çalışmalarına nezaret etmek ve memuru iş üzerinde yetiştirmek lâzımdır.

Amirler emrindeki el am anları sistemli bir şekilde kontrol edilebilmeli ve iş üzerinde memuru yetiştirebilmelidir. Personel dairesi, amirlerin bu işleri en iyi bir şekilde yapabilmelerini sağlayacak esasları tespit etmelidir.

2) İdarenin yukarda izah edilen bu sorumluluğu yanında şüphesiz idare edilenlerin, yani umumi olarak personelin de mukabil sorumlulukları vardır. Bunları da şöyle hülâsa edebiliriz :

a) Mensup bulunduğu teşkilâta kabiliyeti ve bilgisi nisbetinde en iyi hizmeti yapmak.

b) Her türlü fırsattan istifade edip kendi çalışma ve verim kabiliyetini artırarak kendisine verilen hizmeti en liyakatli bir şekilde yapmak.

Şüphesiz ki idarenin ve personelin bu karşılıklı sorumlulukları birbirini tamamlamaktadır. İdare için en iyi olan şey, netice itibari ile memurun da yararınadır. Tabii bunun aksi de dorudur. İyi yetişmiş, iyi tatmin edilmiş ve yerinde kullanılan memur çalıştığı idareye en büyük faydayı sağlar.

Binaenaleyh personelin yeterliklerinin takdiri işini iyi bir düzene bağlamak isteyen bir idare, yukarıda bahsedilen sorumluluğunun en tabii bir icabını yapmaktadır.

Geniş teşkilâtlar içinde personelin bütün hususiyetleriyle tanınması tabii ki şahısların hafızalarına bırakılamaz. Bu sebeple teşkilât içinde ifa edilen hizmet ve vazifelerin tahlili yapıldıktan sonra bu tahlil neticesinde teşkilâtın ihtiyacı olan personelde aranması icap eden vasıf ve hususiyetler tespit edildikten sonra bunların nasıl takdir ve ne suretle kayıt edileceği meselesi ortaya çıkmaktadır.

Yazılı bir sicil ve tezkiye sisteminin mevcudiyeti şu avantajları sağlar :

a) Herhangi bir teşkilâta memur hakkında karar vermekten sorumlu makam personel arasında nakil, tayin, terfi, eğitim gibi plânlar tasarladığı zaman, personelin durumunu gösterir raporlardan, sicil ve tezkiye varakalarından istifade eder.

b) Muntazam bir tezkiye sisteminin mevcudiyeti memurun daima dikkatli çalışmasını sağlar, amiri de memuru üzerinde düşünmeye, işlerini nasıl yürüttüğünü takip etmeye zorlar.

Bu noktada, memur sicilinin tutulması ve yeterliklerinin tespiti için bir takım formların kullanılması ihtiyacı kendisini göstermektedir.

II — PERSONEL YETERLİKLERİNİN TESBİTİ İÇİN METOTLAR :

Personel hakkındaki sicil amirleri ve tezkiyeler ya gizli olarak tanzim edilir, bu raporlar sicil amirleri ve memur hakkında karar almaya yetkili makam dışında kimse tarafından görülmez, ya da açık olarak tanzim edilir, memurlar kendileri hakkında nasıl bir rapor doldurulduğunu bilirler, Raporların ilgili memurlara tebliğ edilmesi lâzımdır.

Bu iki sistemin de de şüphesiz fayda ve mahzurları vardır.

Açık rapor sisteminde şu faydalar düşünülebilir :

a) Raporlar gizli ise memur durumunu bilemez. İyi rapor aldığını zanneder, aynı yolda devam eder, halbuki kötü rapor almaktadır. Yahut kötü rapor aldığını zannederek bunun menfi tesiri altında kalır, halbuki iyi rapor almaktadır. Açık rapor sistemi bu mahzuru önler ve memurun, amirlerinin kendisi hakkında ne düşündüğünü, iş tutumundaki noksan ve iyi tarafları bilmesini sağlar. Noksanlarını telâfi etme çarelerini aramasına fırsat verir.

b) Açık rapor sistemi sicil amirlerinin takdirlerinde daha adil olmalarını sağlar.

Açık rapor sisteminin bu faydalarına mukabil mahzurları da vardır.

- a) Amir - memur münasebetlerine ters yolda tesir eder.
 - b) Sicil amirlerinin bilhassa orta derece memurlar hakkında samimi rapor vermemelerine yol açar.
 - c) Memurlar arasında kötü manada rekâbete yol açar.
- Personel Yeterliklerinin Değerlendirilmesi

d) İtirazlar, münakaşalar altından kalkılamayacak derecede çok olur.

Görülüyor ki açık rapor sisteminin mahzurları çok ciddi bir mahiyet arz etmekte ve faydalarını bastırmaktadır.

Buna mukabil gizli rapor sisteminin şu faydaları vardır :

a) Raporun gizli olması, doğruluk ve samimiyet istikametinde kıymetini artırır.

b) Açık rapor sisteminin yukarda belirtilen mahzurlarını tamamen bertaraf eder.

Gizli rapor sistemi üzerinde yapılan en mühim tenkit memurun şahsi tutumunu bilememesi, işinde başarı kazanıp kazanmadığı hakkındaki müsbet veya menfi düşüncelerini öğrenememesidir. Şüphesiz ki gizli tezkiye varakaları gizli polis raporları gibi telâkki edilmemelidir. Gizli tezkiye sisteminin ihdasından maksat memurun iş üzerindeki verimini arttırmak, işini tatmin edici bir şekilde yapmasını sağlamak eksikleri varsa bunları telâfi edecek, kendisini yetiştirecek çareler aramak, nihayet kendisini kabiliyetlerine, bilgi ve hususiyetlerine en uygun yerde kullanmak olduğuna göre gizli tezkiye sistemi bu gayeye hizmet edecek şekilde tanzim edilmelidir. Bu açıdan hareketle gizli tezkiye sisteminin yukarda açıklanan mahzuru şu iki yönden telâfi etmek mümkündür :

a) İlerde teşkiye varakalarının şekilleri izah edilirken görülecektir ki yeterliklerin değerlendirilmesi, en iyiden en kötüye doğru 4 veya 5 derece üzerinden yapılmaktadır. Her vasıf üzerinden en iyi derecenin memuru takdir, en kötü derecenin de ikaz maksadile memura tebliği, yukarda belirtilen mahzuru giderecek bir çare olarak düşünülebilir.

b) Diğer bir mahzuru giderici are de memurla mülâhat yapmaktır. Memurdan asgari ikiç üst seviyede bir veya bir kaç amir zaman zaman veya ihtiyaç hasıl oldukça, bilhassa belirtelim ki memuru daha yakından tanımak, başarısızlıklarının hakiki sebebini keşfetmek ve kendisini yetiştirme çarelerini kendisiyle birlikte bulmak maksadile, ilgili şahısla mülâkat yapmalıdır. Bu mülâkatlar memura kendisini daha iyi tanınması imkânı vereceği gibi, üst amirlerin memuru daha yakından tanımalarını kolaylaştıracağı için, sicil amirlerinin memurlar hakkında not verme salâhiyetlerini kötüye kullanmaları ihtimalini de önler, (mülâkat sistemi ilerde ayrı bir bölüm altında tekrar mevzubahis edilecektir.)

III — TEZKİYE VAKARALARININ ŞEKLİ :

İdarenin personel hakkında kolayca karar verebilmesini sağlayacak bütün bilgiler tezkiye varakaları ile toplanacağına ve memurun istikbâline tesir edebilecek her türlü kararlar bu tezkiye varakalarından istifade edilmek suretiyle alınacağına göre yalnızca bu durum tezkiye varakalarında şeklin ve muhteviyatının ne derece önemli olduğunu ortaya koymaktadır.

Şüphesiz ki her teşkilât için kullanılabilecek tek tip bir tezkive vakarası şekli tespit etmek mümkün değildir. Zira yukarda da belirttiğimiz gibi, her teşkilâtta yapılan işe göre istenilen veya üzerinde önemle durulması icap eden hususiyetler, vasıflar ayrı olabilir Buna rağmen bazı belli başlı prensipler vâz etmek de mümkündür.

Biz evvelâ sicil tezkiye sisteminin esaslarını teşkil eden umumi prensipleri belirtmeye çalışacağız, bilâhare de bu prensiplerden hareket ederek tezkiye formlarının muhteviyatı üzerinde duracağız.

Personelin yeterliklerinin nasıl tespit edileceği konusunda hazırlık yapılırken şu esaslardan hareket edilmelidir.

1) Tezkiye varakalarındaki malûmat güvenilir olmalıdır. Bu fikri biraz açılırsak şu neticelere varılır :

a) Personelin değer ve kudreti kendisinin icrai faaliyetlerinin tetkiki esasına istinat etmelidir. Muayyen bir zaman fasılası içinde, hakkında tezkiye varakası doldurulan memur sicil amirleri tarafından dikkatle takip ve kontrol edilmiş, hattâ kendisi hakkındaki müşahadeler bir tarafa kaydedilmiş olmalı, tazkiye varakasındaki kanaatler bu zaman fasılası içinde edinilmiş, vakialara uyar bilgi ve müşahadelere dayanmalıdır.

b) Malumat doğrudan doğruya ilk elden alınmalıdır. Gerekli bilginin memurun ilk amirinden alınmasının faydaları aşîkârdır. Memuru iş üzerinde yakından takip ettiği, hemen her gün kendisi ile iş teması yaptığı için, memurun vazifesile ilgili her türlü özelliğini en iyi bilecek durumdaki insan ilk amirdir.

c) Ancak bu fazla ve yakın temasın avantajı yanında doğması muhtemel mahzurları önlemek için de şahsi tarafgirlik ve haksızlıkları önleyecek tesirli bir kontrol sistemi kurulmalıdır,

2) Tezkiye varakaları tek tip olmalı ve kolayca kullanılabilmelidir. Memurun yeterliklerinin takdiri bazı ahvalde tafsilâtlı raporlara ihtiyaç gösterebilir. Buna rağmen rapor neticede basit esaslara icra edilebilmeli ve toplanan malûmat personelin tayininde, naklinde, terfîinde, eğitiminde kolayca yol gösterici vasıfları haiz olmalıdır.

3) Tezkiye varakalarındaki malûmata göre idarenin takdir hakkını kullanacak ve memurun istikbali ve yetişmesiyle ilgili kararlar alabilecek mevkiye olan üst kademe amirlerde bunlara yardımcı durumda bulunan personel dairesi elemanlarının tezkiye varakalarını kullanmada, malûmatı tasnif etmede ve bunlardan netice çıkarmada hakikaten yetişmiş olmaları gerekir.

4) Tezkiye ve rapor işleri ciddiyetle takip edilmelidir, yani :

a) Evvelâ idarenin en küçüğünden en büyüğüne kadar bütün personeli, personelin yeterliklerinin takdiri hakkında hazırlanan ve tatbik edilecek olan esaslardan haberdar edilmeli, böyle bir sisteme olan ihtiyaca inandırılmalıdır. Bunun temini için, sicil ve tezkiye işleri yeni baştan düzene sokulurken, idarenin her sınıf memurunu temsil edecek genişçe bir heyet tarafından bu esasların tetkik ve münakaşa edilmesinde fayda vardır.

b) Bütün sicil amirleri, personel yeterliğinin nasıl takdir edileceği konusunda eğitilmelidir. (Bu konuya ilerde ayrıca temas edilecektir) .

c) Personelin istikbaliyle ilgili herhangi bir karar alınacağı zaman bu tezkiyeler esas alınmalıdır.

Şimdi bir tezkiye varakasının nasıl bir şekle ve muhteviyata sahip olması icap ettiğini inceleyelim :

Bir tezkiye fişi şu unsurları muhtevi olmalıdır :

A — Memurun şahsi özellikleri ve memuriyet kayıtları. Yani memurun şahsi dosya ve memuriyet sicil numarası, adı soyadı, doğum yeri ve tarihi, medeni hali, çalıştığı servis ve vazifesi, maaş derecesi, birinci ve ikinci derecedeki sicil amirlerinin isim ve vazifeleri, memuriyete tayini ve bulunduğu vazifeler ile ilgili kayıtlar. Bu malûmat personel dairesi tarafından tezkiye varakasına yazılır.

B — Memurun yeterliklerinin takdiri. Bu kısımda memurun birinci sicil amiri tarafından vazifelerini ifa tarzı ve vasıfları değerlendirilir.

dirilecektir. Bu kısımda değerdendirilecek vasıf ve hususiyetler şunlar olabilir :

- 1— Şahsiyet ve karakteri,
 - a) Mesuliyet duygusu
 - b) İş arkadaşları ile geçim
 - c) Halkla temas
- 2— Verim kabiliyeti,
 - a) Zekâ ve anlayışı
 - b) Yapıcılık kudreti
 - c) Muhakeme kabiliyeti
 - d) Teşebbüs ve yaratıcılık kabiliyeti
- 3— Vazifesini ifa tarzı,
 - a) Randıman
 - b) Çıkardığı işin niteliği
 - c) Yazılı ifade kabiliyeti
 - d) Sözlü ifade kabiliyeti
 - e) Önderliği
 - f) İşin tanzim ve ifadesi
 - g) İş üzerindeki bilgisi
 - h) Tavrı hareketi

Bu kısımda yazılı hususiyetler teşkilâtın teşkilâta değışebilir ve memurdan beklenen vasıflara göre bu kısımda gerekli değışiklik ve ilâve yapılabilir.

Bu bölümle ilgili olarak personel yeterliklerinin hangi şekiller altında tespit edilebileceğini izah etmekte fayda vardır. Personel yeterlikleri iki şekil altında tasvir edilebilir :

1) Sicil amiri tamamen serbest olarak, tespit edilen muayyen noktalarda, memur hakkındaki kanaatlerini bir kompozisyon bütünlüğü içinde yazar. Sicil amiri burada muayyen kalıplara bağı değildir. Memurun vasıflarını, hususiyetlerini serbestçe tasvir eder. Bu sistem sicil amirine serbestçe kanaatlerini ifade imkânı vermek-

te ve memurun belki de daha iyi bir tasviri elde edilmekte ise de, bu avantajı yanında bir tezkiye varakası doldurulması sicil amiri için büyük bir yük olduktan başka, personel dairesi de tezkiye varakasından netice çıkarmada ekseriya güçlüğe uğrar.

2) İkinci şekilde memurun yeterliği ile ilgili her bir vasıf dört beş dereceye ayrılmıştır. Burada sicil amirine düşen vazife tespit edilen her bir vasıf için, hakkında tezkiye varakası doldurulan memurun hususi durumuna uyan dereceyi işaret etmekten ibaret olacaktır. Bunu bir misalle izah edelim : Meselâ vasıflardan bir tanesini, «Nüfuz kaabiliyetini» ele alalım. Bu vasıf tezkiye varakasinda aşağıdaki -beş şekilde ifade edilir, her bir dereceye bir numara verilir ve karşısına bir kutu konulur. Şöyle ki :

Nüfuz kabiliyeti :

Bir meselenin esasını hemen kavrar	1 ... ☐
Herhangi bir meseleyi çabuk kıymetlendirir	2 ☐
Umumiyetle esası doğru bir şekilde kavrar	3 ☐
Kavrayışı pek süratli değildir	4 ☐
Ekseriya esası kavrayamaz	5 ☐

Yukarıda da belirttiğimiz gibi burada sicil amirinin yapacağı iş, memurun durumuna uyan hususiyetin karşısındaki kutuya bir zarp işareti koymaktır. Derecelelerin bu şekilde tespit edilmesi sicil amirine büyük kolaylık sağlayacağı gibi personel dairesinin işini de kolaylaştıracaktır.

Burada iki hususi durumu daha belirtmek gerekir :

a) Tezkiye varakasındaki her bir vasıf için, sicil amirinin lüzumu halinde kanaatinin serbestçe tefsirini yapabileceği bir düşünler hanesi bulunmalıdır.

b) Sicil amirleri, her bir vasıf için, en iyi veya en kötü dereceyi işaret etmeleri halinde, bu kanaatlerini düşünceler sütununda açıklamaya mecbur tutulmalıdır.

C — Bugünkü işinde memurun gösterdiği yeterlik derecesinin umumi olarak tespiti. Bu kısım memurun işinde gösterdiği başarının (veya başarısızlığın) umumi bir hülâsası olacaktır. Bu umumi

not B bölümünde işaret edilmiş olan derecelere istinat edecek ve memurun yeterliğini tek not halinde ve umumi olarak tesbit edecektir. Bu kısım da beş dereceye ayrılmıştır :

FEVKALÂDE	(Vazifesini ifası, verimi, şahsiyeti 1 ... ☐ müstesna derecededir).
ÇOK İYÎ	(Çok muktendir ve verimli bir me- 2 ☐ murdur).
İYÎ	(Kifayetli bir memurdur) 3 ☐
ORTA	(Vazifesini orta derecede ifa eder) 4 ☐
ZAYIF	(Vazifesini kat'i olarak yapama- 5..... ☐ maktadır)

Bu kısma, sicil amirine biraz daha serbest hareket imkanı vermek ve memur hakkındaki kanaatlerinin daha iyi belirmesine yardım etmek üzere şu sorular da ilâve edilmektedir :

a) Memurun, yukardaki maddelerin kapsamına girmeyen hususi bir durumu ve vasfı var mı ?

b) Memurun şimdiki işinin kabiliyetlerini en iyi bir şekilde aksettirdiğine kani misiniz ?

c) Memurun hemen nakli icap ediyor mu, sebepleri ?

D — Yukarda B ve C maddeleri altında belirtilen hususlar memurun bugünkü işin de vazifesini ifa derecesini değerlendirmekte, halihazır vazifesindeki yeterlik veya yetersizliğini tespit etmektedir. Bundan sonra gelen ve şimdi izah edeceğimiz E bölümü ise bu kısımdan tamamen ayrı mütalâa edilmeli ve memurun bir üst görevde göstermesi muhtemel başarı derecesini tespit etmelidir.

Memurun bir üst görevdeki muhtemel başarı kabiliyeti de diğer vasıfların tespitinde olduğu gibi, 5 derecede mütalâa edilmektedir. Sicil amirinin kanaatine göre memurun bir üst göreve ehliyeti aşağıdaki beş dereceden birisine girecektir.

Terfie, üst görevlere müstesna derecede lâyiktir	5..... ☐
Bir üst göreve çok lâyiktir	2 ☐
Bir üst görevi tatminkâr şekilde yapar	3 ☐
Şimdilik lâyık değildir	4 ☐
Lâyık değildir	5 ☐

Bunlardan ilk üç derece, memurun belirtilen nispette üst görevi yapmada ehil olacağını işaret etmektedir. 4 ve 5 nci dereceler ise memurun bir üst dereceye (henüz veya kat'ı olarak) ehil olmadığı kanaatini ifade etmektedir. Tabii bu kısımda da düşünceler sütunu bulunmalı ve sicil amirine, gerekiyorsa, kanaatini izah fırsatı verilmelidir,

E — Son bölüm ikinci sicil amirine tahsis edilmelidir. İkinci sicil amiri eğer birinci sicil amirinin kanaatlerine tamamen iştirak ediyorsa kendisine bu hususu belirtmek ve tezkiye varakasını imza etmekten başka bir iş düşmemektedir. Fakat ikinci sicil amiri bazı vasıfların değerlendirilmesinde birinci sicil amirinin kanaatlerine uymayabilir. Bu takdirde kendi kanaatlerini B, C ve D bölümlerinde uygun gördüğü dereceyi kırmızı mürekkeple işaret etmek sureti ile ifade etmiş olacaktır. (Birinci sicil amiri kanaatlerini daima siyah veya mavi mürekkeple yazmalıdır.)

Bu sistemde üçüncü sicil amiri yoktur. Zıt fikirler varsa, personel hakkında karar alacak olan heyette münakaşa edilecek ve neticeye burada ulaşılabacaktır. Esasen daha evvel de belirttiğimiz gibi bu sistemde, personel yeterliğinin tespitine yardımcı olacak bir de mülakat müessesesi vardır. Personel hakkında karar almada, tereddüt eden heyet gereken ahvalde memurla bizzat mülakat yapabilir, ya da üst derece memurlardan bir veya bir kaç kişiyi bu işle vazifelendirebilir.

4 — MEMURLA MÜLAKAT :

Sicil ve tezkiye sisteminin gayesi, evvelce de belirttiğimiz gibi, memuru bütün hususiyetleri ile tanımak ve memur üzerinde yapılacak her türlü tasarrufu toplanan bu bilgilerin ışığı altında icra etmek olduğuna göre, personeli en iyi bir şekilde ve ilk .elden tanımaya fırsat hazırlayan mülakat müessesesinin bu sistem içindeki önemi de kendiliğinden meydana çıkmaktadır.

Personelle mülakat ilk bakışta basit ve kolay görünürse de bunun hususi tekniğine vakıf olmayanların veya bu iş üzerinde gereken önemle durmayanların ekseriya ters neticelerle karşılaşması ve gayeye ulaşamaması da mukadderdir.

İlk sicil amirinin personelle mülakat yapmasında ne fayda, ne de lüzum vardır. Zira ilk sicil amiri personeli yakından tanımakta ve kendisi ile zaten sık sık temas etmektedir. Bu sebeple personelle

mülâkat yapacak şahıs memurdan iki üst derece yukarda olmalıdır, ikinci sicil amiri, daha üst seviyedeki amirler veya amirler gurubu veya personel işlerine bakan heyet memurla mülâkat yapabilir.

Memurla yapılacak mülakatın gayesi şu şekilde özetlenebilir :

a) Memurun halihazır işi üzerinde münakaşa açmak suretile kendisinin ne suretle yetiştirileceğini, inkişaf ve terakki imkânları olup olmadığını anlamak,

b) Memurun işini nasıl yaptığını, zayıf ve kuvvetli taraflarını kendisine söylemek,

c) Kendisinin bu mevzular üzerinde fikirlerini söylemesine fırsat vermek ve işle ilgili olarak alâka duyduğu ve arzu ettiği mevzuları ifade etmesini sağlamak,

ç) Memurun müstakbel hayatı üzerinde fikir teatisinde bulunmak, memurun muhtemel inkişaf yolları üzerinde konuşmak.

Şüphesiz ki bir mülâkat, yapılma gayesine göre muayyen bir seyir takip edecektir. Mülâkatın gayesine ulaşmasını temin edecek muayyen bir formül bulmak mümkün değildir. Buna rağmen diyebiliriz ki bir mülâkat umumî olarak şu seyir takip edebilir.

1) Evvelâ memura, yapılan mülâkatın kendisini inkişaf ettirme gayesi güttüğünü, lehine olduğunu anlatmak icap eder.

2) İlk konuşmalar memurun işi üzerinde açılmalıdır. Memurun işine intibakı, görev ve yetkileri, sorumlulukları, işinin sevdiği ve sevmediği kısımları, işinde gösterdiği inkişaf gibi, memurun üzerlerinde kolaylıkla konuşabileceği konular kendisinin mülakata rahatlıkla alışmasını sağlayacaktır.

3) İş arkadaşlar ile, âmirleri ve maiyetile ilişkileri söz konusu edilmelidir.

4) Memurun görevini ifa tarzı üzerinde yapıcı tenkitler yapılmalıdır. Bilhassa bu konuda çok dikkatli olmalı, memuru ürkütücü ağır tenkitlerden ziyade, hattâ bir taraftan iyi yaptığı işleri takdir etmek suretile, memurun kusurları mümkün mertebe yumuşak ve fakat kat'i bir lisanla ve açıkça kendisine anlatılmalıdır. Bu yapılırken memurun vasıfları üzerinde durmaktan ziyade görevi ifa ediş tarzı üzerinde durmak, şahsiyetten kaçınmak bakımından daha doğrudur. Esasen görevi ifa tarzı, işin bütün ile olduğu kadar memurun

vasıflarile de ilgilidir. Takdir edilecek bir tarafı olmayan bir memura zayıf taraflarını ve kusurlarını açıklamak biraz daha zor olacaktır. Buna rağmen memurun kusurları kendisine anlatılmalıdır.

5) Memurun kusurları açıklandıktan sonra kendisinin kusurlarından kurtulması, inkişafı için takip edilecek hareket hattı ve alınacak tedbirler kendisiyle konuşulmalıdır.

6) Memurun göreviyle ilgili veya işi dışındaki alâkaları nelerdir? Kendisini daha iyi çalışmaya sevk edecek âmiller neler olabilir ? Bu sorulara cevap aranmalıdır.

7) Memurun istikbali hakkındaki şahsî plan ve arzuları öğrenilmelidir.

8) Eğer evvelki konular içinde geçmemişse şahsî ve ailevî durumu hakkında da sorular sorularak bu mevzularda açılmasına imkân verilmelidir. Zira herkes tarafından bilinir ki, pek çok kimsenin işindeki tutumu, içinde bulunduğu şahsî ve ailevî problemlerin büyük ölçüde tesiri altındadır.

9) Mülakatın sonunda memur, âmirlerinin kendisi hakkında ne düşündüğünü öğrenmeli, görevini ifada başarı kazanıp kazanmadığı veya kusurlarının neler olduğu hakkında tam bir fikir edinmelidir.

10) Her mülakat memura yapılacak müsbet telkin ve tavsiyelerle bitmeli, son söz memura bırakılmalı, daha doğrusu ilâve edilecek bir husus olup olmadığı muhakkak kendisine sorulmalıdır.

Bütün bu mülakat esnasında mülakatı yapan âmir veya heyet, içinde bulunulan duruma ve konuşmaların mahiyetine göre zaman zaman :

- a) Beş altı aday arasından bir kişiyi seçme görevile yükümlü bir mülakatçı gibi karşısındakinin değerini ölçecektir,
- b) Meslekte tecrübeli bir büyük hüviyetinde görünecektir,
- c) Bir âmir olarak karşısındakini ikna edici tarzda konuşacaktır,
- ç) Karşısındakini, kendisine her şeyin rahatlıkla açılabilceği güvenilir, sevimli ve babacan bir tavırla ve sabırla dinleyecektir,
- d) Bir organizasyon ve metot uzmanı gibi karşısındakinin sözlerini devamlı olarak tahlil süzgecinden geçirerek takip edecektir.

İşine ve dairesine hâkim, mesleğinin inceliklerine hakkile vakıf olan âmirin personelle mülâkatta makul bir başarıya ulaşmaması Biçin bir sebep yoktur. Yalnız burada çok mühim bir noktaya temas etmek yerinde olacaktır. Mülâkatı yapanlar mülâkat esnasında amirlik tavırlarını bırakmalı, kararlarını peşinen vermiş gözükmek (ve tabii ki vermemiş olmaları), kürsüden soruşturmayı idare eden bir hâkim edasile konuşmamalıdır. Mülâkat esnasında memurun vakalarla ilgili yanlışlarını düzeltmek doğrudur, ancak memurun ifade ettiği bir fikrin tam zıddını söylemek, «ben bu fikirde değilim» gibi kesin bir ifade kullanmak doğru değildir. Zaruret halinde, «bazı kimseler de bu mevzuda şöyle düşünmektedir» veya, «şöyle de düşünmek kabil olabilir mi acaba ? diye değişik ve zıt fikirleri münakaşa etmek kabil olabilir.

Mülakatçı daha çok memuru konuşturmak, onun konuşmasını sağlayacak şekilde teşvik edici cümleler kullanmalıdır. Mülâkatı gayesine ulaşacak şekilde idare etmenin icap ettireceği bazı müdahaleler, mevzu değiştirmeler icap edebilirse de bunlar memurun fikirlerini serbestçe ifade etmesine mani olmayacak şekilde yapılmalıdır.

Mülâkat neticesinde mülâkatı yapanlar memur hakkında bir rapor dolduracaklardır. Bu raporda, memurun vasıf ve kabiliyetlerinin bugünkü işini yapmaya kâfi gelip gelmeyeceği, kuvvetli ve zayıf tarafları, ümit ve arzuları, idareden bekledikleri, müstakbel ve muhtemel inkişaf ve terfi hattı, kusurlarını gidermesi için alınması icap eden tedbirler, liyakat ve faziletleri, işinde ve vasıflarında takdir edilecek unsurlar belirtilecektir.

5 _ SİCİL ÂMİRLERİ :

Tezkiye sisteminde sicil âmirlerinin kimler olacağı meselesi de önemlidir. İlk akla gelen birinci sicil âmiri, şüphesiz ki, hakkında sicil doldurulacak olan memurun en yakın âmiri olmaktadır. Muayyen bir büronun, kısmın veya dairenin şefi olan bu en yakın âmir, memurun çalışmalarını en yakından müşahade etme ve memuru yakından tanıma avantajına sahiptir. Tabii ki her teşkilâtın kademelerine, ihtiva ettiği sınıflara ve memurun bu kademe ve sınıflardaki derecesine göre birinci derece sicil âmiri tespit edilecektir. Burada mühim olan nokta, birinci derece sicil âmirinin memuru yakından tanıyan, her zaman iş münasebeti olan bir âmir olmasıdır. Zira memurun yeterliklerini bu âmir tespit edecek, tezkiye varakasındaki her sütunu bu âmir dolduracaktır.

İkinci sicil âmiri, birinci sicil âmirinin bir veya iki üst derecesinde olmalı ve hakkında tezkiye verilen memurun çıkardığı işler üzerinde bir üst derece veya nihaî söz hakkı bulunmalıdır. İkinci sicil âmirinin tezkiye varakasında dolduracağı yer fazla değildir. Bu husus tezkiye varakalarının şekinden bahseden 3. bölümde de belirtilmiş bulunmaktadır. İkinci sicil âmiri daha ziyade birinci sicil âmirinin fikirlerini kontrol edecek ve kendi müşahedelerde karşılaştırarak icap ettiği taktirde fikirlerini yazacaktır.

Birinci ve ikinci derece sicil âmirlerinin ilişkilerinde şu nokta önemlidir: İkinci sicil âmiri birinci sicil âmirinin doldurduğu tezkiye varakasındaki fikirleri benimsemediği, yanlış bulduğu takdirde, benimsemediği noktaları mümkün olduğu kadar kendisiyle tartışmalı, bunları kendisinin düzeltmesi için ikna etmeye çalışmalıdır. Bunda başarı kazanamadığı takdirde tabi ki memur haklımdaki değişik fikirlerini tezkiye varakasına yazacaktır. Memur hakkında her ikisinde husule gelen aykırı kanaatlerin tartışılması esnasında ikinci sicil âmirinin, birinci sicil âmirinin fikirlerini kabul etmesi de mümkün ve muhtemeldir.

Sicil âmirlerinin eğitimi konusuna geçmezden evvel sicil amirliği görevinin önemi ve güçlüğü üzerinde biraz durmak yerinde olacaktır,

Sicil âmirleri tezkiye varakalarını doldurmada, personel yeterliklerini tesit etmede ne derece eğitim görürlerse görsünler, yine de mükemmel bir Standart temininde güçlüğü uğrarlar. Bu mevzuda karşılaşılmaması muhtemel güçlüklerden bazıları şunlar olabilir :

a) Sicil âmirlerinin memur hakkında ön fikre sahip olmaları. Her sicil âmirinin, hiç olmazsa rapor vereceği bir kısım memurlar hakkında bazı ön fikirlere sahip olması kaçınılmaz bir zarurettir. Yakın temastan doğabilecek bazı şahsi anlaşmazlıklar, çeşitli rekabetler, fikir ihtilâfları, iş tartışmaları tezkiye varakalarına yanlış ve hakikatten uzak bir takım kanaatlerin yazılmasına sebebiyet verebilir. İkinci sicil âmirinin mevcudiyeti bir dereceye kadar bu tehlikeyi önlemeye matuftur. Zira birinci sicil âmiri kendisinde mevcut ön fikirlerini muayyen şekiller altında tezkiye varakasına aksettirirken düşünecektir ki kendi fikirleri, bu sefer kendisinin en yakın âmiri olan ikinci sicil âmiri tarafından kontrol edilecektir. Bu düşünce kendisini bir dereceye kadar frenleyebilir. Bu gibi hallerde memurun dosyasında değişik sicil, âmirlerinden alınmış 3 - 4 tezkiye varakasının bulunması, memur hakkında sağlam bir kanaate varabilmek için

en emin bir çare gibi gözükmeştir. Bu kabil olmadığı takdirde ön fikirlerden hareket edildiğini hisseden üst âmirlerin ilgili memurla zaman zaman mülâkatlar yapması, iş münasebetleri çıkararak kendisini yakından tanımaları ve bu suretle daha salim bir kanaate varmaları yolu tavsiye edilir.

b) Arkadaşlık ve dairesini iyi gösterme arzusu. - Sicil âmirleri aynı mevzuda aynı yerde çalışan bir gurubun azasıdır. Bu guruba karşı bir sadakat hissi beslemeleri ve kendi guruplarının yüksek seviyede çalışmalarından kendilerine de pay çıkarılacağı düşünerek değerlendirmeyi lüzumundan fazla yüksek tutmaları mümkündür.

c) Başka sicil âmirlerinin değerlendirmeyi yüksek tuttuklarının zannedilmesi. - Sicil âmirleri diğer sicil âmirlerinin kendi memurları için daima iyi rapor verdiklerini hissettikleri takdirde umumiyetle kendileri de aynı yolu tutarlar.

Bütün bu güçlükler, eğitimle, mülâkatlarla, ikinci derece sicil âmirlerinin uyanıklılığı ile ve nihayet personel dairesinin ve umumi olarak Bakanlığın tezkiye işini ciddiyet ve samimiyetle takibi ile önlenabilir. Mevcut güçlükler, bunları önlemek için mütemadi gayretler sarfını icap ettirecek ehemmiyettedir.

6 — SİCİL ÂMİRLERİNİN EĞİTİMİ :

Personelin yeterliklerini tespit edebilmek, tezkiye varakalarındaki basit gibi görünen sorulara cevap vermenin çok üstünde hususi bir ehliyet ister. Tezkiye varakasını hakkile doldurmanın manası yalnızca sorulara cevap vermek değil, bu cevaplarla personelin vasf ve kabiliyetlerini, hususiyetlerini, umumî olarak yeterliğini tam olarak ve hakkile aksettirebilmektir. Tezkiye varakaları eğer maksadına uygun bir şekilde doldurulmazsa yalnızca faydasız olmakla kalmaz, ayrıca, tersine işliyken silâh misali, idareye zarar da verir. Personel hakkındaki yanlış bilgilere istinat eden İdarî tasarruflar, teşkilâtın gayesine ulaşmasına, kendisinden beklenen hizmetin hakkile yapılmasına büyük ölçüde engel olur.

Gaye personelin yeterliklerini en doğru bir şekilde tespit etmek olduğuna göre, tezkiye varakalarının bu gayeye uygun bir şekilde doldurulması icap eder. Bundan maksat şudur :

1) Tezkiye varakalarının doldurulması işi hem personel dairesi, hem de sicil âmirleri tarafından ciddiyetle ele alınmalıdır. Personel

dairesinin devamlı takipleri ve koyacağı esaslar dahilinde, sicil âmirleri, bütün yıl boyunca memurları üzerinde dikkatli bir müşahit olmalı, memurun çalışmaları esnasında gerekli notları alarak onu iş üzerinde değerlendirmelidir.

2) Tezkiye varakalarının bütün sicil âmirlerince çok iyi anlaşılması lâzımdır.

3) Memurları değerlendirmede umumî bir seviye üzerinde mutabık kalınmalı, böylece tezkiye varakalarında birlik sağlanmalıdır. Yani aynı vasıf ve kabiliyetleri gösteren memurlar için değişik sicil âmirleri aynı notları verebilmelidir.

4) Tezkiye varakaları samimi ve doğru bir şekilde doldurulmalıdır. Şüphesiz ki bu istenilenler kendiliğinden hasıl olmaz. Sicil âmirlerinin bu konular üzerinde konferanslar, kurslar ve tamimler yolu ile aydınlatılması ve yetiştirilmesi lâzımdır.

Kurslarda yapılacak konuşmaların veya gönderilecek tamimlerin şu esas noktaları ihtiva etmesi ve bunların (veya benzer noktaların) izahı olması mümkündür.

- a) Tezkiye varakalarının sahih, dikkatli, âdil ve samimi bir şekilde doldurulmasının önemi,
- b) Tezkiye sisteminin teşkilât için lüzum ve faydalan,
- c) Tezkiye varakası şeklinin izah ve tasviri,
- ç) Muayyen bir standardın temini üzerinde tavsiyeler.

Tezkiye varakasındaki vasıflar üzerinde muayyen bir standartta mutabakata varılması ve böylece tezkiye sisteminde bir birlik yaratılması sistemin en önemli noktalarından birisidir. Tezkiye varakasındaki vasıf, hususiyet ve kabiliyetler mutlak olarak mı ele alınacak, yoksa her memurun durumu, aynı veya benzer işleri yapan memurların durumu ile mukayese edilerek mi hükme varılacaktır. Eğer tezkiye varakasındaki yeterlikle ilgili sorular mutlak manada kabul edilecekse, bu, işini iyi yapan bir memur tarafından erişilen seviye mi, yoksa ideal manada bir seviye mi olacaktır ? Meselâ «ifade kabiliyeti iyidir» dendiği zaman bu değerlendirme, işinin icap ettirdiği seviye ile nisbet edilerek mi yorumlanacak, yoksa ideal manada bir ifade kabiliyeti olduğu mu anlaşılacaktır ?

Görülüyor ki başka misal vermeye lüzum kalmadan, tezkiye varakasında kullanılan her değerlendirme üzerinde benzer tartışma ve yorumlan istenildiği kadar çoğaltmak mümkündür. Bu noktada, değerlendirmede Standart ve birliğin teminin ne kadar güç olduğu kendiliğinden anlaşılmaktadır. Fakat aynı şekilde anlaşılan diğer bir husus ta buna olan kesin zarurettir. Personel hakkında karar verecek olan makam veya heyet, sistemin teşkilâta faydalı bir şekilde işleyebilmesi için, tezkiye varakalarından doğru neticeler çıkarabilmeli, bunlara istinaden edinilen kanaatler vakıalara hakikaten uygun olmalıdır.

Tezkiye varakalarının doldurulmasında standardın ve birliğin temini, için sicil âmirlerine kurslarda şu şekilde bir tatbikat da yaptırmak mümkündür.

Hayalî olarak bir memurun çalışma hayatı, hususiyetleri, vasıfları, işi ile ilgili vakalar ve hikâyeler halinde tasvir edilir, iş hayatının bütün safhaları, vasıf ve kabiliyetlere açıkça temas etmeksizin, fakat neticeler çıkarılabilecek şekilde, anlatılır. Sicil âmirlerine boş tezkiye varakaları verilir ve tasviri yapılan memur için bu teziyelerin doldurulması istenir. Bilâhare alınan neticeler tasnif edilir ve değerlendirilmede husule gelen farklar ve sebepler üz erinde münakaşa açılır. Bu eğitimin tatbikatında film, projeksiyon, teyp gibi vasıtalardan istifade edilmesi tabii ki başarı ihtimalini arttırır.

Diğer bir eğitim şekli de sicil âmirleri için bir rehber hazırlamak ve kendilerine göndermektir. Bu rehberde, tezkiye varakalarında değerlendirme yapılırken, tezkiye varakasında yazılı her vasıf, kabiliyet ve hususiyet için nelerin düşünülmesi icap ettiği geniş bir şekilde anlatılır. Böylece her sicil âmirinin değerlendirmede mümkün mertebe aynı esaslardan hareket etmesi sağlanmış olur.

Sicil âmirlerinin eğitiminden beklenen diğer bir fayda da memurların vazifelerde ilgili kusur ve noksanlıklarının ne suretle giderileceği konusu üzerinde olacaktır. Zira idarenin personeli tanıma isteği, bir bakıma onları yetiştirme, kendisine daha faydalı kılma sorumluluğunun bir neticesidir.

Tezkiye varakalarında Standart ve birliğin temininde ikinci derece sicil âmirlerine büyük görev düşmektedir. İkinci derece sicil âmirleri, az çok yakından tanıdıkları bir çok memur hakkında muhtelif sicil âmirleri tarafından doldurulmuş pek çok tezkiye varakası görecekler ve böylece bunları birebirleriyle mukayese etmek imkânını elde etmiş olacaklardır. Bu durumdaki ikinci derece sicil âmirleri

ri, standardın temini mevzuunda birinci derece sicil âmirlerde konuşmalar yaparak veya husule gelen farklar üzerinde umumî olarak personel dairesinin nazarı dikkatini çekmek suretile faydalı olabilirler. Böylece personel dairesi değerlendirmede hangi noktalarda standarda uymayan hatalar yapıldığını öğrenerek sicil âmirlerini aydınlatacak tamimler çıkarabilirler.

7 — NETİCE VE ÖZET :

Güvenilir ve iyi tanzim edilmiş bir sicil düzeni, personelin verimini artıracak, haklarında üst makamlara tam ve doğru kanaat verecek, memuriyet statüsü içinde memurun bütün hayatını (tâyin, terfî, nakil, maaş zammı, mükâfat, takdir, tekdîr, eğitim gibi akla gelen ve gelmeyen bütün taraflarile) tanzim etmeye esas teşkil edecek bir unsur olabilir. Bunu temin etmek için :

1) Herşeyden evvel idarenin üst kademeleri sicil ve tezkiye sistemini ciddiye almalı, önemli telâkki etmeli, ona göre sistemin icaplarını yerine getirmelidir.

2) Bütün personel tezkiye sisteminin lüzum ve faydasına inandırılmalıdır.

3) Sicil ve tezkiye sisteminin hazırlanmasında her derece ve sınıftan personelin iştirakiyle kurulacak bir heyetin işbirliğinden istifade edilmelidir.

4) Sicil âmirlerine, güvenilir bir sicil düzeni elde etmenin kendilerine bağlı olduğu anlatılmalıdır.

5) Sistemin başarı ile yürüyebilmesi için bütün sicil âmirleri tezkiye varakalarını nasıl kullanacaklarını bilmeli, yeterliklerin ne suretle değerlendirileceği mevzuunda kimsede şüphe kalmamalıdır. Bu da sicil âmirlerinin eğitimi ile mümkündür.

TÜRKİYE’NİN İDARİ COĞRAFYASI ÜZERİNDE DÜŞÜNCELER

Dr. Besim DARKOT

İstanbul Üniversitesi Coğrafya Enstitüsü
Beşerî İktisadî
ve Ekonomik Coğrafya Kürsüsü Ord. Prof.

Coğrafyanın fizikî, beşerî - İktisadî, hatta son zamanlarda yeniden rağbet kazandığı görülen siyasî coğrafya gibi dalları ile meşgul olanların (İdarî coğrafya) tabirini az - çok yadırgamaları beklenir. Çünkü - bir zamanlar memleketimizde İdarî meselelerle ilgilenen bir yüksek öğretim müessesesinde programlara bu isim altında bir ders konulması düşünülmüş olsa bile - Türkçede İdarî coğrafya konusu üzerinde ne bir eser yazılmış, ne de konu İlmî bir şekilde ele alınmıştır. Bununla beraber, çeşitli faydalar sağlaması bakımından, İdarî coğrafyaya ehemmiyet verilmesi istenmeye değer.

İsminden de anlaşılacağı gibi coğrafyanın bu dalında yer yüzünde siyasî birimler meydana getiren varlıklar (devlet) İdarî bölümleri bakımından incelenir. Bu inceleme, muhtelif siyasî birimleri karşılaştırmak şeklinde yapılabilir (mukayeseli genel İdarî coğrafya) ; yahut bir siyasî birim tetkik konusu olabilir. Birinci şekil üzerinde zamanımıza kadar fazla durulmamıştır; hattâ siyasî coğrafyanın rekabeti yüzünden bu yolda pek fazla gelişme beklenmez, buna karşılık bir devletin, meselâ Türkiye’nin İdarî coğrafyası verimli bir çalışma konusu olabilir. Bu takdirde İdarî coğrafya, bir devletin İdarî bölümler halinde incelenmesi diye tarif edilebilir. Bilindiği gibi, idari bölümlere (mülkî taksimat), İdarî taksimat (idari; taksimatı) veya (mülkî idare taksimatı) denilmektedir. Memleketimizde İdarî birim (il) (= vilâyet) olduğuna göre, Türkiye’nin İdarî coğrafyasında memleket iller halinde ele alınıp tetkik edilecektir. Şüphesiz etrafı bir idare coğrafyasında iller konusuna girmeden önce, bunların hepsini içine alan ülke tetkik edilebilir, sonra bir takım illeri bir araya toplamış (İdarî bölgeler) bahis mevzuu olabilir; nihayet her bir il toplu olarak incelendikten sonra bir adım daha atılıp daha küçük İdarî bölümleri meydana getiren ilçelerin (kaza) tetkik edilmesine geçilebilir.

Coğrafyanın (salt - bilim) karakterli dalları yanında eşit şartlarla yer almasa bile, İdarî coğrafyanın memleketi idare edenlere, maliye ve iktisatçılara, sanayi ve ticaret ile uğraşanlara, bir kelime ile, memleketi yakından tanımak isteyenlere bilgi vermek suretiyle büyük faydalar sağlayacağı tabiidir. Hatta bir bakımdan, İdarî coğrafyanın sağladığı bilgilerin yalnız pratik olmakla kalmayıp bilimsel özellikler de taşıdığını söylemek mümkündür.

Hal böyle iken, elimizde Türkiye'nin tamamını kapsayan bir İdarî coğrafya bulunmak şöyle dursun, memleketin bazı kısımları üzerinde az - çok bu vasfı taşıyan eserler bile mevcut olmadığını herkes bilir, ilgili olanlar da bunun sıkıntısını çeker. Tuhaf olan taraf şu ki, bu bakımdan Cumhuriyet devri meşrutiyetten evvelki imparatorluk devrine göre gerilemiş durumdadır. Bu hükmü verdiren sebep, daha Tanzimat devrinde ortaya çıkan vilâyet salnamelerinin meşrutiyet devrinden itibaren hemen hemen görünmez oluşudur. Gerçekten 1263 (1846/47) yılından beri varlığı tespit edilen, bilhassa XIX. yüzyılın son senelerinde, o zamanki Osmanlı vilâyetlerinin her biri (ayrıca bazı müstakil mutasarrıflıklar) için her sene ayrı ayrı neşredilmiş olan bu salnamelerde bulunması mutad olan vazife kadrolarından başka, hemen hepsinde ilgili vilâyetin (ahval-i umumiyesine), yani tarih, fizikî ve İktisadî coğrafyasına... dair toplu malumat verildiği gibi, bunların ayrıldığı sancak ve kazalar için de ayrı ayrı bilgi yayınlanmakta, bilhassa vilâyet ve kaza merkezleri üzerinde fazla durulmakta idi. Umumiyetle vilâyet merkezlerinde, ilk yıllarda taş basması olarak hazırlanan, daha sonraki devirlerde bazıları cidden nefis bir şekilde basılmış bulunan bu salnameler (= yıllık), ihtiva ettikleri bilgi bakımından şüphesiz eşit değerde olmamakla beraber, içlerinde meselâ Midhat Paşa gibi her bakımdan büyük sıfatına lâyık bir şahsiyet tarafından hazırlanmış Tuna vilâyeti salnamesi nevinden önemlileri vardır ve Türkiye'ye ait tarihi ve siyasî coğrafya çalışmalarında bu salnameler vazgeçilmez derecede lüzumlu kaynaklar teşkil ederler.

XIX. Yüzyılın sonlarında, 1892 - 1894 yılları arasında, imparatorluğun Asya toprakları hakkında doğrudan doğruya İdarî coğrafya ismini taşıyan büyük dört ciltlik Fransızca bir eser ortaya konuldu. (2) Vital Cuinet tarafından hazırlanan bu eserde imparatorluğun Asya toprakları üzerinde bulunan vilâyet ve müstakil sancaklar (yalnız Suriye, Filistin, Hicaz ve Yemen yoktur) ele alınmakta, her birisinin tabii, beşerî, tarihi, İktisadî... coğrafyası hakkında bilgi ve istatistik rakamları verilmekte, bu toplu bakımdan sonra vilâyetlerin

sancakları ve her sancak içindeki kazalar ayrı ayrı alınmaktadır. Vilâyetler geliş güzel sıralanmış (3) olduğu gibi, verilen bilgiler de bugünkü telâkkimize göre düzenli görünmüyor (4). Ayrıca bazı kazalar hakkında verilen bilgi, kaynak noksanlığından, eksik kalmıştır. Bu kusurları ile beraber, Cuinet'nin eseri memleketin XIX, yüz yıl sonundaki durumu üzerinde fikir edinmek için esaslı bir kaynaktır. Bu eserdeki bilgiler bugün için bir değer taşımayabilir. Fakat bugünü dün ile karşılaştırmak, farkları ortaya koymak bakımından ondan halâ faydalanılabilir. Aslında coğrafyacı olmamakla beraber, klâsik kültürü kuvvetli ve memleketi iyi tanıyan bir garplı gibi gömdüğümüz Cuinet'nin XIX. yüzyıl sonlarında bugün modern coğrafyadan beklediğimiz tertibi ve bilgileri içine almış bir eser yazması mümkün olamazdı. Bununla beraber, XX. yüzyılın kargaşalık içinde geçen ilk dörtte birinden sonra, Cumhuriyet'in kurulmasını takip eden yıllarda, bilhassa memleketin doğru haritaları ortaya konulduğu, İlmî temele dayanan meteoroloji kayıtları sayesinde Türkiye iklimi hakkında gerçeğe uyan bilgi elde edildiği, sayımlar yapıp nüfusumuzun gerçek sayısı, şehirlerin nüfusu nüfus hareketleri üzerinde ilk defa fikir edinildiği, İktisadî faaliyetler hakkında da az - çok güvenilebilecek istatistiklerin yayınlanmaya başladığı bir devirde adı geçen eserin yerini tutacak, zamanın imkânlarından faydalanmış, ihtiyaçları karşılamaya yeterli, İlmî karakterli daha mükemmel bir eserin ortaya konulamamış olması çok üzüntü verici bir olaydır. Bu üzüntüyü arttıran çeşitli sebepler vardır. Bunlardan birisi, İmparatorluğun Meşrutiyetten evvelki yıllarında o derece intizamlı yayınlanmış olan vilâyet salnamelerinin Meşrutiyet devresinde uğradığı kesintinin Cumhuriyet devrinde de sona ermemiş bulunmasıdır. Bu devirde, resmî teşebbüslerle hiç bir vilâyet salnamesi neşredilmiş değildir. Diğer taraftan, zamanımızda haklı olarak coğrafya öğretimi, etrafında bir takım bilgiler toplanmış veya toplanmamış isimler ezberletmek şeklini bırakmış olduğu için, daha Meşrutiyet yıllarında bile isimleri ezbere sorulan kazaların adı şimdi ancak tesadüf eseri olarak pek seyrek şekilde basında geçmektedir. Bu şartlar altında genç bir mülkiye âmirinin kaymakam olarak tayin edildiği ilçe hakkında hiç bir bilgisi olmaması tabii karşılanmalıdır. Tabii olmayan şey bu değil, onun eli altında, gerektiği zaman kendisine geniş bilgi verecek kaynakların bulunmamasıdır.

Gerçekte, bazı kaynaklar mevcuttur, vilâyet ve kaza gibi İdarî bölümleri tanıtmak için bazı yarıda kalmış teşebbüsler de olmuştur. Meselâ Cumhuriyetin X. yıldönümü vesilesi ile bir takım vilâyet Halkevlerinin 1933 e doğru yayınladıkları broşürlerin bazılarında,

kendi çevreleri için az - çok faydalı coğrafi bilgilere rastlanmakta ise de, bu bilgiler ne memleket bütünü içinde dikkat çekecek bir hacim arz etmekte, ne de İlmî bir İdarî coğrafya plânına göre hazırlanmış bulunmaktadır. Daha yakın zamanlarda İller Bankası tarafından belediye teşkilâtı bulunan iskân yerleri için hazırlanan Belediyeler Yıllığı'nda şehir ve kasabalar hakkında verilen bilgiler, belli sorular karşılığı olarak mahallinden verilmiş vecapların sıralanmasından ibarettir. (5) Burada daha ziyade belediye bütçesine ve hizmetlerine yer verilmiş olup kültürel, sosyal ve turistik tesisler ismi altında eklenmiş kısımlar çok defa bir iki satırı geçmez; meselâ Cuinet' de veya belli başlı salnamelerde görülen coğrafi - tarihî - arkeolojik bilgilere hiç rastlanmaz.

Resmî makamların İdarî coğrafya alanında hiç değilse XIX. yüz yıl sonunda harcanmış gayreti tekrar etmeyi göze alamadıkları devrimizde, bu alanda hissedilen boşluğu doldurmaya hedef tutan bazı özel teşebbüslere rastlıyoruz : Bunlardan en fazla dikkat çeken birisi Hüseyin Orak adlı bir iş adamının hazırlamaya giriştiği «Türkiye Kılavuzu» dur. Bu zat, İkinci Dünya Harbinin sonuna doğru ekipler göndererek vilâyet ve kazalar hakkında bilgi topluyor, bu bilgileri broşürler halinde yayınlamaya teşebbüs ediyordu.

Bu teşebbüsten harf sırası ile başta gelen birkaç broşür çıkmıştır. Fakat, resmî makamlardan teşvik görmeyen hem de ihtisas sahiplerine danışılmadan meydana getirilmek istenen eser daha başlangıçta malî engellerle karşılaşmış ve yürütülememiştir. Bunun arkasından Vatan gazetesinin 1952 -1963 yıllarında yine muhtelif vilâyetlere ekipler göndererek topladığı ve haftalık ilâveler şeklinde neşrettiği yazıları iki cilt halinde toplayan bir yayın sayılabilir. (6) Burada da konular İlmî bir ehliyet ile işlenmemiş, hafif bir röportaj şeklinde sunulmuştur; esasen bu teşebbüsün öyle büyük bir iddiası da olmamıştır.

Aranılan bilgiler için bazı ansiklopedilere de baş vurulabilir. Şüphesiz bunlar etraflı bir İdarî coğrafya eserinin yerini tutamazlar, bilgiler dağınık olduğu gibi çok defa belli bir gaye ile yazılmışlardır : Meselâ İslâm Ansiklopedisinin Türkiye baskısında başlıca Türkiye şehirlerine geniş yer ayrılmış ise de adı geçen Ansiklopedide - coğrafi hususlara da etraflı şekilde temas edilmekle beraber - daha ziyade Ortaçağdan itibaren tarihî hususlar işlenmektedir. (7) Nasıl ki, Realeneydopaedie'de de hemen hemen yalnız klâsik ilköğ ele- alınmaktadır. Türkiye vilâyet, şehir ve kasabaları hakkında tafsîlâtlı bilgi veren İnönü (Türk) Ansiklopedisi ihtiyaca uyar görün-

mekle beraber, gerçekte Ansiklopedinin yayınlanmasının ölçüsüz derecede ağır yürümesi ve bugünkü tempoya göre tamamlanmasının yıl değil yüzyıl ölçüsüne girmesi, kendisinden faydalanmayı hemen hemen imkânsız kılmaktadır. Ansiklopediler serisini kapatırken, 1950 yıllarına doğru İskit Yayınevi tarafından neşredilmiş olan Aylık Ansiklopedi içinde yer alan vilâyet coğrafyalarını hatırlatabiliriz. (8).

Bu kısa geçit resmi, memleketimizde bugün Cuinet'nin «İdarî coğrafya» sınıfın yerini kısmen olsun tutacak herhangi bir eserin bulunmadığını göstermeye yeter. Bu derece lüzumlu bir kaynağın yokluğunu nasıl izah etmeli ? Acaba bunu hazırlamak ehliyetine sahip fertler, İdarî coğrafyayı küçümsemişler midir ? Bunu hatıra getirmek mümkün ise de : asıl mesele - öyle zannediyorum ki - böyle bir teşebbüsün fertler tarafından yürütülmesinin kaabil olmamasıdır. Yukarıda gördüğümüz gibi bu yolda hem de bu derece geniş ölçülü olmayan bazı teşebbüsler daha başlangıçta akamete uğramıştır.

Türkiye'nin modem bir İdarî coğrafyasının eksikliğini öteden beri duyan bu satırların yazarı, boşluğu doldurmak için şahsî teşebbüsün yetmeyeceğini de düşünerek, 1949 yılında, o sırada İçişleri Bakanı olan bay Emin Erişilgil'e başvurarak, meseleyi ve ihtiyacı belirtmiş, ihtiyaca uygun ve İlmî esaslar, üzerine yerleşmiş bir İdarî coğrafya hazırlanması için kendisinin alâkasını istemiş idi. Yazarın teklifine göre, tek bir coğrafyacının zamanı ve imkânları yetmez sayıldığı takdirde memleket coğrafyacılarından mürekkep bir komite eseri kaleme alacak, bu faaliyet sırasında bilgi temini hususunda Bakanlığın bir dairesi ile devamlı temas halinde bulunacak, bu daire, hazırlanan anket sorularına vilâyet ve kaymakamlıklar seviyesinde takip edip neticelendirecek ve eser, hazırlandıktan sonra Bakanlık tarafından fasiküller halinde yayınlanacak idi.

1949 senesinin İçişleri Bakanı tarafından büyük ilgi ile karşılanan bu teklif, yazar tarafından bu konu üzerinde bir rapor hazırlanması kararına ulaşmış, fakat çok geçmeden iktidarın değişmesi, bu teşebbüsün takibine, ne yazık ki, imkân bırakmamıştır.

Daha yakın yıllarda, bir aralık memleketin diarî bölümleri üzerinde yapılması gerekli değişiklikler ile ilgilenmiş olan İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku Enstitüsüne yazar tarafından aynı konu üzerinde bir rapor sunulmuş ise de, Enstitünün çeşitli çalışmaları içinde bu problem esaslı bir şekilde ele alınamamıştır.

Memleket coğrafyacıları ile İdarî merciler arasında yukarıda söylenen şekilde başlayacak ve hiç şüphesiz resmî makamlar nezdinde değerini belli edecek olan iş birliğinden yalnız eski Cuinet'nin yerini tam bir mükemmellik ile alacak olan muhteşem bir İdarî coğrafya doğmakla kalmayacak, çok muhtemel olarak Bakanlık, memleketin İdarî bölümleri üzerinde yapacağı düzeltmeler hususunda böyle bir işbirliğinin kendisine ne derece faydalı olacağını anlamış bulunacaktır. Fakat ne İdarî coğrafya hazırlanıp yayınlanabildi, ne de Türkiye'nin İdarî bölümleri üzerinde 1950 - 60 arasında icra edilen değişikliklerde memleket coğrafyacılarının fikrine müracaat edildi. Görünüşe bakılırsa bundan sonra yapılması düşünülen İslahat sırasında da bu hususun hatıra geleceği şüphelidir (9).

İdarî bölümlerde ıslahat denildiği zaman, mevcut çerçevenin baştan başa değiştirilmesi şüphesiz hatıra getirilemez; zira bu çerçeve ilk bakışta bazılarımıza kusurlu görünse bile, uzun yıllara dayanan bir temel üzerine oturmak ve bu bakımdan kıdem sahibi bir gerçeği ifade etmektedir. Hattâ şu noktayı bile ileri sürmek mümkündür : İdarî bölümlerin gözden geçirilmesi yolunda girişilen teşebbüslerin hiç değilse bir kısmı önceki durumu düzeltmek değil, bunun tersine olarak, büsbütün anormal hale koymak neticesini doğurmuştur. Aşağıda verilecek bazı misaller ile bu noktanın kolay açıklanabileceğini zannediyorum.

Bugünkü İdarî bölümlerin Osmanlı imparatorluğunun son devirlerinde mevcut bulunan vilâyetlerin ayrıldığı sancaklar (— mutasarrıflıklar : eski adı ile livâ'lar) temeline dayandığını biliyoruz. 1925 te eski büyük vilâyetler kaldırılıp bunlardan daha küçük bölümler olan sancaklara vilâyet adı verilmiştir. Daha sonraki yıllarda değişiklikler esası bozacak derecede büyük ölçüde olmamıştır.

Eski büyük vilâyetlere gelince, bilindiği gibi bunlar Osmanlı imparatorluğunda daha evvel mevcut büyük sahalı eyaletlerin yerine XIX yüzyılın ikinci yarısı başlarında geçmişlerdir. Osmanlı eyaletlerinin boyutları birbirinden farklı idi : Devletin ilk çekirdeğini meydana getiren Küçük Asya yarımadasının büyük kısmı tek bir Anadolu eyaleti ile kaplanmış bulunuyor, bu büyük eyalete doğuda Karaman Konya) ve Sivas eyaletleri komşu oluyor, daha ötede ise Adana ve Zülkadriye, Halep, Diyabarkır, Van, Erzurum. Kars ve Çıldır eyaletleri yer alıyordu. Asya tarafındaki büyük Anadolu eyaletine karşılık Avrupa tarafında da Trakya'dan Adriya denizi kıyılarına kadar uzanan koca bir Rumeli eyaleti vardı, Eyaletler çeşitli sayıda liva (— sancak) lara ayrılmıştı, işte Tanzimat devrinde

eyâlet rejiminden vilâyet sistemine geçirilirken, nisbeten küçük eyaletler aynen vilâyet haline konulmuş, eski livâlar ise, sancak ismi altında bu vilâyetlerin bölümlerini meydana getirmişti. Büyük eyaletlere gelince, bunların birkaç livâsını bir araya getirmek suretiyle yeni vilâyetler kurulmuştu. Meselâ eski Anadolu eyaleti yerinde dört vilâyet (Hüdavendigar = Bursa, Aydın, Ankara, Kastamonu) kurulmuş, daha doğuda da Konya, Adana, Halep (büyük kısmı şimdiki Türkiye toprakları içinde), Sivas, Trabzon, Erzurum, Mamuretülaziz = Elâzığ, Diyarbakır, Bitlis ve Van vilâyetleri yer almış idi. Bu vilâyetlerden her birisi çeşitli sayıda sancak'a ayrılıyordu : Meselâ Van vilâyetinin iki sancağı (Van, Hakkâri), Konya vilâyetinin beş sancağı (Konya, Niğde, Burdur, İsparta ve Antalya) vardı. İdarî bakımdan vilâyetler tabiatıyla Dahiliye nezaretine (— içişleri Bakanlığı) bağlı idiler. Vilâyet sistemine geçildikten bir zaman sonra bazı vilâyetlerden ayrılarak doğrudan doğruya Dahiliye nezaretine bağlanan «müstakil sancaklar» meydana getirildi : Önceleri bunların sayısı çok azdı (şimdiki hudutlar içinde Biga = Çanakkale ve İzmit = Kocaeli müstakil mutasarrıflıkları); sonradan bu sayı gittikçe artmış, saltanatın son yıllarında - bazen zaruretler icabı, bazen politik tesirler ile yeni müstakil sancaklar kurulması için adeta yansa girilmişti; böylece, bir taraftan vilâyetlere bağlı sancakların bir çoğu ayrılırken, bir yandan da onların yerini alacak yeni sancaklar kurulmuştu (10).

İşte Birinci Dünya Harbi geçtikten ve Osmanlı imparatorluğunun Türkler yaşayan toprakları üzerinde Cumhuriyet kurulduktan sonra, 1925 te ele alınan yeni tertipte bugün uygulanan bölünme kabul edilmiş, böylelikle eski büyük vilâyetler kaldırılıp, bunlara bağlı, yahut evvelden müstakil hale getirilmiş, bulunan bütün Sancaklara vilâyet denilmiştir.

Yukarıda söylendiği gibi, memleketimizde mülkî idare taksimatı üzerinde vukua gelmiş bulunan değişiklikler Osmanlı İmparatorluğundan itibaren takip edilecek olursa görülür ki, her defasında İdarî birim olarak daha küçük bölümler alınmıştır. Böylelikle eyaletlerden eski büyük vilâyetlere, bunlardan da şimdiki vilâyetlere geçilmiştir ki, bunların birçoğu yalnız isimleri ile değil, alanları bakımından eyâlet livâ (sancak) larına tekabül etmektedir (11).

Cumhuriyet devrinde mülkî idare taksimatında yapılmış değişikliklerin çoğu pratik düşüncelerle bazı köylerin - yahut bunları bir araya toplayan nahiyelerin - aynı vilâyet içinde veya başka vilâyette bir kazadan ötekine bağlanması şeklinde vukua gelmiş, eski

sancaklardan vilâyet haline konulan birkaçı kaldırılmış (Aksaray, Silifke, Şarkı Karahisar, Bayazıt, Cebelibereket), Doğuda kaldırılan bazı vilâyetler tekrar tesis edilmiş veya yeniden kurulmuş (Muş, Ağrı, Bingöl, Tunceli), nüfus artması, yol şebekesinin gelişmesi ile ilgili olarak, bazı yeni kazalar kurulmuştur (12). Ne dereceye kadar esaslı tetkiklere dayandığı pek belli olmamakla beraber, önceleri umumiyetle küçük ölçüde kalmış olan bu değişiklikler, daha sonraları muhitten merkeze doğru yapılan basınçlar, merkezden muhite doğru yapılmak istenen politik tesirler yüzünden temposunu hızlandırmıştır. Muhitten merkeze yönelen basınçlar bazı şehir ve kasabaların son zamanlarda hızlı geliştiklerini ileri sürerek, yahut tâbi oldukları vilâyet merkezlerinin kendilerinden daha geri durumda kaldıklarını vesile sayarak yeni kurulacak bir vilâyete merkez olmak, yahut eski merkezin yerini almak isteği şeklinde belirtilmiş : Uşak ve Adapazarı şehirlerinin birer yeni vilâyete merkez olmaları sözü geçen basıncın sonucu olarak gösterilebilir. Buna karşılık Adıyaman'ın Malatya'dan ayrılması, Kırşehir vilâyetinin kaldırılarak çoğu topraklarının yeni kurulan Nevşehir vilâyetine bağlanması, daha sonra Kırşehir vilâyetinin küçülmüş olarak tekrar dirilmesi, merkezden muhite yönelmiş etkinin mislâli olur. Bazı hallerde muhitten gelen basıncı ile merkezin etkisi birbirinden kolay ayrılamayacak kadar birbirine karışmıştır ki, bu durum son yıllarda birçok şehirlerin vilâyet merkezi olma isteği şeklinde karşımıza çıkmış, fakat bu istekler bir kere yerine getirilmeye başlayınca nasıl son verileceği belli olmadığından, hazırlıklar «şimdilik» kaydı ile durdurulmuş idi (13).

İller seviyesinde değişiklikler düşünülürken hangi yollardan gidilmelidir? Bu hususta bazı şehir ve kasabaların, bir ilçe merkezi olarak bağlı bulundukları ilden ayrılmak, yahut ilçe merkezi olmak için harcadıkları gayretleri hatırlarız. Eğer il merkezi pek sapa bir yerde kalmış ise, çok sönükleşmiş ise, gelişme istidadını tüketmiş ise bu gibi hallerde merkezin yer değiştirmesi haklı görülebilir (geçen yüzyılda Mezraa = Elâzığ'ın Harput yerini alması gibi); yahut il toprakları pek geniş ise isteğin yerine getirilmesi uygun olur (Konya ilinin bir kısım toprakları üstünde bir Akşehir ilinin kurulması projesi gibi); hatta bu derece geniş olmayan fakat büyük bölgesel farklar gösteren bir ilde de bu istek müsbet karşılanabilir (esas itibarıyla Balıkesir ilinden ayrılacak topraklar ile Edremit körfezi kıyılarında bir il kurulması; İzmir - Manisa illerinden ayrılacak topraklar üzerinde Bakırçayı havzasında bir il meydana getirilmesi gibi) . Buna karşılık, her büyüyen şehrin mutlaka il merkezi olmak is-

temesi, zaten pek küçük sahalı olan bazı illerin alanını bütbütün ufalamak ve nüfusunu da ölçü altına düşecek kadar azaltmak mahzuru yüzünden, müsbet karşılanamaz. Batı âleminde meselâ Amerika Birleşik Devletlerinde merkezlerden çoğu, devletler içindeki dev şehirler yanında pek küçük kaldığı halde, merkezi değiştirmek kimsenin hatırandan geçmez. İl merkezi olmanın bizde şehir ve kasabalara sağladığı avantajların câzibesi inkâr edilemez; fakat hızla artan memleket nüfusunun şehirlere yığılmakta olduğu düşünülürse, her büyüyen şehir il merkezi haline konulunca memleketin nasıl bir idari mozaik yığını haline gelebileceği kolay tasavvur edilir. (1).

Bugün mevcut 67 ilimiz alan bakımından kendi aralarında hemen hemen I: 14 oranında fark göstermekte (Rize - Konya) bu fark nüfus bakımından ise, 1960 sayımına göre, I : 28 i aşmaktadır. Mülki idare taksimatı yeniden ele alınırken, bu farkları ortadan kaldırmak, meselâ bütün vilâyetleri 10 -12 bin km2 alanlı yahut 400.000 er nüfuslu eşit parçalar haline koymayı herhalde kimse düşünmez. Çünkü, çeşitli sebepler ile kurulmuş ve epeyce uzun bir geçmişten kalmış olan bu farklar dünyanın her memleketindeki İdarî bölümler, yahut bir konfederasyon ün üyeleri (meselâ İsviçre, ABD.) arasında da görülmektedir. Şu halde, mesele «bir kalıptan çıkmış gibi birbirine eşit İdarî bölümler icat etmek» değildir. Başka faktörlerin etkisi görülüyorsa iller arasındaki boyut ve nüfus farklarını olduğu gibi kabul etmeli, ancak umumî hizmetlerin görülmesindeki güçlükleri ortadan kaldırmak için bazı tedbirler alınmalıdır (14). Bu konuya dair bir makale çerçevesi içinde daha fazla yer ayırmak mümkün olmayacağından, iller seviyesinde yapılması gerekli düzeltmeler üzerinde düşüncelerimizi burada kesiyoruz.

İlçe — kaza seviyesindeki İdarî bölümleri ele alacak olursak, bu konuda ilk müşahedemiz, Cumhuriyetin kurulmasından beri - ilk yıllarda bazı eski kazaların kaldırılması yolunda girişilmiş bir İdarî tasarruf bir tarafa bırakılacak olursa - yeni yeni kazalar kurularak bunların sayısının artırılmış olmasıdır. Böylece ilçeler sayısı 1928 de 391 (63 vilâyetin merkez kazaları ile) iken 1950 de 497 (63 vilâyetin merkez kazaları ile), 1960 da 636 (67 vilâyetin merkez kazaları ile) (15). olduğu görülüyor. İlçe sayısındaki bu artış her şeyden önce Türkiye nüfusunun 1927 - 1960 arasında iki mislini aşip 13,6 milyondan 27,8 milyona yükselmesi ile ilgilidir. Artan nüfusun belli yerlerde toplanması, belli yerleşme noktalarının nüfusunun artması, ulaşım yol ve vasıtalarının değişmesi ve gelişmesi gibi sebeplerle yeni ilçeler meydana getirilmiştir.

Bu konu üstünde başka bir müşahede, ilçeler arasında da alan ve nüfus bakımından pek büyük farklar bulunduğudur. Bunlar arasında İstanbul şehrinin küçük bir parçasını teşkil eden Eminönü kazası gibi 4,6 Km2 sahalı bulunduğu gibi, bazı vilâyetlerimizden büyük olanları da vardır : Aksaray 7372 Km2, Cihanbeyli 6602 Km., Konya Merkezi 6220 K2, Konya Ereğlisi 5488 Km2. Nüfus bakımından da nüfusu 10.000 i bulmayan ilçeler (16) bulunduğu gibi, nüfusu 400.000 i aşanı (İzmir ilinin merkez ilçesi), 200.000 i geçenleri (İstanbul'da Fatih, Beyoğlu, Eyüp, Ankara'da Çankaya; Adana merkez; Bursa merkez; Eskişehir merkez; Konya merkez) vardır.

İlçe sayısının artması, yukarıda görüldüğü gibi önceleri yavaş olmuş, daha ziyade büyük alanlı ilçelerin bölünmesi, bariz şekilde gelişen kasabaların İdarî bir merkez haline konulması mahiyetinde kalmış, fakat daha yakın yıllarda hem yeni kurulan ilçelerin sayısı evvelkiler ile karşılaştırılamayacak derecede fazla olmuş, hem de bu yeni ilçelerin kurulmasına tesir eden faktör kolay anlaşılmaz yahut hiç anlaşılmaz hale gelmiştir. İllerden bahsederken söylediğimiz gibi, umumî hizmetleri ve yeni ihtiyaçları karşılamak için yeni ilçeler kurmak ne kadar tabîi ise, böyle bir zaruretle ilgisi olmayan tasarruflar o derece yersizdir. Bu arada, Doğu Karadeniz kıyısında Sovyet hududu ile Yasun burnu arasında, 1928 de ancak 11 idare (il ve ilçe) merkezi var iken bunların sayısı 1950 de 17 ye varmış ve böylelikle bir sınıra erişilmiş iken 1960 da bu sayı 25 e yükselmiştir. Rize ve Trabzon şehirleri arasındaki 80 kilometrelik kıyı üzerinde evvelce yalnız 2 ilçe merkezi bulunurken, şimdi bunların sayısının 5 e yükseldiği, bu merkezlerden dördünün 25 Km boyunda toplandığı hayretle görülmektedir. Bu yeni kurulan ilçelerden bazılarının yüzölçümü 200 Km2 nin altına, nüfusu 15.000 in altına, merkezlerinin 3.000 in altına düşebilmektedir. Böylelikle, bu bölünmeyi zarurî kılacak hiç bir ciddi sebep göze çarpmamaktadır. Aynı şekilde, Ordu ilinin dağlık iç kısımlarında 5 yeni ilçe kurulmuştur ki, bunların nüfusu 20 - 35 bin arasında, merkezlerinin nüfusu da 1.200 - 3.000 arasında oynamaktadır. Evvelce yalnız 3 ilçesi bulunan Çankırı iline sonra 2, nihayet 6 ilçe daha katılmıştır ki bunlar arasında nüfusları 10 bini, merkezlerinin nüfusu 1.000 i bulmayanlar vardır. Böylece, ilçeler arasında yapılan değişikliklerin rasyonel bir amaç taşımadığı ve bilâkis geçmişten kalan eşitsizliklere boş yere yenilerini kattığı görülmektedir.

Yukarıda verilen misaller, İdarî bölümler konusunu objektif ve İlmi esaslara göre ele almanın çok lüzumlu olduğunu göstermekte ve

bir «İdarî Coğrafya» hazırlanmasının büyük faydasını da ortaya koymaktadır.

(1) Misâl olarak : İçişleri Bakanlığı yayımlarından Türkiye mülkî idare taksimatı haritası, 1 : 1 200 000, Ankara 1960 ve İdare taksimatı adlı broşür, Ankara (Muhtelif seneler).

(2) CUÏNET, La Turquie d'Asie, Geographie administrative, 4 cilt Paris 1892 - 1894.

(3) Meselâ birinci ciltte Trabzon, Erzurum, Akdeniz adaları, Sivas ve Konya vilâyetleri yer almaktadır.

(4) Vilâyetlerin tetkikinde konular şöyle sıralanmıştır : Yüzölçümü, İdarî bölümler, nüfus okullar, iklim, topografya, jeoloji, zirai mahsuller, madenler, ormanlar, hayvanlar, nehirler, göller, balıkçılık, yollar, vergiler, ulaşım, dağlar, ticaret, sanayi, limanlar, vs.

(5) Belediyeler Yıllığı, İller Bankası, Ankara 1949 - 1950, 3 cilt (815 -f- 891 + 795 sayfa).

(6) Vatan memleket ilâveleri, İstanbul 1952 -53 (2 cilt).

(7) İslâm Ansiklopedisinin Türkiye baskısının yayınına 1940 da başlanmış olup şimdi o harfine gelinmiş bulunmaktadır. Fakat başlangıçta alman bir karara göre, Türkiye baskısına yalnız Leyden tabında isimleri mevcut olan şehirler konulmaktadır. Adları Leyden tabında bulunmayan şehirler ileride neşredilecek zeyil kısmında yer alacaktır.

(8) Vilâyetlere ait toplu bilgilere duyulan ihtiyacın ne derecede büyük olduğunu gösteren bir olayı, Aylık Ansiklopedi için vilâyetler coğrafyası kaleme alan yazar hatırlamaktadır : Sinop İline tayin edilen 3 genç memur kendisine mektupla baş vurarak, bu ilin coğrafyasını bir an önce ansiklopediye yazmasını rica etmişlerdi. Demek ki bu ansiklopedide pek kısa yazılan vilâyet coğrafyaları bile aranıyordu.

(9) İlk koalisyon hükûmetinin İçişleri Bakanı, görevine başladığı sırada bir gazeteciye verdiği beyanatta, yapılması gerekli işler arasında mülkî taksimatın ihtiyaca uygun hale getirilmesini de önemle zikretmiştir.

(10) Karakteristik bir misal olarak Halep vilâyetinin Urfa ve Maraş adlı iki sancağının müstakil hale konulması ile sancaksız kalan bu vilâyette kaza durumunda olan Ayntab, Kilis ve Antakya'nın sancak haline getirildiğini kaydedelim. Hüdavendigâr vilâyetinden evvelâ Karasi (Balıkesir), sonra, Kütahyanın kazası olan Eskişehir önce sancak haline getirilip az sonra o da müstakil sancak olmuştur.

(11) Osmanlı eyaletlerinin ne dereceye kadar Selçuklu hatta Bizans idare bölümleri ile ilgili bulunduğunun araştırılmasının bizi pek verimli sonuçlara götüreceği şüphelidir. Osmanlı devleti Selçuklu imparatorluğu yıkıldığı sırada onun yerinde kurulan beyliklerden biri idi. Kısa zamanda komşu beyliklerden çoğunu kendi ülkesine katmıştır ki, bunlardan herbiri, sonradan yeni

imparatorluğun Anadolu eyaleti içinde livalar meydana getirdiler : Samban, Karasi, Teke... gibi, Beylikler içinde büyük olan Karaman ülkesi ayrı bir eyalet olmuştur. Devletin doğuya doğru büyümesi üzerine, fethedilen ülkeler belli, müstahkem merkezler etrafında başarılı şekilde bölünerek yeni eyaletler haline konulmuşlardır ki bu eyaletlerin daha önce orada kurulmuş sahası kararsız ve ömrü kısa beylikler ile veya eski büyük devletlerin idari bölümleri ile münasebeti pek belli olmuyor.

(12) 1950 den evvelki yıllarda mülki idare taksimatı alanında yapılan değişikliklerden biri de, vilâyet adlarında yapılan bazı değişikliklerdir : Bir taraftan Ertuğrul, Karasi, Saruhan, Menteşe, Teke, Hâmitâbât gibi eski beylik adlarını yaşatan veya sultanlığı hatırlatan isimler kaldırılıp vilâyetler kendi merkezlerinin adını alırken, bir yandan da İzmit vilâyetinin adı Kocaeli (ünlü kumandan Akçakoca'nın adından), Yozgat'ındaki de Bozok (bir Türk topluluğu adından) a çevrilmiş, daha sonra ise yeni kurulan veya eskiden mevcut bazı vilâyetlere merkezlerinin adı verilmeyip Fransız «Depar Tement» larını taklit yolu ile bazı dağ (Ağrı, Bingöl) veya ırmak (Seyhan, Çoruh, Sakarya) ismi konulmuştur. Bu adlandırma, başarılı sonuç vermemiş olup hal karasında, hatta aydınlar içinde bile, yalnız vilâyetin değil, vilâyet merkezi olan şehrin adının da değiştirildiği zannını uyandırmaktadır. Resmî kaynaklar tarafından yayınlanmış bazı haritalarda bile Adana ve Antakya şehirlerinin yerine Seyhan ve Hatay yazıldığı görülmüştür. (Daha yakın yıllarda, politik sebeplerle Seyhan ve Çoruh vilâyet adları kaldırılıp Adana ve Artvin'e dönülmüştür). Esasen memleketimizde vilâyet ve kaza (il ve ilçe) ile bunların merkezi olan şehirler umumiyetle ve pek yanlış olarak birbirine karıştırılmakta, basında hemen hergün «... Bursa pek şirin bir vilâyetimizdir», «... Üç saatte ilçeye vardık» gibi ifadelerle rastlanmakta, hatta Üniversite'de Coğrafya bölümünden mezun olmak için hazırladığı tez müsveddesine şöyle satırlarla başlayan öğrenciler görülmektedir: «... Tokat Türkiye'nin Orta Karadeniz bölgesinin iç kısmında 10.415 Km2 arazi işgal eder, denizden 650 m. yüksekliktedir. Güneydoğusunda Sivas, Kuzeybatısında Amasya... yer almaktadır». Bu ifadelerin bir kısmının vilâyete, bir kısmının merkez olan şehre ait olduğu ve bu iki ayrı varlığın birbirine karıştırıldığı görülüyor.

(13) Son yıllarda yeni birer vilâyete merkez olmayı istemiş ve bu yolda teşebbüslere de geçmiş ve ümitlenmiş olan şehir ve kasabalardan hatıra gelen- lei şunlardır : Edremit veya Ayvalık, Bandırma, Akhisar, Bergama, ödemiş veya Tire, Fethiye, Alanya, Silifke, Akşehir, Karaman, Konya Ereğlisi, Osmaniye, Aksaray, Develi, Kırıkkale, İnebolu, Merzifon, Kilis, Divriği, Doğu Kara- hisar veya Suşehri, Bayburt, Ardahan, İğdir.

(14) Bir «Coğrafya haftası» vesilesi ile 1959 da Konya'ya giden Coğrafyacılar orada görüştükleri vilâyet erkânının umumiyetle ilin fazla geniş olmasından şikâyet ettiklerine, umumî hizmetlerin ifasında güçlük çektiklerine şahit olmuşlardı. Konya ilinin ilçe merkezlerinden Akşehir'in öteden beri ayrılma temayülü vardı ve Ankara'da da epeyce taraftarı bulunan bu temayülün yakın bir gelecekte tahakkuk sahasına çıkacağı umuluyordu. Fakat kuvvetli bir «politik merkez» olan Karaman'ın da Akşehir'i taklit ettiği görüldüğü Endüstri merkezi olarak çok gelişmiş bulunan Ereğli de geri kalmak istemedi; böylelikle Konya

ili önce 2, sonra 3, daha sonra da 4 e bölünme ihtimali ile karşılaştı. Bu durum karşısında, Konya'nın bütünlüğüne taraflı olanlar, bu parçalanmayı durdurmak için büyük gayret sarf ettiler; hatta içlerinden biri, bölünme temayülünün müsbet karşılanıp küçük vilâyetler kurulması, fakat aynı zamanda bu küçük vilâyetlerden birkaçını bir araya toplayan eyalet'ler tesis projesini müdafaa etti. Bu proje kanunlaşsaydı Konya eyaleti Konya, Akşehir, Ereğli ve Karaman vilâyetlerini içine alacak, belki de tanzimattan önceki Konya eyaletine dönülmüş olacaktı (Akdeniz kıyılarından Kızılırmak'a kadar).

(15) 1928 de İstanbul vilâyetinin merkez kazası vardı. Daha sonra bu kaza Eminönü ve Fatih adları ile iki kazaya bölündü ve böylelikle adı geçen vilâyetin merkez kazası kalmadı. Bu sebeple 1950 ve 1960 seneleri için verilen il sayılarına göre merkez ilçe sayısı bir eksik olmak lâzımgelir.

(16) Nüfusu 10.000 i bulmayan ilçelerin sayısı 1960 sayımının muvakkat neticelerine göre 23 e varıyor : Bunların en az nüfuslu Bozcaada (1812 nüfus), İmroz (5191) ve Datça (5812) dir.

KÖY KALKINMASI VE KÖY İŞLERİ BAKANLIĞI

Yazan :

Alpay ERDİNÇ
İstanbul Maiyet Me.

III — TÜRKİYEDE KÖY KALKINMASININ ANA İLKELERİ

Türkiye’de köy kalkınması konusunda bazı gelişmeler kaydedilmiş olmasına rağmen, yukarıda ana hatları ile gösterilen ve izaha çalışılan gerçekler tahtında köy toplumunun yer yer bir orta çağ hayatı yaşamakta olduğu, daha yapılması ve ele alınması gereken çok önemli hizmetler bulunduğu, bazı münferit gelişmeler sağlanmış olmasına rağmen henüz kitle halinde ve yurt sathına yayılmış bir kalkınma hareketinin topluma mal edilemediği görülmektedir. (Köy İşleri Bakanı tarafından, Başbakanlığa verilen rapor. 15.4.1964 tarih, 621 sayı. 13 S. P. II).

A — İlkeler :

Köy kalkınması, köylü vatandaşa kendi kendine kalkınma savaşıma girişmesi gerektiğini benimsetmekle başlar. Bunun ise bir tek müsbet yolu vardır. Toplum Kalkınması Metodu. Ancak, toplum kalkınması metodunun iyi tatbik edilmesi kadar, siyasilerin de bu işe inanmaları veya inandırılmaları son derecede önemli bir konu teşkil eder.

Devlet Plânlama Teşkilâtı tarafından bundan bir müddet evvel başlanmak istenen toplum kalkınması çabalarına daha resmi bir hüviyet verilmek istenmiş ve teşkilât tarafından bir Bakanlar Kurulu kararnamesi talep edilmiş ise de, böyle bir kararnamenin çıkartılabilmesi maalesef mümkün olamamıştır. Bunun yanında politikacıların mesnetsiz ve gerçekleşmesine imkân bulunmayan vaatleri de bu yoldaki gayretlerin acizle neticelenmesini doğuracak niteliktedir. Vatandaş köy kalkınması için, devletin kendisine hizmet getirici de

ğil, teşvikçi ve yardımcı olduğuna inandırılmalıdır. Yapılacak bütün toplu hizmetlerde devletin kredi ve teknik imkânları ile yardımcı olacağı, mesuliyetin ise köy ve mahalli idarelere ait olacağı fikrine artık inanılmalıdır. Yapılacak yardımlarda dikey ve yatay plânlamalar neticesi kökü köye kadar varan tetkik ve araştırmalara dayandırılmalıdır. En üst kademede masa başında yapılmış plânların, müsbet bir kalkınma adımı olamayacağı açıktır.

Bilhassa istekli ve kendi kendine yardıma hazır ünitelere muhakkak surette öncelik verilmesi sağlanmalıdır. Gerçek şöyledir :

Yapılacak işlerinin plâna girdiğini öğrenen üniteler, bu hizmet artık nasıl olsa yapılacak düşüncesi ile, yardımdan imtina etmektedirler. Bunun yanında dikkate değer bir başka husus da şudur. Köy yardımı ile yapılmış bir okul senelerce hizmet görürken, devlet tarafından köy yardımı olmaksızın yapılan bir okul, bakımsızlıktan çöküp gitmektedir. Bu konu da köy yardımını sağlamanın lüzumlu olduğunu gösteren bir başka misaldir. Bunun yanında yardımların adilâne dağıtılması, köylü yardımının temini yönünden çok önemlidir. Bir yerde yardımsız bir yol yapılırken, buna yakın bir köyde, köylü yardımı teminine çalışmak hayalden ibaret kalır.

Yapılacak kredi yardımları yanında, DPT 12.3.1964 tarih ve 3020 - 01 - 1 - 64 - 954 sayılı genelgesinde de belirtilmiş olduğu gibi devlet sektörü teknik elemanlarına köy kalkınması projelerinde görev verilebilmesi temin edilmelidir.

B — Köy Kalkınmasının faktörleri :

Köy kalkınmasının gerçekleştirilebilmesi için belirli faktörlerle bu kalkınmaya zemin hazırlanması gereklidir. Bu konudaki başarının sebebi, bünyeyi ıslah edici ve ücretimi arttırıcı faktörlere dayanmaktadır.

a — Bünyevi ıslah edici faktörler :

1 — Arazi mülkiyeti :

Türkiye’de pek çok problemlerin menşei arazi mülkiyeti, kullanılması ve yerleşimin düzeltilmesine bağlı bulunmaktadır. Tapulama işlerindeki aksaklıklar, hatinden fazla bölünmüş tarım alanları ile köy kalkınmasına imkân yoktur. Noter senedi ile yapılan münâ-

zaalî satışlar, 5917 sayılı kanunun taşıdığı mesuliyetsizlik, adalet cihazının çok yavaş işleyen çarkları bu konunun gittikçe derinleşmekte olan yaralarıdır.

60.000 dağınık yerleşim ünitesi ile kalkınmanın yapılabileceği sanmak bir hayalden ibarettir. Bir an evvel köylerin birleştirilmesi, konusunda ciddi çalışmalar yapılmak gereklidir.

2 — Ameliorasyon tedbirleri :

Mülkiyet, kullanma ve yerleşme durumları ıslah edilmiş toprağın sulama, drenaj, asit ve baz karakterli görünüşlerinin değiştirilmesi ve ıslahı, toprak tahlilleri yapılmak sureti ile rantabilitelerinin artırılması da çok önemli bir konu teşkil eder. Bu köylünün kendi gayretleri dışında, mühim devlet sübvansiyonuna ihtiyaç göstermektedir.

3 — Enfrastrüktür çalışmalar :

Daha iyi yaşamak ve ilerlemek için köyün bilgiye ve bu bilgi içinde eğitime, üretimi pazara ulaştırmak için yola, bazı üretim kollarının gelişmesi için elektrifikasyona ihtiyaç vardır. Bu hizmetler de enfrastrüktür çalışmalar olarak geciktirilmeden bir plân dahilinde yapılmağa devam edilmek gerekir.

4 — Tarım Ürünleri fiyat politikası :

Kalkınma çabası içinde olan köyün kendi imkânlarının artırılması onun kendi kendine yardımını da artırır. Bunun temini ise, hemen bütün iktisadi imkân ve düzeni tarımsal üretime dayanan köylüye bu sahada istikrarlı ve gelişen bir fiyat politikası ile hitap etmekle mümkündür. Bugüne kadar belli bazı tarım ürünleri dışında geniş bir kısım tarım ürünleri için fiyat politikasından bahsetmeğe imkân yoktur. Yapılacak ciddi tetkikler neticesinde, bütün tarım ürünlerini içine alan bir fiyat politikası tatbiki zaruridir.

5 — Pazar ve Pazarlama :

Köylünün istihsalinin artırılmasına ait bütün tedbirlerin alınması ve iyi bir fiyat politikasının tatbikinden sonra, köyün iktisaden kalkındırılabilmesi için bunlar ek olarak, iyi bir pazar politikasının da tatbiki önem taşımaktadır. İstihsalî istediğimiz kadar arttırılmalı,

bunu pazarlara intikal ettiremedikten sonra birşey yapabilmiş sayılanlarız. Bu istihsalın pazarlara intikalini temin ile satışını mümkün kılmak bütün bunlardan daha önemli bir problem teşkil etmektedir. Türkiye'mizin yeni içine girmiş olduğu Ortak Pazar bize yeni pazarlar açmış ve bu konudaki problemi kısmen kolaylaştırmış bulunmaktadır. Ortak Pazar üyesi devletler bugünden önemli 4 tarım ürünümüz için devamlı bir pazar haline gelmiş ve karşımıza fiyat politikamıza esas teşkil edecek rakkamlar çıkarmışlardır.

b — Üretimi arttırıcı tedbirler :

1 — Köylünün bilgi ile teşhizi :

Üretimin arttırılmasının temini için köylünün bilgi yönünden teşhiz edilmesi önemli bir konu teşkil eder. Yukarıda da işaret ettiğim gibi, bunun en iyi yolu yapılacak enfastrüktür çalışmaları yanında, iyi plânlanmış bir toplum kalkınması yoludur. Bugün Türkiye'de, konu seçilen 6 pilot ilçede denenmeğe başlanmış bulunmaktadır. Türkiye'de tatbik edilmesi gereken toplum kalkınması yolunun nasıl olması gerektiği konusunun tartışmasına burada girmeyeceğim.

2 — Üretimin ön istekleri :

Üretimin artırılmasını, köy kalkınmasının önemli ilkelerinden biri olarak zikretmiştim. Üretimin artırılması için de, üretimin ön isteklerinin yerinde ve zamanında temin edilmesi gereklidir. Üretimin ön istekleri nelerdir ?

Bunlar kaliteli damızlık, tohum, gübre ve zararlılarla mücadele vb. gibi konulardır. Bu konuda, bugünden daha ileri ve rasyonel tedbirlere ihtiyacımız vardır.

3 — Kredi :

İtiraf etmek gerekir ki, kullanılmasının kontrolü ve miktarı bir kenara bırakılırsa, kredi müessesesinin iyi işlediği iddia edilebilir.

Ancak kullanma yerlerinin kontrolünde bugünkünden daha fazla hassasiyet gösterilmesi icap eder. Köyde, krediler çok kere düşünlerde yenmekte, ödeme zamanı da bir baş cezası olarak telâkki edilmektedir. Bilhassa seçim arifelerinde borçların affı söylenti-

leri yıkıcı bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Kredilerin bu çeşit kontrolsüzlükten kurtarılarak, verimli yatırım alanlarına yöneltilmesinin temini de yine önemli bir zarurettir.

IV _ KÖY KALKINMASININ YOLU :

Yazılarımın başından beri defalarca tekrar ettiğim gibi, Türkiye var olduğu gündün beri köye çeşitli kanallardan, çeşitli hizmetler gitmiştir. Bu çok tabiidir. Bundan böyle de köye hizmetler götürülmeğe devam edilecektir. Bugünkü çabalar, bu hizmetlerde bir sürat temin etmek ve hizmetleri daha faydalı hale getirmek çabalarından ibaret bulunmaktadır.

Köye götürülmesi istenen hizmetlerin süratlendirilmesi ve daha, yararlı hale getirilmesi için iki yol tutulmak mümkündür.

Bunlardan birincisi, bugüne kadar köye hizmet götürmek durumunda olan teşekküllerin daha yararlı ve süratli çalışmak üzere reorganize edilmesi yolu ile gayeye ulaşılması,

İkincisi ise, yeni bir kuruluşla hizmetin daha başarılı ve süratli yapılabilmesinin temini.

Aşağıdaki satırlarda, mevcut teşekküllerin reorganize edilmesi, yeni bir kuruluşa gidilmesi yollarının münakaşası ile birlikte yabancı devletlerde köy işlerinin nasıl yürütüldüğü konularına temas edeceğim.

A — Mevcut köy hizmet ve teşkilâtının reorganizasyonu :

Yazımın bundan evvelki bölümlerinde, çeşitli bakanlıklar bünyesindeki çeşitli kuruluşların köye çeşitli yollardan yönelindiklerini izaha çalışmıştım.

Kanaatimce, bu hizmetlerin iyi bir inceleme ve tetkik neticesi yeniden reorganize edilecek bu kuruluşlar tarafından yeni bir hizmet anlayışı içinde yürütülmesinde sayılamayacak faydalar bulunmaktadır.

İnkâr edilemez bir hakikattir ki, tecrübe muvaffakiyet yolunda çok önemli bir faktör teşkil eder. Bütün bu teşekküller senelerin verdiği tecrübelerle mücehhezdirler. Kurulmuş bir düzenleri, ağır da olsa dönem çarkları vardır. Bu çarkların dönüşünü hızlandırmak,,

yeni çarklar yapmaktan hem daha ucuz (bizim için çok önemli), hem daha kolay ve süratli bir yoldur.

Yeni bir teşkilât kurulmasının faydalarını savunanlar, bilhassa koordinasyon eksikliğinin mahzurlarına dayanmaktadırlar. Bu bir hakikat olabilir. Ancak kurulacak teşkilât (kurulmuş köy işleri bakanlığı) koordinasyonu sağlamak iddiası ile doğarken, aksine koordinasyonu aksatmakta ve işleri bölmek gibi bir tenakuz ile karşımıza çıkmaktadır. Karayolları bir ihtisas dalıdır. Bunu bölüp, yeni bir köy yolları kuruluşu yaratmağa çalışmak, mali gücü yetersiz, teknik personeli noksan, iyi bir koordinasyondan yoksun Türkiye'mizi yeni zararlar sokacaktır endişesindeyim. Bilhassa kuruluş masrafları, yeni organizasyon güçlükleri bizi köy kalkınmasına tahsis etmek istediğimiz yeni güç ve mali imkânlardan mahrum bırakacaktır.

Asrımız işbölümü asrıdır. İşbölümü asrında tersine bir tutumla, bütün işleri tek elden ben yapacağım diye ortaya çıkmak asrın icapları ile tenakuz teşkil eder kanısındayım.

Bence mevcut düzenin aksayan tarafı, günlük tedbirlerle yetinmekten ve personel noksanından (bilhassa kalite bakımından) ileri gelmektedir. İyi yetiştirilmiş, köye hizmet etmeyi zevk addeden bir idareci bütün bu aksaklıkları bertaraf edecek tek unsurdur. Tabii elinde mesuliyeti ile orantılı, yetkileri de bulunmak kayıt ve şartı ile bunun temini mümkündür.

Bir kere daha ifade etmek yerinde olur ki, mevcut teşekküller arasında koordinasyonun sağlanması ile hizmetlerin eski kuruluşlara bırakılmasında sayısız faydalar vardır.

Düne kadar, il yolları ile köy yolları aynı kuruluş tarafından yapılmakta ve onarılmakta idi. Şimdi şu durumu düşünelim :

Bir il yolunda karayolları vasıta ve personeli çalışıyor. Bu yol üzerinde bir köy iltisakı vardır. Diyelim ki, yolun başlangıç noktasından 40 km. mesafede. Köy yolu kendini ilgilendirmedeği için karayolları vasıta ve personeli bu yola büyük ihtimâlle girmeyecektir. Ne olacak ? Bu iltisakı yapmak için Köy İşleri Bakanlığı köy yolları teşkilâtı vasıta ve personeli 40 km. lik mesafeye boşuna zaman ve para kaybına sebep olarak gelecek ve yapacaktır. Bu mudur bahsedilen koordinasyon ? Böyle koordinasyon olamaz. Aksine devlet makine ve personelinin bölünmesi yerine tamamen tek elde toplanması çok daha faydalı olur. Karayolları, Bayındırlık il teşkilâtı, Orman, Toprak - Su, Devlet Su İşleri elindeki bütün vasıta ve imkânları bir

tek «Devlet Makine Parkı» nda toplayıp Orman çalışması dahi yaparken, köy yoluna girebilme imkânlarını yaratmağa bir başka deyimle ilçe emrine bütün hizmetlerde kullanılabilmek üzere makine tahsisi yoluna gitmenin faydalarına inanıyorum. Şimdi ne yapılıyor ? Bayındırlık il teşkilâtındaki makineler karayolları ile köy işleri bakanlığı arasında taksim ediliyor. Ve bilinmek gerekir ki, Köy İşleri Bakanlığı, kuruluşunda eline tek sağlam makine geçiremeyecektir. Zira il bayındırlık müdürlükleri emrine yeni verilen makinelerin hepsi karayollarına tahsis edilmiştir. Böylece köy yolu yapımı şimdiden bir müddet için de olsa aksayacaktır.

B — Yeni bir kuruluş :

Köy işlerinin tek elden idaresinde fayda görenlerin, koordinasyon noksanını bir dayanak yaptıklarını ifade etmiştim. Yeni bir kuruluşun kendini organize etmesi, bir büyük problem halinde dururken, çok çeşitli köylerini koordine bir şekilde bizzat yapması çok iyimser bir görüştür. Yeni bir kuruluş köy işlerine faydalı olabilir. Bunun adına Köy İşleri Bakanlığı da demek mümkündür. Ancak, bence bu kuruluş, bir «Hizmet Bakanlığı» olmakta ısrar etmemeli bir «Koordinasyon Bakanlığı» vasfı ile yetinmelidir. Böylece köye hakiki bir yardım yapabilmek imkânları ile doğmuş olur.

Bu görüşüm, Devlet Plânlama Teşkilâtı tarafından da benimsenen görüştür. DPT’de kurulacak Köy İşleri Bakanlığının araştırma, eğitim, plânlama ve koordinasyon işleri ile mücehhez olması halinde yararlı olabileceği görüşündedir. Bu hakikaten memleket ve köy kalkınması için yararlı olacaktır. Gerçek bugün için zaten şöyle gözükmektedir.

Köy İşleri Bakanlığı, ancak demografik yatırımlar sayılabilecek tali bir takım enfastrüktür hizmetleri üzerine almıştır. Köyün sağlık, eğitim hizmetleri gibi büyük dertleri, toprak mülkiyeti, fiyat politikası gibi hayati önem taşıyan meseleler yine eski noktasındadır. Üzerine aldığı işleri de yine düne kadar yetersiz bulduğu, hizmetini beğenmediği kuruluşları aynen bünyesine aktarmakla yapmak istemektedir. Adamın ismini değiştirmekle, iş kapasitesini artırmağa ve huyunu değiştirmeye imkân yoktur. Dairenin değişmesi de hizmet yere bir yenilik getiremez. Aksine teklif ettiğimiz eskinin reorganizasyonu dahi böylece geriye kalmış olmaktadır. Bence bir reform zaruridir, isim ve mekân değişikliği ise, bir reform olarak vasıflandırılmaz.

C — Yabancı devletlerde köy işlerinin yürütülüşü :

Yabancı devletlerin köy işlerini yürütmeleri konusunun incelenmesi göstermektedir ki, köycülükle uğraşmaya memur ayrı remi teşkilâtı bulunan devletlerin sayısı pek mahduttur. Hindistan, Endonezya, Suriye ve Irak dışında böyle bir teşkilâta sahip, başka bir devlet bulunmamaktadır. Bu devletlerin dahi, teşkilâtlarının incelenmesi göstermektedir ki, Hindistan, Endonezya ve Suriye'deki kuruluşlar daha ziyade birer toplum kalkınması müessesesi mahiyeti taşımaktadır. Irak'da ise teşkilâtın köye yönelecek genel müdürlüğü henüz kurulmamıştır.

Teşkilât Hindistan'da «Toplum Kalkınması ve Kooperatifçilik Bakanlığı», Suriye'de «Belediye ve Köy İşleri Vezareti», Irak da ise «Belediyeler ve Köy Bakanlığı» adı altında vazife görmektedir.

Afganistan'da bir «Köy Kalkınma Dairesi», Tayland'da bir «Köy Kalkınma programı, Amerika'nın geri kalmış bazı bölgeleri için yine bir kalkınma programı bulunmaktadır. Fas'ta «Köy Modernleştirilmesi Milli Ofisi» (ONUR) vardır. Ancak bu kuruluş, köye hizmet götüren bakanlıklar temsilcilerinden kurulu olarak bir organizatör vazifesi görmektedir.

Bunların dışında kalan ülkelerin hemen hepsinde, köy işleri çeşitli bakanlıkların aslı vazifeleri arasında bulunmakta ve mükemmelen yürütülmektedir. Bu ülkeler arasında İran, Kanada, Arjantin, Brezilya, Danimarka, Cezayir, Ürdün, Suudi Arabistan, Pakistan, Milliyetçi Çin, Filipinler, Tunus, İngiltere, Japonya, İspanya, Almanya, İtalya gösterilebilir.

V — KÖY İŞLERİ BAKANLIĞI

Hemen hiçbir fikrî ve ilmi araştırma yapılmaksızın, kurulduğu açıklanan Köy İşleri Bakanlığı uzun zaman bir mekândan dahi mahrum olarak, kuruluşunun nasıl olması gerektiği yolunda çeşitli kademelerden görüşlerinin bildirilmesini istemiş, teşkilâtını bu görüşlerin ışığı altında kurmağa başlamış bulunmaktadır.

Şimdilik, Milli Eğitim Bakanlığından Halk Eğitimi Genel Müdürlüğü ve Köy Kadınları Gezici Kursları, Bayındırlık Bakanlığından Köy Yolları, Tarım Bakanlığından Ev Ekonomisi, Orman Genel Müdürlüğü Köy Kalkınma Dairesi ve Toprak - Su teşkilâtı ile Sanayi Bakanlığından Küçük Sanatlar Genel Müdürlüğü, Enerji ve Tabii

Kaynaklar Bakanlığından Devlet Su İşlerine bağlı Köy İçme Suları, Elektrik İşleri Etüd İdaresine bağlı Köy Elektrifikasyonu, İmar ve İskân Bakanlığından Toprak İskân ve Köycülük, Devlet Plânlama Teşkilâtından ise Toplum Kalkınması grubunu bünyesine almıştır.

Bakanlığın kuruluşu arifesinde, Köy İşleri Bakanı tarafından çeşitli kademelerde zemin yoklamaları yapıldığı konusuna yukarıda temas etmiştim. Burada kısaca Vali ve Kaymakamlar arasında yapılan anket cevaplarına temas etmek istiyorum.

Köy İşleri Bakanı tarafından 10.1.1964 gün ve Özel Kalem 17 sayılı tamimle Vali ve Kaymakamlardan Köy İşleri Bakanlığı hakkındaki görüşlerinin bildirilmesi istenmiştir. Bu ankete mevcut Valilerin c/c 90ı olan 62 Vali ve Kaymakamların % 85i olan 472 Kaymakam katılmışlardır.

İtiraf etmek gerekir ki, benim tezim aksine idareciler arasında yapılan bu anket neticesinde idareci büyüklerim, Köy İşleri Bakanlığının bir «Hizmet Bakanlığı» olarak icracı karakterde kurulması gerektiği kanaatini izhar etmişlerdir.

Geleceğin idarecisi olarak, bugünden Köy İşleri Bakanlığından beklenebilecek en büyük faydanın, köyle ilgili ve çok eskimiş, bunun yanında tatbik kabiliyetlerini de kaybetmiş mevzuatın, yeniden incelenmesine bir vesile teşkil etmesi halinde gerçekleşeceğine inanıyorum. Bilhassa 442 sayılı kanunla, 4081 sayılı Çiftçi Mallarını koruma ve 5917 sayılı Gayrimenkule tecavüzün Def'i hakkındaki kanunlar üzerinde böyle bir fırsat varken incelemelere dayanan köklü bir revizyon yapılmalıdır.

Hemen bütün idareciler, işlerde çabukluk, sağlamlık, ucuzluk ve mahalli imkânlardan en iyi şekilde yararlanabilme için emanet usulünün yaygın şekilde kullanılmasını, köyde atıl işgücünün harekete geçirilmesi şeklinde yorumladıkları imecenin daha rasyonel hale getirilmesini, kendi kendine yardım edene öncelik tanınıp, tembelliğe prim verilmemesini, salma konusunun günün şartlarına uygun olarak yeniden gözden geçirilmesini, tüzel kişiliği haiz köy nüfusunun asgari haddinin 500 olarak tespit edilmesini, hazırlanmış bulunan köy mâliyesi kanun tasarısı veya benzeri ile köy gelirlerinin artırılmasını, 2490, 1050, 222, 3202, DSİ ve Toprak - Su, Karayolları kanun ve yönetmelikleri ile İstimlâk kanunlarında değişiklik yapılması konularında birleşmektedirler.

Bu konuda hazırlanan raporda aynen şöyle denilmektedir :

«İl idaresi kanununun yayınından sonra ihdas edilen bölge teşkilâtının, idari kuruluşların denetim ve gözetiminden uzak kaldığı ve bu suretle koordinasyondan yoksun, demokratik esaslardan ve plan fikrinden uzak, kuvvetleri dağıtıcı kalkınma gücünü azaltıcı, aksaklıklara meydan verildiği bildirilmiştir.

Bir kısım Valilerle, Kaymakamların çoğunluğu bu hizmetlerin yürütülmesinde yetkilerinin çoğaltılması, teknik personelle takviye edilmeleri, kalkınma biriminin ilçe olarak kabulü, ilçelere tüzel kişilik verilmesini veya kaymakamlar emrine ödenek tahsisi isteğinde bulunmuşlardır.

Hizmetlerin başarılması, bu işlerde lider durumunda bulunan idare amirlerinin her yönden merkezin teşvik ve terkibine mazhar bağlı bulunduğu belirtilmekte, makul ve ciddi sebepler tespit edilmedikçe idari otoritelerine zarar getirecek tasarruflarda bulunulmaması temenni edilmektedir.»

Bu konudaki anket sonuçları şöyle özetlenmiştir :

**Vali ve Kaymakamların cevaplarının hizmet nev'i itibariyle
tasnifi**

	Valilerin cevapları	Kaymakamların cevapları
1 — Köy İşleri Bakanlığının icrai sifata olması, il ve ilçelerde teşkilâtı bulunması ve Alt - Yapı hizmetlerinin bu teşkilâtça yürütülmesi.	49	310
2 — Köy İşleri Bakanlığı koordinatör olmalı	3	6
3 — Yol ve Su İşleri Bayındırlık Bakanlığı'nda kalmalı.	2	12
4 — Hizmetlerin plân ve programları, mahallinin fikirleri alınarak hazırlanmalı, hizmetler arasında koordinasyon sağlanmalı ve mevsim değişikliklerine göre kuvvetler kaydırmalı.	51	262

	Valilerin cevapları	Kaymakamların cevapları
5 — Halk eğitimi yapılması, teknik personel yetiştirilmelidir.	29	137
6 — Her türlü merkez yardımı zamanında gönderilmeli ve artırılmalı.	31	131
7 — Bu ödenekler hizmetlerle ilgili olarak ilçelere kadar intikal ettirilmeli veya ilçelere tüzel kişilik tanınmalı.	7	139
8 — İhtiyaca ve mahalli iştirake göre öncelik.	18	81
9 — Liderlerin tanzifi ve halkın hizmete iştiraki (inanç).	35	117
10 — Üç hizmet emanet yolu ile yapılmalı.	12	92
11 — Üç hizmet taahhüt yolu ile yapılmalı.	1	6
12 — Toplu - Standard mübayaaya yapılmalı.	5	5
13 — İdarece tesirli kontrol yapılması için araç, telefon dahil.	19	88
14 — Köylerde kalkınma dernekleri kurulmalı.	3	10
15 — Kooperatifçilik, el sanatları, köy bankası veya kredi müessesesi.	15	61
16 — Toprak ve Ziraî reform	18	58
17 — Köy birlikleri kurulmalı.	12	38
18 — Dağlık köyler birleştirilmeli (Büyük Köy)	32	108
19 — Bölge okulu açılmalı.	9	19
20 — Türlü kuruluşlara bağlı bölge teşkilâtının idaresi kanununa göre idare amirlerinin denetimine tabi kılınması.	62	306

	Valilerin cevapları	Kaymakamların cevapları
21 — 1050 ve 2490 sayılı kanunlara tabi olunmaması.	38	124
22 — 442 ve 4081 sayılı kanunların tadili	45	264
23 — Devletçe belediyelere ayrılan pay- lardan köylerinde istifade ettirilmesi.	9	41
24 — Vergi muafiyeti tanınması.	1	5
25 — Askeri güç ve Üniversite gençliğin- den faydalanılması.	9	26
26 — Unesco yardımından faydalanılması	1	1
	(Tablo 10)	

Köy işleri Bakanlığı bugünkü kuruluşu ile 4 ayrı üniteye faaliyet gösterecek şekilde teşkilatlanmak yolundadır. Bunlar :

- 1 — Araştırma ve Eğitim Ünitesi
- 2 — Plânlama ve Koordinasyon Ünitesi
- 3 — Halk münasebetleri, Yayın ve İdare Ünitesi
- 4 — Uygulama Ünitesi.

Şimdi bu üniteleri kısaca ve ayrı ayrı inceleyelim :

- 1 — Araştırma ve Eğitim Ünitesi :

Köy toplumunun gerçekleri, problemleri, tabii ve fizikî çevrenin tanınması için yapılacak envanter çalışmaları, sosyal yapı ve davranışların tespiti, İdarî yapı araştırmaları, İdarî yapıdan gelen engelleyici unsurların tespit ve izalesi tedbirleri gibi konularda çalışacak olan araştırma ünitesi Bakanlığa bir hüviyet kazandırmak müstesna unsurlardan biri olabilmek durumundadır.. Münakaşasız faydalı olabileceğini kabul etmek gerekir.

Eğitim dalı da aynı ünite içinde önemli bir yer işgal etmektedir. Bilhassa toplum kalkınması alanında sağlayacağı başarı Türkiye'ye büyük bir değer kazandırmış ve köy kalkınması yolunda müsbet bir adım atılabilmesi imkânlarını hazırlayıcı mahiyette olacaktır.

2 — Plânlama ve koordinasyon Ünitesi :

Plânlama ve koordinasyon ünitesine düşen görev de, hemen bütün Bakanlığın sırtına düşen yükün yarısına eşittir. Zira Köy İşleri Bakanlığının varlığının sebebi zaten köy işlerindeki koordinasyonsuzluğa bir çare bulabilmek ve köy hizmetlerine yönelmiş 70.000 insan arasında iyi bir koordinasyon sağlamaktır.

Koordinasyon ünitesi sırtındaki yük bu kadarla da kalmamakta ve köy kalkınmasını mümkün kılacak mükemmel plânların da bu daireden çıkarılması beklenmektedir.

3 — Halk Münasebetleri, Yayın ve İdare Ünitesi :

3 — Halkla devlet arasındaki yakınlaşmayı temin ile, köy kalkınmasının sağlanması yönünden ilişkiler sağlanmasının propaganda ve hazırlığını yapacak bu ünite aynı zamanda bakanlığının idaresi mesuliyetini de üzerinde taşımaktadır.

4 — Uygulama Ünitesi :

Bakanlığın üzerine şimşekleri çekecek ve ilerideki başarılı işleri dahi gölgeleyip, bir gün bakanlığın çökmesine dahi sebep olacağından endişe ettiğim ünite Uygulama Ünitesi olacaktır. Bugün üzerine aldığı hizmetler sebebi ile bakanlığı «Hizmet Bakanlığı» damgasını vurduran, bu ünite, koordinasyonu sağlamak yerine, aksine onu aksatacaktır. Köye götürülmek istenen hizmetler gecikmekle kalmayacak, aynı zamanda kemiyet ve keyfiyet bakımından değerleri de düşecektir.

Bakanlık Uygulama Ünitesini şu bölümlerde toplamak istemektedir :

- a — Toprak - İskân ve Köy kalkınması ünitesi.
- b — Toprak ve Su kaynaklarının geliştirilmesi ve muhafazası ünitesi
- c — Köy Alt - Yapı tesisleri Ünitesi
- d — Köy el sanatları ünitesi
- e — Köyde ekonomik gelişmeyi destekleme ünitesi.

Kuruluşu çok yeni, teşkilâtı dahi tamamlanmamış bir bakanlığın gelecekte neler yapabileceğini zaman gösterecektir.

VI — SONUÇ

Yukarıdaki satırlarda, Türkiye'nin köy gerçeklerini, köy kalkınması ilkelerini, bugüne kadar köye eğilmiş hizmetlerle, ihtiyaçları, yabancı memleketlerde köy işlerinin yürütülüşü ve Köy İşleri Bakanlığı hakkındaki çeşitli araştırma ve şahsi müşahedelerimi kısaca izaha çalıştım.

Bence bunlardan çıkarılabilecek sonuç şöyle özetlenebilir :

Türkiye kurulduğundan beri, pek tabîi olarak, çeşitli eller köye hizmet götürmektedir. Bu hizmetin yeterli olduğunu iddia etmediğim gibi, aksine çok yetersiz olduğu kanaatindeyim. Bu hizmetler artırılmalı ve hızlandırılmalıdır. Ama, hemen ifade edeyim ki, bu, müesseselerin ismini, memurların mekânını değiştirmekle değil, ancak Türkiye'nin ekonomik meselelerinin çözümlenebilmesi neticesinde mümkün olabilecektir.

İyi yetiştirilmiş, köy kalkınmasına gönülden bağlı idarecilerle, bu hizmetlerin, bir miktar daha artırılması ve süratlendirilebilmesi mümkündür. Ancak hiç kimse yoktan var etme ve imkânsızı gerçekleştirebilme kudretine sahip değildir. Türkiye istihsaline emin pazarlar bulup, ihracatını geliştirip, artan döviz geliri ile tediye muvazenesini temin etmedikçe, insanları memleket yararına fedakârlığı vafize sayar hale gelmedikçe, memurları aldıkları ile yetinip, onu hak etmeğe çalışmadıkça, sanayi hareketi desteklenmedikçe, idamede siyasi temayüller yerine, ilim ve sağduyu hakim olamadıkça, köy kalkınmasının gerçekleşmesini beklemek boş bir hayalden ibaret kalmağa mahkûmdur.

Türkiye her şeyden evvel iktisaden topyekûn kalkındırılmalıdır. Topyekûn iktisadi kalkınma problemlerinin halledilmesi siyasi buhranları ortadan kaldırmakla kalmayacak, müreffeh bir Türkiye ile birlikte ileri ve Modern Türk köyünün de doğmasını temiz edecektir.

Türkiye Cumhuriyeti İdarî mekanizmasına yeni katılmış olan Köy İşleri Bakanlığının, çeşitli fayda ve mahzurlarını zaman daha iyi gösterecektir.

Ancak bence, Bakanlık bilhassa Toplum Kalkınmasındaki başarısı, koordinasyon ve plânlama çalışmaları ile temayüz edebilecek ve memleketeye faydalı olabilecek, buna mukabil, teknik hizmetler yönünden hiç olmazsa uzunca bir müddet aksayacaktır.

Ümit ve temenni ederiz ki, Köy İşleri Bakanlığı bütün bu ön düşüncelerin aksine Türk Köyüne ve Türk Köylüsüne büyük faydalar temin etsin.

FEDERAL ALMANYADA İLÇE TEŞKİLÂTI VE YÖNETİCİSİ

Yazın :
Mustafa GÖNÜL
Çameli kaymakamı

d) İZİN :

Eyalet Memurlar Kanunu'nun, 101 inci maddesinde öngördüğü İZİN (Urlaub) ile ilgili olarak, Eyalet Hükümeti tarafından çıkarılan İZİN YÖNETMELİĞİ (Urlaubsverordnung), teferruatı tespit etmiş bulunmaktadır (28).

Bu yönetmeliğin 5 inci maddesindeki tablodan anlaşıldığı üzere, bir Landrat'm 40 yaşına kadar 27, 40 yaşından sonra ise 32 iş günü karşılığında yıllık izin hakkı vardır.

Yıllık, iznin, ait olduğu yıl içinde bölünmesi veya bir kısmının gelecek yıla devri mümkündür.

Yine bütün memurları kapsamak üzere, hastalık izni, sağlık kürü izni, sakatların ek izni, yıllık izinlerden ayrı olarak hesaplanır.

B. SAARLAND EYALETİNDE

Bu eyalette de Landrat, gerçek anlamda bir devlet memurudur. Kreis Meclisinin mütalâası ve eyalet hükümetince atanan Landrat'ın, yüksek İdarî hizmet veya hâkimlik liyakatim haiz olması şarttır (29)

C. DİĞER EYALETLERDE

Baden - Württemberg, Bayern, Hessen ve Schleswig' - Holstein' da Landrat'larm; Niederschsen ile Nordrhein - VVetsfalen'de ise Oberkreisdirektor'larm seçimle iş başına gelmelerinin şartları, daha doğru bir deyimle hukukî durumları biri birinden oldukça farklıdır.

(28) GESETZ UND VERORDNUNGSBLATT... Tarihi : 26.9.1960

(29) WORMIT, age., S. 251

Müşterek olan tarafları ise, İdarî vesayetın uygulanmasında baş vurulabilecek veya Ceza Kanununun tatbikatından doğacak haller müstesna, yer değıştirme, disiplin cezası yolu ile uzaklaştırmaya, geçici emeklilik... gibi tasarruflara muhatap olmamalarıdır. Ne var ki bunlar da, diğer iki eyaletteki emsalleri gibi izin, emeklilik ve benzeri diğer özlük haklardan faydalanırlar.

Şimdi yine, eyaletlerdeki hukukî durumları, alfabetik sıra içinde ve özet halinde bir mukayeseyle tabi tutalım.

Baden – Württemberg

Landrat seçiminden en geç iki ay önce, boşalacak ilçe yöneticiliğinin yeri ilân olunur. Aşağı yaş haddi olarak seçim günü en az 30 yaşını doldurmuş olması gereken isteklilerin listesi Kreis Encümenince, Eyalet İçişleri Bakanlığına sunulur. Bakanlık, Kreis Encümeni ile müştereken, istekliler arasından en az üç adayı Kreis Meclisine bildirir. Meclis, kendisine bildirilen bu adaylardan birini, gizli bir oturumda 8 yıl için Landrat olarak seçer.

İdarî vesayet mercii tarafından, Kreis Meclisinin açık bir oturumunda Landrat'a and içirilir ve görevinin önemi belirtilir.

Bayern

Landrat, ilçe halkı tarafından ve siyasî partilerin katıldığı bir seçimle 6 yıl için seçilir.

Landrat'ın ödenek ve sosyal haklarını özel bir kanun düzenler. Ayrıca, kanunla belirtilen esaslar dairesinde, Kreis Meclisi, Landrat' ın hizmet münasebetlerini bir sözleşme ile tespit eder. Anlaşmazlık halinde son söz, İdarî vesayet merciiine aittir.

Hessen

Boşalacak Landrat mevkii, açık olarak ilân olunur. İsteklilerin yazılı olarak baş vurmaları gerekir. Kreis Meclisinin görevlendireceği bir komisyon, seçim hazırlıklarına başlar. Bu cümleden olarak, kendi düşüncesi ile İdarî vesayet merciiininkini birleştirip isteklilerin durumunu gözden geçirmek ve çalışmasının sonucunu bir raporla, Kreis Meclisinin açık bir oturumunda belirtmek zorundadır. Bunun üzerine Kreis Meclisi, 6 yıllık bir süre için Landrat'ı seçer.

Eğer görev süresi dolmuş olan Landrat'ın yeniden seçimi bahis konusu ise, ilâna ve komisyonun hazırlık çalışmalarına lüzum yoktur. Ancak bu taktirde; seçim işinin, sürenin dolmasından en az üç ay önce yapılması şarttır.

Bu eyalette halen yürürlükte bulunan İlçe Tüzüğü'nün (Hessische Landreisordnung) 39 uncu maddesinde, bazı şartlar mevcuttur (30). Buna göre Landrat olabilmek için :

a) Halkın itimadını ve görevle ilgili vasıfları haiz olmak icap eder. (Vasıfların neden ibaret olacağı belirtilmediği gibi, halkın itimadını haiz olmak ta subjektif bir kıstastır.)

b) Meclis üyeleri ile ikinci dereceye kadar kan veya birinci dereceye kadar sihri veya evlatlık şeklinde akraba olmamak şarttır. Aksi halde, meclis üyesinin üyelik sıfatı kalkar.

Niederschsen

Bu eyaletin ilçe Tüzüğü 55 inci maddesi ile, ilçenin sorumlu yöneticisi olan Oberkreisdirektor'un seçimine dair oldukça ayrıntılı esasları öngörmüştür (31). Bu maddeye göre, boşalacak Oberkreisdirektor makamı açıkça ilân olunur. Halen görev başında olanın yeniden seçilmesinin bahis konusu olması veya münhale en fazla 6 ay süre ile, Yüksek Hizmet seviyesindeki bir memurun vekâleten bakması, sözü edilen ilân mecburiyetinin istisnasını teşkil etmektedir.

Oberkreisdirektor olarak seçilecek kimsenin, en az 30 yaşını doldurmuş olması ve yüksek İdarî hizmet veya hâkimlik liyakatim bir sınavla ispat etmiş olması şarttır.

Seçmeye yetkili Kreis Meclisi, yaş şartı baki kalmak üzere, diğer şartları haiz olmamakla beraber meslekte ihtisası olan bir kimseyi, Eyalet işçileri Bakanlığının muvafakati ile seçebilir. Bu gibi hallerde Bakanlık bu isteği, kendisinin göstereceği ve sınavla yüksek İdarî hizmet veya hâkimlik liyakatim ittihaz etmiş olan bir Kreis memur veya hizmetlisinin seçilmesi şartına bağlayabilir.

Hizmet süresi 12 yıldır. Ancak; seçilen kimse, seçim tarihine kadar herhangi bir kamu hizmetinde bulunmamış ise, bu süre 6 yıla iner.

(30) WORMIT, age., S. 123

(31) WORMIT, age., S. 149

Nordrhein – Westfalen

Boşalacak Oberkreisdirektor makamı açıkça ilân olunur, İsteklilerin, yine hâkimlik veya yüksek İdarî hizmet liyakatım haiz olmaları şarttır. Yaş haddine yer verilmemiştir.

Aranılan nitelikleri taşıyan isteklilerden biri Kreis Meclisince 12 yıllık bir süre için Oberkreisdirektor olarak seçilir. Seçilme işlemi, eyalet hükûmetinin onayı ile kesinleşir.

Hükümet seçilme işlemini onaylamazsa, Keis Meclisinin üç ay zarfında yeni bir seçim yapması şarttır. Bu ikinci seçim de onaylanmazsa, bu taktirde, Kreis Meclisinin mütalâası alınmak suretiyle, Oberkreisdirektor olarak niyabeten bir kimse görevlendirilebilir.

Schlewig – Holstein

İlçeyi yönetmekle görevli Landrat, en az 6 ve en çok 12 yıllık bir için, Kreis Meclisi tarafından ve kanunî üye sayısının çoğunluğu ile seçilir. Bu çoğunluk sağlanamazsa, seçim yenilenir. İştirak edenler gerekli çoğunluğu yine elde edemezlerse, en çok oy almış iki istekli arasında bir seçime gidilir ve burada kaide olarak en fazla oyu alan seçilmiş sayılır. Bu son şekilde de iki aday eşit oy aldıkları taktirde, Meclis Başkanının oyunun bulunduğu tarafın seçilmiş addolunacağı nihai bir seçime gidilir.

Landrat olarak seçilecek kimsenin, onursal ve beledi hizmetlere seçilmeye ehil olması gerekir. Ayrıca, beledi hizmetlerin gerektirdiği mahalli idare bilgi ve tecrübesine sahip olmağa mecburdur.

İlk hizmet döneminden sonra yeniden seçilmesi halinde Landrat makûl ve meşrû bir sebebe dayanmaksızın, yeniden göreve başlamayı reddederse, emeklilik maaşını kaybeder. Ancak; yeni hizmet dönemindeki özlük hakları, evvelki döneme nazaran gayrimüsaıt hale gelirse, yukarıdaki ağır müeyyide uygulanamaz.

Landrat'ın, yüksek İdarî hizmet veya hâkimlik liyakatım haiz olmaması halinde, Kreisin yüksek hizmete mensup bir memuru, bu niteliklerin gerektirdiği işleri görür.

Landrat ile Kreis Meclisi üyeliği aynı şahısta birleşmez.

Landrat'ın seçilme işlemi, Eyalet İçişleri Bakanlığının onayı ile kesinleşir.

Buraya kadar yapılan açıklamalardan anlaşılmaktadır ki, ilçenin sorumlu yöneticisi olan Landrat veya Oberkreisdirektor, seçimle iş başına geldikleri yerlerde, evvelce değinildiği şekilde, tayin, yer değıştirme, denetlenme veya uzaklaştırma gibi işlemlerin muhatabı olmamaktadırlar. Bu özellik, mahallî idare hukukuna dayanmaktadır. Ancak; Landrat veya Oberkreisdirektor'lar, memur hukukunun ön gördüğü her türlü özlük haklardan yararlanırlar. Ayrıca, denetlenmeleri İdarî vesayet yolu ile yapıldığı gibi, gerektiğinde yine aynı yolla veya yargı mercilerinin kararı ile görevlerinden uzaklaştırılabilmektedirler.

İlçe yöneticilerinin, diğer memur ve hizmetlilerde olduğu gibi, diledikleri siyasî partinin veya herhangi bir sendikanın üyesi olabilmeleri hususu, anayasa ile teminat altına alınmış olan bir haktır.

II — İLÇE YÖNETİCİSİNİ TEMSİL

Gördükleri vazifeler bakımından çoğunlukla «Komünal bir memur» niteliği taşıyan Kreis yöneticisini, ihtiyaç halinde temsil hususu da önem kazanmaktadır. Çünkü bu yöneticiler, mahallî ilçe iş- lerri (Kreisangelegenheiten) yanında, merkezî idareye ait oldukları halde ifası ilçeye bırakılan işleri de (Auftragsangelegenheiten) görmekle yükümlüdürler. Bu iki tip görevin mahiyetinde mündemiç ayrılıklar, onları yerine getirmekle görevli birinci derecedeki yöneticiyi temsil sorununda da kısaca eğilmemizi gerektirmektedir.

Baden – Württemberg

Genel olarak Landrat'ı temsile yetkili yardımcı, yine Landrat tarafından görevlendirilen kaymakamlıktaki bir merkezî idare (eyalet) memurudur.

Kreis Meclisinin başkanı sıfatıyla Landrat, Meclisin kendi içinden seçtiği bir veya birkaç yardımcı ile temsil edilir.

Bayern

Landrat'm yardımcısı, Kreis Meclisince kendi içinden seçilip ve bütün işlerde Landrat'ı temsil eder.

Hessen

İlçe Encümeninin birinci üyesi (— Der erste Kreisabgeordnete), Landrat'ın her türlü işte kanunî yardımcısı ve vekilidir. Ancak Landrat'ın uzun bir süre görevinden ayrı kalması halinde İdarî vesayet mercii, Kreis Meclisinin muvafakati ile, özel bir vekil tayin edebilir.

Niedersachsen

İlçe Meclisi, Oberkreisdirektor'u bütün işlerde temsil etmek üzere, Kreis idaresinin aslî bir memurunu görevlendirir.

Nordrhein – Westfalen

İlçe Meclisi, Oberkreisdirektor'u bütün işlerde temsil etmek üzere, aslî bir memuru ihtiyaç süresince görevlendirir. Bu tasarruf, Eyalet İçişleri Bakanlığının muvafakati ile kesinleşir.

Rhemland – Pfalz

İlçe Meclisi, Landrat'ı temsil etmek üzere, meclis üyesi olması şart olmayan, birinci ve ikinci KREISDEPUTİERKE'leri seçer. Kreisdeputierte'nin, merkezî idareye ait işlerde de Landrat'ı temsil edebilmesi, İdarî vesayet merciinin onayına bağlıdır

Kreisdeputierte'ler, ilçenin merkez belediyesi (Gemeinde) baş- kanına da vekâlet ederler

Saarland

Kreis Meclisinin (Kreisrat) kendi içinden seçtiği bir üye (Kreisabgeordnete), sadece ilçenin mahalli idare işlerinde Landrat'ı temsil eder.

SchlesYvig – Holsteln

Kreis Meclisi, Encümen üyeleri arasından, Encümen Başkanlığı için bir veya ihtiyaç halinde iki «Genel Yardımcı» seçer. Bu yardımcıları, gerektiğinde Landrat'a vekâlet ederler.

III — LANPRAT VEYA OBERKREISDIKEKTOR'UN

A. GÖREV VE YETKİLERİ

Hukukî bir titizlik ve tanımlama, «GÖREV ve YETKİ» kavramlarının biri birinden ayrılmasını gerektirir. Federal eyaletlerinin mahallî idare kanunlarında bu kavramlar, âdeta eş anlamda kullanılmaktadır. Meselâ; Baden - württemberg eyaletinin K,reis Tüzüğü 15 inci maddesinde «Kreis Meclisinin Yetkileri» nden (Zuständig- keiten) bahsederken, en son metni ile Rheinland - Pfalz eyaletinin Kreis Tüzüğü 16 ncı maddesinde, «Kreis Meclisinin Görevleri» (Aufgaben des Kreistages) başlığına yer vermiştir.

Bu durumda, Alman pozitif idare hukukunun kavramlarını, biz de incelememizde yan yana kullanacağız ve Landrat veya Oberkreisdirektor'un «Görev ve Yetkileri» ni birlikte inceleyeceğiz.

İşaret etmek gerekir ki, Kreis yöneticisinin görev ve yetkilerinden bahsederken, esas itibariyle komünal konular ön plâna alınmaktadır. Mahallî idare niteliği taşıyan bu işlerin (Selbstverwaltungsangelegenheiten) yanı sıra, merkezî idareye ait olduğu halde ifası ilçeye bırakılan işler (Auftragsangelegenheiten) veya lüzumundan merkezî idarenin talimatıyla yerine getirilecek işler (Weisungs- gsaufgaben), Landrat veya Oberkreisdirektor'un ifasından sorumlu olduğu görevlerdir.

Oldukça dağınık ve sistematik bir tasniften yoksun bu görev ve yetkilerin, eyaletler itibariyle ortak nitelik taşıyanlarını şöyle bir dizi içinde toplayabiliriz :

a) Başkanlık :

1 — Hem Meclise, hem de Encümene :

Baden - Württemberg, Bayern, Rheinland – Pfalz

2 — Sadece Meclise :

Saarland (Bu eyalette Kreis Encümeni yoktur)

3 — Sadece Encümene :

Hessen ve Schleswig - Holstein

b) Kararların hazırlığı ve uygulanması :

1 — Hem Kreis Meclisi, hem de Encümen için :

Baden - Württemberg, Bayern, Niedersachsen (karar hazırlığı görevi sadece Encümen, uygulanması ise her ikisi için), Nordrhein - Westfalen, Rheinland - Pfalz, Schlesvvik - Holstein.

2 — Sadece Kreis Meclisi için :

Saarland

- c) İlçe genel idaresinin yönetimi ve denetimi,
- ç) Kanunlarla veya Kreis organlarınca verilen işlerin ifası,
- d) Âcil hallere münhasır olmak üzere, Kreis organları yerine gerekli tedbirleri alma,
- e) Mecburî hizmetlere dair verilecek talimatı ifa (Schleswig - Holstein),
- f) Merkezî idarenin alt kademesi olan kaymakamlık (Landrat- samt) görevlerini ifa,
- g) Tehlikelere karşı koyma, yurt savunması ve halkın korunması konularında gerekli tedbirleri alma (Niedersachsen),
- g) Komünal veya vesayet ihtisas mercilerinin talimatını ifa (Niedersachsen),
- h) Komünal ve vesayet ihtisas mercii olarak Landkreisin görevlerini ifa,
- i) Kreis tüzel kişiliğine bağlı mahallî idare memur ve hizmetlilerini, yetkili organların muvafakat kararma istinaden tâyin, denetleme ve bunlar hakkında - gerektiğinde - disiplin işlemlerine girişme (sadece uyarma ve kınama),
- ı) Üçüncü şahıslara karşı ve yetkili mercilerde Kreis tüzel kişiliğini temsil,
- j) Üst mercilerle (il veya Saarland ve Schlesvvik - Holstein'de olduğu gibi, doğrudan doğruya bakanlıklarla) yazışmaları idare,
- k) Kreis organlarınca verilmiş, maksada (Zweckmassig veya hukuka (Rechtmässig) aykırı kararlar aleyhine ve icradan evvel,

icabına göre ya Kreisin yetkili organı veya vesayet mercileri nez- dinde itirazda bulunma.

1) Kreisa tabi Gemeinde'ler üzerinde İdarî vesayet yolu ile denetlemelerde bulunma.

İlce yöneticisinin, merkezî idarenin bir ajanı olmak sıfatıyla haiz olduğu hiyerarşik denetleme (Dienstaufsicht) ile bilhassa mahallî idare birimleri (Amtsverwaltung veya Gemeinde) üzerindeki İdarî vesayet denetlemesi (Staatsaufsicht), mahiyeti ve etki derecesi bakımından dikkati çekmektedir. Bu suretle, bir yandan doğrudan doğruya kaymakamlığa (Landratsamt) bağlı personelin mesaisinin en verimli şekilde değerlendirilmesi; diğer yandan ilçe sınırları içindeki mahallî idare birimlerinin, mevzuatın icaplarına uygun şekilde çalışmaları ve merkezî idare ile ahenkli şekilde menfaatlerinin telif imkânı sağlanmaktadır (32).

B. ÜST MERCİ İLE OLAN MÜNASEBETLER

İlce yöneticisi olarak Landrat veya Oberkreisdirektor, Bezirksregierung (il teşkilâtına yer vermiş olan eyaletlerde, yazışmaları doğrudan doğruya bu merci ile yapar. Keza bakanlıklardan kaymakamlıklara gidecek yazılar ise aynı kanaldan geçer. Bu bakımdan Bezirksregierung'larm görevi, bakanlıklarla alt İdarî merciler arasında bir nevi toplayıcı mercîğe (= Sammellince) benzetilmektedir.

Saarland ve Schleswig - Holstein eyaletlerinde bir orta İdarî kademe (il) bulunmadığı için Landratlar, yazışmalarını normal olarak ve doğrudan doğruya ilgili bakanlıkla yaparlar.

İşaret etmek gerekir ki, bu mertebe silsilesini takip zorunluluğu, daha ziyade, ilçenin merkezî idareye ait işlerine aittir. Kamu tüzel kişiliğini haiz bir kömün birimi sıfatıyla ise bu zorunluluk, Kreis kuruluş kanunlarında veya diğer kanun ve tüzüklerde açıkça belirtilmiş sayılı hallere münhasırdır.

Yine bu vesile ile belirtelim ki, İdarî vesayet anlayışı ve icabı içinde dahi olsa, Kreis Meclis kararlarının (Satzung) çoğunun ve bilhassa bütçe kararnamelerinin bir üst merci tarafından tasdik zorunluluğu yoktur.

(32) Tafsilat için bakınız : Mustafa Gönül, BATI BERLİN GENEL İDARESİ ÜZERİNDE BİR İNCELEME, Türk İdare Dergisi, Sayı : 292, Sayfa 54 ilâ 57

C. ADLİ VE ASKERİ MERCİLERLE OLAN MÜNASEBETLER

İl İdaresi Kanunu'muzun 10, 11/f, 31/k ve 33 üncü maddelerinde vali veya kaymakamın, adli ve askerî mercilerle olan münasebet tarzına dair öngördüğü açık hükümlerin benzerlerini, Alman idare mevzuatında, özellikle ilçe kuruluş kanunlarında bulmağa imkân yoktur. Bu alandaki ihtiyaca, Federal Anayasa'nın 35 inci maddesindeki nâzım bir prensiple cevap verilmiş ve bununla yetinilmiştir. Sözü edilen maddeye göre, «Federal İdarenin ve eyaletlerin bütün mercileri biri birine karşı hukukî ve İdarî yardımla yükümlüdürler.»

Yaptığımız araştırma ve soruşturmalar sonunda, bu hükmün bu hükmün ihtiyaca cevap verdiğini, her türlü ihtilâl ihtimalini önlediğini, hayret ve takdirle tespit etmiş bulunuyoruz.

Ç. ÇEŞİTLİ BİLGİLER

İlçenin sorumlu yöneticisinin hukukî statüsü üzerinde yaptığımız bu açıklamalardan sonra, yine sayın meslektaşlarımızın ilgi ve merakına hizmet edeceğini umduğumuz bazı konulara da değinmeği yararlı bulmaktayız.

a) TASARRUF SANDIĞI (Sparkasse)

Bundan 200 yıl önce Almanya'da, SALEM manastırı yöneticisi rahip Anselm II., miras yolu ile öksüzlere intikal eden paraları, güvenilir bir kurum marifetiyle, daha iyi değerlendirmek amacıyla bir Yetimler Sandığı kurulması fikrini ortaya atmıştı. Benimsenen ve gerçekleşen bu tasavvur, bankacılık tarihine çok önemli bir olay olarak geçmiş bulunmaktadır (33).

Uzun bir tarihî gelişim ve oluşum içinde Yetimler Sandığı, bugünkü TASARRUF SANDIĞI haline geldi. Bunların halen Almanya'daki sayıları 800 civarındadır.

İncelemede bulunduğumuz Rheinland - Pfalz eyaletinin, Tasarruf Sandığıları hakkındaki 12.Mart.1958 tarihli kanunu (34). Ta-

(33) IM DIENSTEINER İDEE, Steinbock Yayınevi, Hannover, 1963, Sayfa :
. 43.

(34) SPARKASSENGESETZ - GESETZ UND VERORDNUNGSBLATT...
Yıl: 1958, Satı : 14

sarruf Sandıklarının hukukî durumunu ve görevlerini, 1 ve 2 nci maddelerinde açıklamıştır. Bu maddelere göre, «Komünal mıntika tüzel kişilikleri veya birlikleri tarafından kurulan Tasarruf Sandıkları, kamu hukukunun, hukukî yeteneği haiz kurumlardır (Madde : 1, f. 1). Bir Tasarruf Sandığı kurma, mahallî idarelerin ihtiyarî işlerindendir.

Kuruluş için, iktisat ve Ulaştırma Bakanlığının muvafakati ve içişleri Bakanlığının müsaadesi gereklidir. (Madde : 1, f. 3)»

«Tasarruf Sandığının, halk arasında tasarruf fikrini uyandırması ve teşviki şarttır, Sandık, tasarrufların ve diğer paraların emin ve faizli olarak yatırılmasına imkân verir. (Madde : 2)»

Tasarruf Sandıkları, borçlarından ötürü, sermayesi, emlakî ve ayrıca bağlı bulunduğu komünal tüzel kişiliğin bütün mameleki ile sorumludur. Bu bakımdan, mevduat sahiplerinin geniş itibarına mazhar olmuştur ve istinasız her türlü banka işlerini görmektedir.

Tasarruf Sandıklarının idare Meclisi (Verwaltungsrat). ve Yönetim Kurulu (Vorstand- olmak üzere 2 organı vardır'.

İdare Meclislerinin kanunî başkanı, sandığın aidiyetine göre Landrat, Oberkreisdirektor veya muhtar şehirlerde olduğu gibi Belediye Başkanı (Oberbürgermeister - Bürgermeister) dir. Bu görevden ötürü başkanlar, Sandıktan aylık munzam ve tatminkâr bir ödenek alırlar.

İdare Meclisi Sandığın yetkili karar organıdır. Sandığın çalışma düzenine ait prensipleri vazeder. Yönetim Kurulunun üyelerini tayin eder ve çalışmalarını denetler.

Yönetim Kurulu ise, idare Meclisi'nce atanan iki ilçe memurundan teşekkül eder, idare Meclisi kararlarının uygulayıcısı ve günlük işlerin yürütücüsüdür.

Bu sandıklar, haiz oldukları hukukî nitelik bakımından, İdarî vesayet mercilerinin denetimine tabidirler.

Sandığın yıllık safî kârından, idare Meclisince kararlaştırılacak bir meblağla, ait olduğu idari birimin sınırları içinde çok önemli ve kamu yararına hizmet edecek hastane, okul, düşünler yurdu ve benzeri tesisler yapılmaktadır. Bu yardımların, ilçe yöneticilerinin hizmet ve icraatını cazip başarılarla süslediğini, pek çok yerlerde gıpta ile müşahade ettiğimizi bilhassa belirtmek isteriz.

(Tasarruf Sandıkları konusu, ayrı bir incelememize konu teşkil edeceği için, sadece ilçe yöneticisi ile ilgisini belirtmek amacıyla bu özet halindeki açıklama ile yetineceğiz).

b) KREİS KOMÜNAL MAKAM ÖDENEĞİ (Kreiskommunate Zulage)

Geçici emeklilik konusunda kısaca değindiğimiz Kreis Komünal Makam Ödeneği'ne dair ayrıntılı hükümlere, Rheinland - Pfalz eyaletinin 4.Mart.1961 tarihli bir tüzüğünde yer verilmiştir (35).

Bu tüzüğe göre Makam Ödenekleri, Kreis nüfusuna göre şöyle tespit edilmiştir :

Nüfusu	40 000 e kadar olan	ilçelerde	aylık	290	DM.
»	40 001 den 800 000 e	»	»	375	DM.
	80 000 den yukarı			460	DM.*
»		»	»		

Makam ödeneğini alabilmek için, bizde olduğu gibi mutlaka ayın birinde bilfiil görev başında bulunmak şart olmayıp, izin, hastalık, bir toplantıya katılma veya kurs gibi, görevden fiilen uzak kalmayı gerektiren hallerde bile tam olarak ödenmektedir. Hatta, en az altı yıllık bir kaymakamlık hizmeti olanlar, aşağıdaki şartlar ve oranlarla, geçici veya kesin emeklilikte bile bu ödeneği alırlar. Bu şartlar şunlardır :

- 1 — En az 6 yıl hizmeti olan ve 40 yaşını dolduranların aylık ödeneklerinin 4/10 u,
- 2 — En az 7 yıl hizmeti olan ve 42 yaşını dolduranların aylık ödeneklerinin 5/10 u,
- 3 — En az 8 yıl hizmeti olan ve 44 yaşını dolduranların aylık ödeneklerinin 6/10 u,
- 4 — En az 9 yıl hizmeti olan ve 46 yaşını dolduranların aylık ödeneklerinin 7/10 u,
- 5 — En az 10 yıl hizmeti olan ve 48 yaşını dolduranların aylık ödeneklerinin 8/10 u,

.(35) LANDESVERORDNUNG ÜBER DIE KREISKOMMUNALEN BEZÜGE DER LANDRATE . UND DIE ENTSCHADIGUNG DER KREISDEPUTİ- ERTEN.

6 — En az 11 yıl hizmeti olan ve 50 yaşını dolduranların aylık ödeneklerinin 9/10 u,

7 — En az 12 yıl hizmeti olan ve 52 yaşını dolduranların aylık ödeneklerinin tamamı.

Bu oranlar üzerinden bulunan miktarlar, geçici emeklilik ve veya kesin emeklilikte hizmet yıllarına göre uygulanan oranlar ayrıca hesaba katılmaktadır. (Geçici emeklilik konusuna bakınız).

Normal hizmet süresinde bu ödenekler Kreis bütçesinden, geçici veya kesin emeklilikte ise eyalet bütçesinden karşılanır.

c) HİZMET GEZİSİ ÖDENEĞİ (Dienstaufwandsenshadimg)

(Sözü edilen tüzük Mad.)

Landrat'ın Kreis içinde veya dışında, Kreisla ilgili olarak yaptığı hizmet gezileri karşılığında, Tüzüğün 3 üncü maddesinde, ilçe nüfusuna göre tespit olunan ve vergiye tabi olmayan aylık maktû ödenekler ödenir. Miktarları şöyledir :

40 000 e kadar nüfuslu ilçelerde		180 DM.
40 001 den 80 000 e kadar	»	220 DM.
80 000 den fazla	»	260 DM.

Hizmet Gezisi Ödeneği de, tıpkı makam ödeneğinde olduğu gibi, izin, hastalık, toplantılara katılma, kurs veya Landrat'ın, üç ayı aşmamak üzere, görevle bir yere gönderilmesi hallerinde de ödenir.

c) LOJMAN (Dienstwohnung) (Tüzük Mad. 5)

Yine Rheinland - Pfalz eyaletinde, Landrat'lara verilecek hizmet lojmanları konusunda, eyalet memurlarına verilecek hizmet lojmanlarının tabi olduğu hükümlere atıfta bulunulmuştur. Bu konudaki genel hükümler ise, 1937 tarihli bir Reich Yönetmeliği'nde yer almıştır (36).

Oldukça eski olan bu yönetmeliğe göre, Kreis tüzel kişiliğinin veya eyalet idaresinin, mülkiyetine veya intifa hakkına sahip oldukları münasip ve Landrat'ın «... temsil sıfatına hizmet edebilecek bir kabul salonu olan...» bir ev, lojman olarak tahsis olunur. Kiranın

tespitine esas olan unsurlar, binanın emsallerinin kiralari - kabul salonu hesaba katılmaz - veya binanın kapladığı alanın M2. olarak ölçüsüdür.

Kabul salonunun donatımı, bakım ve ısıtma masrafları Kreis bütçesinden karşılanır. Hemen işaret edelim ki, mevcut lojman kiralari, hiç bir yerde âdil ve insaflı ölçüleri aşmamaktadır.

d) HİZMET ARABASI (Dienstkraftwagen)

Landrat'ların, Kreis mahallî idaresi ile olan münasebet tarzını düzenleyen 12.âubat.1960 tarihli Yönetmelik, 7 ilâ İC uncu maddelerinde bu konuyu açıklamıştır. (37).

Yönetmeliğe gere, Landkreis idaresinin kendi bütçesinden, Landrat'ın merkezî veya mahallî idareye ait hizmetleri ifa edebilmesi için emrine bir hizmet arabasını vermesi gerekir.

Hizmet arabasının esas olarak, hizmetle ilgili maksat için, Kreis sınırları içinde, Kreisin bağlı olduğu ile veya komşu Kreislara yapılacak geziler için kullanılması gerekir. Ancak; Kreis Encümeni, alacağı bir kararla. Landrat'm özel olarak ta arabadan faydalanmasını sağlayabilir (Madde : 10). Bu imkâna halen bütün Landrat'lar sahip olmakla beraber, özel işlerinde tercihan kendi arabalarını kullanmaktadırlar.

Landrat'a tahsis olunan hizmet arabasının onarım ve işletme giderleri Kreis bütçesinden karşılanmakla beraber, eyalet idaresi de aynı maksatla her Landrat için yıllık ve eşit olarak 2400 DM.lık yardım yapar.

Bizde olduğu gibi, onarım ve işletme giderleri birbirinden ayrılmamıştır.

SON SÖZ

Buraya kadar özet halinde anlatılan konular da göstermiştir ki; Federal Almanya'daki İlçe birimi, sadece kademe olarak bizim İlçe birimimizle aynı seviyede olmasına rağmen, hukukî strüktür bakımından mukayese' kabul etmivecek kadar güçlü ve ileridir. Al-

(37) KREISKOMMUNALE BEZÜBE DER LANDRÂTE SOWIE REISEKOSTENVERGÜTUNG BEI DIEN STREISEN LANDRÂTE, UND DER STAATLICHEN BEAMTEN DER LANDRATSÂMTER. 1960

man ilçelerinin, sadece haiz oldukları tüzel kişilikten ötürü ellerinde bulundurdıkları sağlam malî kaynaklarla değil, fakat aynı zamanda modern çalışma hayatının icabı olan, en yeni araç ve gereçlerle teçhiz edilmiş bulunmaları da, aramızdaki en önemli farkları teşkil etmektedir.

Ciddî bir öğrenim sistemi içinde yetişmiş, bilgili ve kendi branşında uzmanlaşmış personel kadrosunun varlığı da ayrıca kayda değer.

Esasen büyük problemlerini, akim, bilimin ve tekniğin ışığında ve uzun bir tarihi geçmiş içinde, en iyi çözüm şekline ulaştırmış olan bir toplumda, bizdekilerine benzer güçlükleri bulmak veya tasavvur etmek yersizdir. Asfaltlanmamış yolu, elektriği, suyu, okulu v. benzeri kamu hizmeti tesislerinin olmadığı meskün bir yer görmenin hemen hemen imkânı yoktur.

Bu atmosfer içinde ve eyalet idarelerince sürekli olarak desteklenen kaymakama düşen iş, elindeki güçlü imkânlarla, daima daha iyiye, daima daha yeniye doğru çalışmasına yön vermektir. Alman kaymakamının aştığı veya aşmağa çalıştığı hizmet konulan, bizler için, henüz erişilmesi gereken mutlu hedefler "halinde karşımızda durmaktadır.

Türk kaymakamının, gerekli malî, teknik ve personel imkânlarından çoğu kez yoksun olduğu, bilinen acı gerçeklerdendir. Buna rağmen o; dün kişisel çabasıyla elde ettiği parlak basanları, bugün Plân Disiplini altında, «MUTLU VE UYGAR BİR TÜRKİYE» yaratma savaşının ateş hattında sağlamağa çalışmaktadır. Tıpkı masalların FERHAD'ı gibi.

Bu benzetiş, tatlı bir mübalağadan ziyade, sayın meslektaşlarımızın katıksız yurt - severlik ölçüsüne karşı duyduğumuz samimî bir hayranlık olarak yorumlanmalıdır.

BİBLİYOGRAFYA

1 — Federal Alman Cumhuriyeti Anayasası / Rheinland - Pfalz Anayasası (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland / Verfassung für Rheinland - Pfalz) Institut für staatsbürger- lichen Bildung in Rheinland - Pfalz, Mainz Yayınları - 1963. 2

2 —t-Rheinland - Pfalz Mahalli İdare Kanunu (Selbstverwaltungs- gesetz für Rheinland - Pfalz - 1964).

- 3 — Gesetz und Ordnungsblatt für das Land Rheinland - Pfalz (Rheinland - Pfalz Eyaleti Kanun ve Tüzük Gazetesi) Muhtelif yıllara ait,
- 4 — Prusya ehirlir Tüzüğü - 1808 (Die Preussische Städteordnun - 1808) Kohlhammer Yayınevi, Stuttgart ve Köln - 1957.
- 5 — İdarî Yargı Tüzüğü'nün Uygulanmasına Dair Eyalet Kanunu- 1960 (Landesgesetz für Ausführung der Verwaltungsgericht- sordnung - AGVwGO - 1960).
- 6 — Rheinland - Pfalz'ta Çiftlik Tüzüğü'nün Uygulanmasına Dair Eyalet Kanunu - 1953 (Landesgesetz über die Einführung einer Höfeordnung in Rheinland - Pfalz - Höfeordnung - 1953).
- 7 — Rheinland - Pfalz Eyaleti İzin Tüzüğü (Urlaubsverordnung) des Landes Rheinland - Pfalz) -
- 8 — Tasarruf Sandıklan Kanunu (Sparkassengesetz) - 1958.
- 9 — Landrat'larm Kreis Mahallî İdare Münasebetlerine ve Kreis-deputierte'lerin Tazminatlarına Dair Eyalet Tüzüğü (Landes- verordnung über die Kkreiskommunalen Bezüge der Landrate und die Entschädigung der Kreisdeputierten).
- 10 — Reich Hizmet Konutları Hakkında Yönetmelik (Vorschriften über Reichdienstwohnungen) - 1937.
- 11 — Federal Cumhuriyette Landkreis Tüzükleri (Die Landkreior- dnungen in der Bundesrepublik), WORMIT, Hans - Georg, Gemeinde'lar Yayını, Spich/Köln, 1960.
- 12 — Rheinland - Pfalz Mahalli İdareler El Kitabı (Kommunal - Brevier Rheinland - Pfalz), 1963.
- 13 — Komünal İlimin ve Tatbikatının El Kitabı (Handbuch der Kom- munalen Wissenschaft und Praxis), PETERS, Ord. Prof. Dr. Hans, Springer Yayınevi, Berlin - Göttingen - Heidelberg, 1959, Cilt. I.
- 14 — Baron von Stein (reichsfreiherr vom Stein), Helmuth Rössler,. Musterschmiedt Yayınevi, Göttingen, 1964.
- 15—Rheinland - Pfalz'ta Hukuk Kurullarındaki İşlem (Das Ver- fahren vor den Rechtscauschüssen in Rheinland - Pfalz); OERTZEN, Dr. Hans - Joachim, Der LANDKREİS Dergisi - Bad Godesberg, Yıl : 1960, Sayı : 10.
- 16 — Rheinland - Pfalz Memurlar Kanunu (Beamtengesetz von Rheinland - Pfalz) ; Walter Grahendorf ve Paul Arend, Rec- kingen Yayınevi, Siegburg, 1962.
- 17 — Bir İdealin Hizmetinde (Im Dienst einer Idee), Steinbock Ya yınevi, 1963.

MALİ TEVZİNİN (Finanzausgleich) TEORİK ESASLARI VE FEDERAL ALMANYADAKİ TATBİKATI

Yazan :
Hayrettin NAKİBOĞLU

b) Bağımsızlık sistemi :

Bu sistemde; devlet ve mahallî idareler ayrı ve müstakil gelir kaynaklarına sahip olmakla beraber bazı kaynaklara da müştereken tasarruf ederler. Bunun dışında devlet kendi gelir veya bazı vergilerin hasılatında mahallî idarelere her yıl belli ölçüde malî yardımda bulunur. Avrupa memleketlerinin çoğunda da bu sistem benimsenmiştir.

c) Her iki sisteme bağlı olarak kullanılan vergi tevzi usulleri :

Bağımsızlık ve bağımsızlık sistemleri içinde çeşitli usuller uygulanarak vergiler devlet, eyalet ve komünler arasında bölüşülmektedir. Şimdi bu usullerin neden ibaret olduğunu kısaca gözden geçirelim : (27).

aa) Vergi tahsisi (Stuerzuweisung) Usulü :

Bu usule göre mahallî idarelere özel vergiler tahsis edilir. Devlet bir veya birkaç vergiyi normlaştırarak mahallî idarelere bazen yalnız azamî vergi nisbetini tayin ettikten, bazen de her hususu teferruata kadar kanunla tespit ettikten sonra tahsis eder. Buna, mahallî idarelere özel vergiler tahsisi usulü de denmektedir. (28).

Özel vergi tahsisi usulü daha ziyade bağımsızlık sistemine uygun olmakla beraber bağımlılık sistemi içinde de kullanılmaktadır. Şu sebeple bu usulün kullanılmasında veya tercihinde başlıca âmil

(27) Handbuch der Kommunalen Wirtschaft und Praxis, von. Dr. Dr. H. C. Hans Peters - Dritter Band 1959 - Seite : 407.

(28) Mahallî İdareler Mâliyesi, İsmail Hakkı Ülkmen. Sahife : 149.

olmaktadır; mahallî idare muhtariyetinin bu usul sayesinde en iyi şekilde gerçekleştiği söylenir. Özel vergilerin mahallî idare muhtariyetini gerçekleştirmedeki rolü küçümsenemez. Bugün müstakil vergilerden ve öz kaynaklardan sağlanan gelirlerin miktar ve nisbeti mahallî idarelerin muhtariyet derecelerini tâyininde en önemli faktör olduğu kabul edilmektedir.

Mahallî idarelere ne derece ileri hukukî muhtariyet tanınırsa tanınsın eğer bunlar malî bağımsızlıktan veya müstakil gelir kaynaklarına sahip olmaktan yoksun iseler, mevzubahis muhtariyet mutlaka sözde kalmaya mahkûmdur. Bununla beraber dünyanın hiç bir yerinde bir kaç istisna dışındaki (Türkiye’de köyler mecburi hizmet masraflarını öz gelirleriyle - Salma ile - karşılamak zorundadırlar) mahallî idareler, bütün masraflarını öz gelir kaynaklarıyla veya özel vergileriyle karşılayamamaktadırlar. Belçika ve Hollanda gibi sayıları birkaçı geçmeyen memleketler hariç diğer memleketlerde öz gelirlerin mahallî idare genel gelirlerine oranı % 50. ilâ % 70 arasında değişir. Mahallî idare muhtariyetinin daha ileri götürüldüğü; Federal Almanya, Amerika Birleşik Devletleri, Fransa, Avusturya, İsveç ve Norveç gibi memleketlerde bu nisbetin 70 in üstüne çıktığı görülmektedir. Her ne kadar İngiltere’de bu nisbet % 70 in altında ise de bu memlekette mahallî idare muhtariyetinin kıta Avrupa’sındakilerden daha az olduğu söylenemez. İngiltere’de devlet yardımlarının genel gelire nisbeti diğer memleketlerden daha yüksektir. Devlet yardımlarının fazlalığı sebebiyle meydana gelen merkezî hakimiyet hiçbir şekilde mahallî idareler aleyhine işlememiştir. Bu hususu sağlayıcı kuvvetli teminat hükümleri bulunmamasına rağmen İngiltere demokrasisinin özelliği, kültür seviyesi ve gelenekler bu mesut neticeyi doğurmaktadır.

Mahallî İdare öz gelirlerinin, bilhassa özel vergi nisbetinin düşük veya yüksek oluşu mahallî idare muhtariyetinin ölçüsü sayıldığına göre, bu ölçü ve nisbet nasıl ayarlanacaktır ?

Bu soruyu, mahallî idarelere tahsis edilecek vergilerin niteliklerini tespit ettikten sonra cevaplandırabiliriz. Bu konudaki ilk sistematik araştırmayı Prusya Maliye Bakanı «Von Miquel» yapmış ve bugünkü mahallî idare vergi sisteminin esaslarını vaz etmiştir. Von Miguel’in (1891 -1893 tarihleri arasında Maliye Bakanlığı yapmıştır.) Prusyada yaptığı çalışma, mahallî idare gelirlerini düzenleyen bir kanunla sonuçlandığı 14 Temmuz 1893 tarihli bu kanun, komünlerin tahsile yetkili olacağı vergilerle harç ve ücretler hakkında bir takım esaslar ihtiva eder. Kanun, aynî ve vasıtasız vergileri mahal-

lî idarelere tahsis etmiştir. Mahallî idarelerin vergi ihtiyaçları aşağıdaki sıraya göre gerçekleşecektir. Evvelâ istihlâk vergilerine müracaat edilecek, şayet bunlar gelir ihtiyacını karşılayamazsa arazi ve bina vergilerine sıra gelecek ve en sonunda da patente vergisi ele alınacaktır. Buna rağmen gelir ihtiyacı yine karşılanamayacak olursa belediyeler, devletin müsaadesiyle gelir vergisi üzerine munzam kesir ekleyebileceklerdi. Von Miquel, aynî vergilerin mahallî idarelere şahsî vergilerin de devlete tahsis edilmesi prensibini savunur. Devlet millî ve politik nitelikteki kamu hizmetlerini üzerine alır. Bu kabil hizmetlerden vatandaşların tamamının istifadeleri asıldır. Fakat millî hudutlar içinde herkesin devlet hizmetlerinden hangi ölçüde faydalanacağı önceden tespit veya tahmin edilemez. Bu sebeple devlet millî hizmetlerin masraflarını eşit ve adaletli bir vergi tarhiyatıyla mükelleflere intikal ettirmek zorunluluğundadır. Bilinen bir gerçektir ki; eşit ve adaletli vergi tarhiyatı her mükellefin malî güç ve iktidarı ile vergilendirilmesi demektir; asgarî geçim indirimi, müterakki nisbet ve aile ve çocuk indirimi gibi hususlar vergilerde şahsiliği ve adaleti sağlar. Devlet bir taraftan fertlerin kamu hizmetlerinden eşit şartlarla faydalanmasını sağlamaya çalışırken diğer taraftan da eşit iktidarda olanları eşit şartlarla vergiye, tabi tutmağa mecburdur. Bunu da yukarda belirttiğimiz gibi şahsî vergilerle gerçekleştirmek mümkündür. Özetleyecek olursak, şahsî vergiler devletin şartlarına ve amacına daha uygundur. Buna mukabil aynî ve vasıtasız vergiler de mahallî idarelerin amaçlarına uygun düşmektedir. Mahallî idare hizmetleri daha ziyade İktisadî niteliktedir. Bu nitelikteki hizmetlerden herkesin 11e ölçüde faydalandığı bazı karinelerle bellidir. Meselâ tasarruf edilen menkul ve gayri menkul mallar çeşitli şahsî tüketim malları ölçülebilen ve gözle görülebilen karinelerdir. Mahallî idare hudutları içinde iktisap edilecek veya kullanılacak mallarla tüketim faaliyetleri, mahallî idarelerin yardımları olmadan gerçekleşemez veya faydalı olamaz. Ölçülebilen istifade derecesine veya miktarına göre vergi almak kolay ve adaletli olur. İstifade ölçüsünü veya müşahhas karineleri küçük bir muhit içinde saptamak mümkündür. Bu sebeple aynî vergiler mahallî idarelere daha elverişli olmaktadır. Konuyu vergi adaleti yönünden de ele alacak olursak yine aynı sonuca varabiliriz; meselâ gayri menkul vergileri haricî karine, takdir ve tahminlere göre hesaplanır. Eğer gayrimenkul vergileri devlete ait olursa devlet, teşkilâtına dahil tek bir ekipler bütün memlekete şamil tahmin ve takdirleri yaptıramayacağı için müteaddit ekipler teşkil edecektir. Bu yüzden bazı bölgeler daha sert ve bazı bölgeler de nisbeten müsamahalı bir

takdire sahne olacaklardır. Bunun sonucunda aynı varlık ve gelire sahip olan iki mükellef ayrı bölgelerde oturdukları için farklı vergiye tabi tutulacaklardır. Bu durum göstermektedir ki aynı vergilerde bütün memlekete şamil adalet ve eşitlik sağlanmasına imkân yoktur. Eğer aynı vergileri devlet yönetirse bazı mükelleflerin malî güç ve kamu hizmetlerinden istifade ölçülerinden de fazla vergi yükü altına girecekleri pek tabidir. Şayet bu vergiler mahallî idarelere ait olursa yukarda işaret ettiğimiz adaletsizlik ve eşitsizliğin sahası daralır ve mükellef fazla vergi ödese bile bu, gözü önündeki hizmetlere harcanacağı için onun duygularını rencide etmez. Bu hale göre aynı vergiler mahallî idarelerin bünye ve gayelerine çok uygun düşmektedir.

Vaktiyle Hollanda başta olmak üzere birkaç memleket te komünlere şahsî vergiler tarhetmek (Gelir vergisi) yetkisi tanınmıştı. Fakat çok geçmeden tatbikatında önemli mahzurlar ortaya çıktı. Şahsî vergiler sebebiyle büyük merkezlerde oturan halkın vergi yükü arttığı için küçük merkezlere doğru göç başladı, bir takım ekonomik ve sosyal krizler baş gösterdi. Neticede mahallî idarelerin şahsî vergi” alma yetkileri kaldırıldı. Hülâsa olarak diyebiliriz ki; bütün dünyada-mahallî idare vergileri: emlak mülkiyeti, mesleki faaliyet, ikamet ve ikametgâh , eğlence, bazı eşya ve günlük ihtiyaç maddeleri tüketimleri üzerine tesis edilmektedir.

bb) Munzam kesir usulü (Centimeaditionel) : (29) .

Bu usulde mahallî idareler, bazı devlet vergilerine asıl verginin belirli bir yüzdesi nisbetinde ilâve yapmak yetkisini haizdirler. Kanun vazı mahallî idarelerin hangi vergiler üzerine ve ne nisbette munzam kesir ekleyebileceklerini belirtir.

Munzam kesir sayısı, kanunun verdiği yetki sınırları içinde, mahallî meclislerce karar altına alınır ve üst merciye bildirilir. Asıl Devlet vergisiyle beraber tahsil edilerek ilgili Mahallî İdareye tediye edilmesi mutadidir.

Genel olarak mahallî meclislerin bu konudaki kararları İdarî vesayet merciinin tasdikine tabidir.

Munzam kesir eklenmesine en müsait vergiler real, vasıtasız vergilerdir. Burada önemli bir noktaya da işaret etmek lüzumludur; Munzam kesir vasıtasız, real vergilerin hepsine birden konulmuya-

cak olursa vergi yükü belirli bir gurup üzerine toplanır ve adaletsizlik doğar. Munzam kesir, iyi tevzi edilmeyen kamu külfetlerinin adaletsizliğini bir kat daha artırdığı için asıl vatani olan Fransa’da dahi terk edilmiştir. Halen İtalya ve Belçika’da dar bir alanda tatbikatı devam etmektedir.

cc) Munzam vergi -ilâve vergi -(Steuerzuschlag), (Taxe Additionnelle) :

Bir Mahallî İdare, üst merci’in vergisine zam yapmak yetkisini haiz ise buna munzam vergi denir. Bu usul ile munzam kesir arasında şu fark vardır : Munzam kesir Devlet Vergisi üzerine doğrudan doğruya belirli bir nisbette eklendiği halde munzam vergi devlet vergisinin matrahı üzerinden hesaplanır.

Vergi Kanunları, ilâve verginin hangi devlet vergilerinin matrahları üzerinden ne nisbette hesap edileceğini kesin surette belirtir. Bu usulün iki türlü tatbikatı görülmektedir; Birisi yetkili Mahallî İdarenin azami nisbeti geçmemek üzere ilâveyi bizzat kararlaştırması (19. cu asırda Almanya’da uygulanan Belediye ve Kaza Gayrimenkul vergisi ve Gelir vergileri gibi) diğeri, hisse ve fon usulüne benzeyen tatbikattır. İkinci şekilde kanun vazın ilâve yapılmasını uygun gördüğü vergilere ilâve miktarını Mahallî idarelerin organları kararlaştırmaz, bizzat Kanun tespit eder. Federal Almanya’daki arazi intikal vergisi (Grunderwerbsteuer) misal olarak zikredilebilir. Ayrıca, memleketimizdeki gümrük vergilerine belediyeler için yapılan % 15 zamlarda aynı kategoridedir. Yapılan zam ya doğrudan doğruya o yerin mahallî idaresine gönderilir, veya bir hesapta - fonda - toplanarak Mahallî İdareler arasında belirli ölçülere göre tevzi” edilir.

Yukarı makama ait esas vergiyi artırmadan ayrı bir ilâve vergi şeklinde alman ve bu usul içinde mütalâa edilen vergilerde mevcuttur. (Prusya’daki muvakkat arazi vergisi gibi).

dd) Devlet vergilerinden hisse alma usulü (30) :

Bu usulde, bazı vergilere devlet ve alt kademedeki üniteler hissedar olurlar. Gerek memleketimizde ve gerekse diğer memleketlerde bu bölüşme iki şekilde yapılmaktadır : Birinci hisse ayırma usu-

lû şu şekildedir : Her hangi bir vergiden belirli nisbetteki hisse tahsilâtın yapıldığı mahaldeki Mahallî İdareye verilir. Memleketimizdeki belediye hududu dahilinde tahsil edilen bina vergisi hasılatının % 25 inin ilgili Belediyeye hisse olarak verilmesi buna misal teşkil eder. Diğer şekilde, devlet veya üst kademedeki Mahallî İdare vergisinden ayrılan hisse 'doğrudan doğruya ilgili Mahallî İdarelere verilmez, Merkezde müşterek bir fonda toplanarak buradan belirli ölçülere göre dağıtılır. Meselâ; memleketimizde gelir ve gümrük vergileri hasılatından, Tekel Maddeleri satışının safi gelirinden ayrılan belediye hisseleri ile diğer bazı hisseler İller Bankasında müşterek bir fonda toplanmakta ve toplanan gelirlerin % 80 i nüfus esasına göre belediyeler arasında taksim edilmektedir. Bu şekilde tefrik edilen hisse nisbeti ilgili kanunda kesin olarak belirtildiği için Mahallî İdare karar organının nisbeti değiştirmeye yetkisi yoktur.

Fon ve hisse usulü vergi geliri fazla veya noksan olan Mahallî İdareler arasında denge sağlamağa yararlı olur. Bilhassa fon usulünün Mahallî İdareler arasındaki vergi yükü eşitsizliğinin hafifletme bakımından önemli rolü vardır.

Her memleketin sosyal ve ekonomik icaplarına göre müşterek fonların değişik dağıtma şekilleri mevcuttur. Tevziatta klasik ölçü nüfus miktarıdır. Fakat bunun tek başına adaletli bir kıstas olamayacağı aşîkârdır. Çünkü en az nüfuslu ünitelerin dahi mecburî hizmetlerinin ifasından doğan oldukça kabarık masrafları vardır. Ayrıca zamanımızda büyük şehirlerdeki nüfus başına isabet eden kamu hizmeti masrafları küçük şehirlere nazaran çok artmıştır. Bu sebeple nüfus miktarı tek başına kullanılmamakta ve başka kıstaslarla takviye edilmektedir.

Hisse usulü Mahallî idarelere tahsil masrafı istemeyen kolay ve teminatlı bir gelir sağlamakta ise de fiili muhtariyeti zedeleme bakımından bazı önemli mahzurları da bünyesinde barındırmaktadır. Bunun için bir çok memleketlerde terk edilip yerine devlet yardımları ikame edilmektedir.

Hisse usulü Weimar Anayasasından sonra Almanya'da geniş bir şekilde tatbik edilmiştir. Bugün bir kaç vergi hariç - devletle eyaletlerin bölüştüğü gelir ve kurumlar vergisi gibi- hemen hemen terk edilmiş bulunmaktadır. Bu derece de çok dar bir tatbik sahasına inhisar etmesine rağmen Almanya'da devletle eyaletler arasında önemli ihtilâf konusu olmaktadır; Gelir ve kurumlar vergisinin belirli bir yüzdesi kanunla Federal Hükûmete tahsis edilmiştir. Fe-

deral Hükümetin masrafları arttıkça bu hisse değiştirilmek istenilmektedir. İkinci Dünya Harbinden sonra % 33 olan Federal Hükümet hissesi bugün % 38 e çıkarılmıştır. % 1 değişiklik asgari 400 milyon DM. (Takriben 1 milyar Türk Lirası) a tekabül ettiği için nisbet değişikliği eyalet temsilcilerinden, müteşekkil olan Bundesrat tarafından kolay kolay kabul edilmemektedir.

Bu usul içinde bazı vergilerden ayrılan hissenin, tahsisli ödenek olarak verilme şekli de vardır. Memleketimizdeki kara motorlu, vasıtalar vergisinden mahallî idarelere tahsis edilen hisseler gibi. Almanya'da motorlu vasıtalar vergisi İkinci Dünya Harbinden önce hali hazırda bizde uygulanmakta olan usul gereğince dağıtılırdı.

Bu usul halen memleketimiz ve Federal Almanya'dan başka İtalya, Hollanda, İskandinav memleketleri ve Avusturya'da uygulanmaktadır.

ee) Vergi tevziini (Steuerueggleich) usulü :

Vergi tekniği bakımından veya politik mülâhazalarla birden fazla Mahallî İdarenin gelir kaynağını teşkil ederek bir vergi bunlardan yalnız birine tahsis edilip ve diğerlerine bir tevzin hissedarı olarak kanuni haklarına tekabül eden miktarı tahsis edilir. Burada külfetlerin tevzinine müteallik usuller mevzuu bahis olmayıp müteallik iştirakçi Mahallî İdareler arasında tediyeler mevzuu bahistir. Federal Almanya'daki iş yeri vergisi (Gewerbe Steuer) bu usule göre belediyeler arasında tevzi'ne tabi olur.

ff) Vergi taksimi; tevzii usulü (Umlagen) :

Komünal Finanzausgleich bakımından büyük önem taşıyan bir usuldür. Federal .Almanya'da üst kademedeki kamu kuruluşlarının vergilerinden belediyelere yaptığı yardımlar bu usul sayesinde gerçekleşir. İşlem şu şekilde yapılır; Bazı vergilerin normlaşmış gelir hasılatı belirli ölçüler ve bunlara eklenen özel nitelikler hesaba katılarak tevzi, edilir.

İlerde III. bölümde ayrıca açıklayacağımız üzere; vergi ve mükellefiyetlerin taksimi arasındaki sahada üst üniteden alt üniteye veya yakın üniteden uzak üniteye giden vergi taksimatı, ilçe vergilerinin taksim ve tevzii (Kreisumlage), özel mükellefiyetlerin tevziini (Senderlastenausgleich) bu usulün birer nev'ini, parçasını teşkil ederler.

D. Mahallî İdarelerin Gelir Kaynakları :

1 — Bugün Mahallî İdareler gelir ihtiyaçlarını şu kaynaklardan sağlamaktadırlar :

- a) Vergiler,
- b) Devlet yardımları,
- c) Harç, resim ve hizmet bedelleri,
- d) Mülk gelirleri, İktisadî teşebbüs gelirleri,
- e) Bağışlar,
- f) İstikraz ve emlak satışı gibi olağanüstü gelir kaynaklarıdır.

Bu kaynaklar çeşitli şekilde tasnife tabi tutulur. Meselâ Devletin tasarrufu altındaki kaynaklardan sağlanan gelirler ve öz kaynaklardan sağlanan gelirler şeklindeki menşei tasnif yanında; normal ve olağanüstü gelirler diye nev'e ve konuya göre yapılan guruplandırmalar mevcuttur. Ayrıca Mahallî İdare normal gelirlerinin de üç gurupta toplandığı görülür :

- a) Amme kudretine dayanılarak sağlanan gelirler - bunlara cebre dayanan gelirler de denmektedir - (Vergiler, harçlar, şerefiyeler ve para cezaları gibi).
- b) Özel Hukuk esaslarına dayanılarak sağlanan gelirler (Mülk gelirleri, teşebbüs ve işletme gelirleri).
- c) Devlet yardımlarıdır.

Milletlerarası ortalamaya göre - Demokratik memleketlerin istatistikleri ele alınmıştır - Mahallî İdareler genel gelir toplamalarına göre normal gelirlerin nisbeti şöyledir : Vergi gelirleri asgarî % 50, devlet yardımları ortalama % 30 - 40, İktisadî teşebbüs ve işletme gelirleri ortalama % 7 - 9 (Almanya ve Hollanda'nın küçük belediyelerinde bu nisbet genel gelirin dörtte birine kadar yükselmektedir.), patrimuan gelirleri % 5, harç, resim ve hizmet gelirleri % 7 - 10 dur.

Vergi ve devlet yardımlarından başka diğer gelir kaynaklarının incelenmesi hem konumuz dışında kalması hem de yukarda belirtildiği üzere bugünkü şartlarıyla cüz'î sayılacak gelir temin etmesi bakımından üzerinde durulmayacaktır.

2 — Mahallî İdare Vergileri ve Dünyadaki Vergi Sistemleri :

Mahallî İdarelerin en büyük gelir kaynağı vergilerdir. Komünal idarenin uygulandığı demokratik memleketlerde gelirin asgari yarısı vergi gelirlerinden sağlanmaktadır.

Dünyada uygulanan komünal vergi sistemleri üç grupta toplanabilir :

- a) Tek vergi sistemi,
 - b) Real vergi sistemi,
 - c) Karma vergi sistemi,
- dir.

a) Tek vergi sistemi : Bu sisteme, yalnız İngiltere’de ve Amerika Birleşik Devletlerinde uygulandığı için Anglo - Sakson sistemi de denir.

Birinci Dünya Harbi sonuna kadar İngiltere’de çok vuzuhsuz bir mahallî idare vergi sistemi mevcuttu. Bu duruma son vermek üzere İslâhata girildi ve dağınık bir çok mahallî idare vergileri birleştirilerek tek bir vergi haline getirildi. 1925 yılından beri uygulanan bu tek vergiye «General Rate» denilmektedir.

General Rate (Tek vergi) kullanılmağa, elverişli- gayri menkullerin - bina, arazi, orman ve maden—gibi - gayri safi iratları üzerinden alınır. Tek vergi İngiltere’de, mahallî idare gelir ihtiyacının r/r 42 sini sağlamaktadır. İhtiyacın diğer % 40 ı, devlet yardımlarından, c/c 18 2ii de emlâk, teşebbiis gelirleriyle harç ve resimlerden karşılanmaktadır. Bu verginin matrahı kira değerleridir. Değerlemeyi 1950 yılına kadar 'Mahallî idareler yapıyordu. Bu tarihten sonra hazine vekâletine devr edilmiştir.

İngiltere’de tek vergi Mahallî İdareler gelir ihtiyacının ortalama olarak % 42 sini sağlmasına rağmen yine de sistemin karakteristik geliri olamamıştır. Çünkü tatbikat şu şekilde devam etmektedir. Evvelâ devlet yardımı nazarı itibara alınmaktadır. Bunun miktarı belli olduktan sonra bakiye gelir ihtiyacı General Rate ile karşılanmaktadır. Bu sebeple verginin nisbeti, devlet yardımıyla kapatılamayan gelir ihtiyacını kapsayacak şekilde her yıl yeniden tespit edilmektedir.

Real Vergi Sistemi : Buna da Alman Sistemi adını vermek mümkündür. (Realsteuera) Real vergiler iki büyük gayri şahsi ver

giden (Gayri menkul vergileri _Grundsteuern - ile iş yeri vergisinden - ~Gewerbe" Steuer - ibarettir) Gayri menkul vergileriyle (Bina ve arazi ile iş yeri vergisi, Almanya'da belediye vergi gelirlerinin büyük şehirlerde % 57,2, küçük belediyelerde % 42,8 ini sağlamaktadır^ Bilhassa iş yeri vergisi çok verimlidir. Bu vergi (Gewerbe Steuer) belediye vergi gelirlerinin % 78,7 sini teşkil etmektedir. Arazi ve bina vergisinin vergi gelirlerine nisbeti % 16,5 dur. Türkiye'de bütün belediye gelirlerinin devlet gelirlerine oranı % 10 u geçmediği halde Batı Almanya'da yalnız bu iki verginin Federal Devlet gelirlerine oranı % 16 nm üstündedir.

c) Karma Vergi Sistemi : Bu sistemde real vergiler yanında şahsi nitelikteki mahallî muamele vergilerine yer verilir. Amerika Birleşik Devletlerinde mahallî muamele vergilerinin kabulü ile bu sistem tatbikatı başlamış ise de tipik misâli Fransa teşkil eder.

aa) Bugüne kadar Fransa'da birçok vergi reformu teşebbüslerine girişildiği halde komünal vergi sistemi karışıklıktan kurtarılamamıştır. Mahallî İdareler 1917 yılına kadar, 4 İhtiyarlar denen devlet vergilerine (ki bunlar arazi, bina, menkul mal vergileriyle patente vergisidir) munzam kesir eklemek suretiyle gelir ihtiyaçlarını sağlamışlardır. Bu tarihten sonra 4 İhtiyarlar Mahallî İdarelere devr edilmiştir. Bu vergilerin tatbikatı başarılı ve verimli olmadığı için 1959 yılında neşredilen bir kararname ile (Ordonance mevcut vasıtasız vergilerin ekserisi; 4 İhtiyarlar, hizmetçi, klavyeli müzik aletlerinden alınan vergi, balkon vergisi ve seyyar esnaf vergisi gibi tahsil masrafları yüksek fakat verimleri düşük vergiler kaldırıldı. Bunların yerine 4 yeni vergi konuldu. (Emlâk vergisi - imâr edilmiş ve edilmemiş gayri menkullere konur -, ikamet vergisi, patente vergisi - yukarda zikredilen kararname patente vergisini kaldırmış ise de üzerine yüklenen munzam kesirler sebebiyle fiktif olarak muhafaza edilmiştir - Mahallî muamele vergileri gibi.)

Memleketimizin İdarî sisteminin esasları ve bu arada malî sistemimizin prensipleri Fransa'dan alındığı için, bu memleketteki gelişmeleri ve son kabul edilen Mahallî İdare vergilerinin niteliklerini kısaca belirtmekte fayda vardır.

Emlâk Vergisi : Önceleri devlete ait olan,, bu vergi bilâhare Mahallî İdarelere devr edilmiştir. Arazi ve binaların kira değerleri üzerinden alınır. İdare, bakım ve sigorta masrafları matrahtan indirilir.

İkâmet Vergisi :1945 yılında Alsas - lorende tatbikiye başlanan bu vergi 1955 yılından itibaren bir kararname ile bütün Fransa'ya teşmil edilmiştir. Emlâk vergisi yanında, ikametgâhların kira değerleri üzerinden şahsileştirilmek suretiyle alınır.

Patente Vergisi : Devlet vergisi iken belediyeler munzam kesir yoluyla bu vergiden istifade ederlerdi. Asıl vergi kaldırıldıktan sonra yine komünler aynı şartlarla munzam kesir almağa devam etmektedirler.

Mahallî Muamele Vergisi : Buda eski devlet umumi muamele vergisinin devamıdır. «Taxe Locale Sur Le Chiffre Daffaires». Mahallî İdare hudutları içinde istihlâk maddelerinin perakende satışları üzerinde % 2,65 nisbetinde alınır. Bizdeki eski okturva resmine benzemekle beraber bundan farkı; belirli bir tarife göre miktar üzerinden alınmayıp kıymet üzerinden hesaplanmasıdır. Malın en son müşteriye intikali sırasında tahsil edilmektedir. Mahallî muamele vergisinin geliri üçe taksim edilir; Bir kısmı tahsilatın yapıldığı komünlere aittir. Diğer bir kısmı komünün bağlı olduğu departmana verilir. Bakiye miktar da müşterek bir fonda toplanıp tahsisli şekilde ve belirli ölçülere göre tekrar komünlere dağıtılmaktadır. Paris Belediyesinin gelir ihtiyacını % 40 mı bu vergi sağlamaktadır.

Fransa'nın 1938 istatistikleri incelenecek olursa Mahallî İdare vergi gelirlerinin -%-80 ni vasıtasız vergiler gelirinden, % 13 nün muamele vergilerinden ve % 7 ninde başta eğlence resmi olmak üzere diğer vasıtasız vergilerden sağlandığı görülür. Şu hale göre Mahallî Muamele Vergisi ancak büyük şehirlerde fazla gelir getirmektedir.

Senelere göre komün vergilerinin gelirlerini tetkike devam edecek olursak; 1946 yılında vasıtalı vergilerin % 33 nisbetine çıktığını ve vasıtasız vergilerin de % 50 nisbetine düştüğünü müşahade ederiz. 1948 yılında Mahallî İdare vergi gelirlerinin % 47 sini vasıtalı vergiler ve % 43 nü de vasıtasız vergiler teşkil etmiştir. Yine Fransa İçişleri Bakanlığının 1959 yılında yayınladığı istatistiklere göre; 1957 yılında Mahallî İdare vergi gelirlerinin % 49 onda yedisi vasıtalı vergilerden sağlanmağa başlanmıştır. Yukarda kısaca belirttiğimiz gelişme; Mahallî İdare vergi sisteminin vasıtalı vergilere doğru (bilhassa Mahallî muamele vergilerine) kaydığını göstermektedir. Fransa'da 1938 yılındaki durum 1957 de adeta tersine dönmüş gibidir. Mahallî İdarelerin artan gelir ihtiyaçlarını, aynı tempoya ayak uyduramayan vasıtasız vergi gelirleriyle, karşılamak

imkânı bulunamamış ve bizzarur, vasıtalı vergilere baş vurulmuştur.

Bu gelişme ile Fransa'da komünlerin gelir sıkıntılarının tahgîf kabul edildiği söylenebilir. Fakat memleketimizin ekonomik şartlarının ve ticarî teamüllerinin bu yola gidilecek duruma gelmediğine kısaca işaret etmek isterim.

bb) Mahallî Satış Vergilerinin (Muamele vergisi) kabulü ile Amerika Birleşik Devletlerinde Karma Sistem Tatbikatı Başlamıştır :

Amerika Birleşik Devletlerinde Mahallî İdare vergileri içinde «Property Tax» denilen vergi baş yeri işgal eder. Bu vergi bidayette servet vergisi niteliğinde iken daha sonra gayri menkullerden alınan emlak vergisi haline gelmiştir. Gayri menkullerin ve menkul servetlerin takdir edilen değerleri üzerinden alınır. 20. ci asrın başlarına kadar bu vergi Mahallî İdare vergi gelirlerinin % 70 şini sağlamış ise de, tatbikatı Almanya'daki real vergiler gibi başarılı ve verimli olamamıştır. Aksine hasılatında seneden seneye gerileme görülmüştür. Meselâ New York şehrinde belediye gelirlerinin önce % 85 ni bu vergi sağlarken son yıllarda bu nisbet % 19 a düşmüştür. Bu gerileme yüzünden Mahallî İdarelerin gelir ihtiyaçlarının noksanlıkları «Fransa'da olduğu gibi» «Sale Tax» satış vergisi ve devlet yardımlarıyla karşılanmağa başlanmıştır.

Amerika Birleşik Devletlerinde bütün perakende satışlar ve bazı maddelerin toptan ticareti (Sale Tax) satış vergisine tabidir. Hatta bazı eyaletlerde daha da ileri gidilmektedir; Meselâ New York eyaletinde, istihsal vasıtaları ve kömür hariç; elektrik, havagazı gibi maddeler dahi bu verginin şümulüne dahil bulunmaktadır. Vergi nisbeti düşük olmasına rağmen (% 1 ilâ 3) önemli gelir sağlamaktadır. Yine New York eyaletinden misal verecek olursak; bu eyaletin vergi gelirlerinin % 20 sini satış vergisinin sağladığı görülür.

cc) Holanda ve Belçika'nın Mahallî İdare Gelir Sistemi (Fon Usulü) :

Belçika Fransız tesirine tabi olduğu için, Fransa'da olduğu gibi, 1948 yılına kadar Mahallî İdare vergileri devlet vergileri üzerine konan munzam kesirlerden ibaretti. 1949 yılında yapılan bir reformla ; iller ve komünler yalnız devlete ait emlak vergisine munzam kesir ekleyebilme yetkilerini muhafaza ettiler. Ayrıca bazı Mahallî

vergiler ihdas edildi. Ezcümle «Taxe Industrielle» gibi bu vergi işletmelerin sarf ettikleri muharrik kuvvet ve personele ödenen ücretlerin yıllık tutarları üzerinden hesaplanmaktadır. Mahallî İdarelerin bakiye gelir ihtiyaçlarını devlet bütçesinden yapılan yardımlarla karşılanmaktadır. Bu yardımlar doğrudan doğruya yapılmayıp üç fonda; komünler fonu, komünlere ait sosyal yardım fonu ve iller fonunda toplanmaktadır. Buradan da kanuni ölçülere göre ilgililere tevzi edilmektedir.

Hollanda da 1952 yılından itibaren mahallî idarelerin gelirlerini emlak vergisi ile kira ve muhle değerleri üzerinden alman «Personelle Beasting» şahsi vergiler teşkil etmektedir. Ayrıca her yıl devlet bütçesinin ortalama gelirinin % 10 nisbetinde devlet yardımı yapılmaktadır.

E — Mahallî İdarelerden Devlet Yardımı :

19. cu asırdan itibaren mahallî idare gelir kaynakları arasına girmiş bulunan devlet yardımları, 20 ci asırda mahallî idare gelirlerinin esas rüknü haline gelmiştir. Devlet yardımlarının bazı memleketlerde ortalama % 40 nisbetine ulaştığı görülür. Meselâ Paris Belediyesi gelir ihtiyacının % 40 m devlet, yardımlarıyla - sübveticnlarla - karşılanmaktadır. İngiltere’de bu nisbetin daha da ileri götürüldüğü va kidir. (Her yıl aynı nisbeti muhafaza etmemekle beraber, meselâ, 1955 yılında bu nisbetin ortalama % 57,5 a kadar çıktığı görülmüştür.)

Devlet yardımlarının gerekçe ve faydalarını şu şekilde özetlemek mümkündür. (31).

1 — Bazı Millî nitelikteki hizmetler veya, devlete ait görevler, devlet adına, mahallî idareler tarafından yürütülür. Meselâ Sivil Savunma gibi, bu kabil hizmetler devlet adına yürütüldüğü için masraflarının da tamamının veya bir kısmının devlet tarafından verilmesi tabii bir sonuçtur.

2 — Devlet yardımları vasıtasıyla Mahallî idareler arasındaki vergi ödeme gücü farkları giderilir. Mahallî idareler arasındaki ekonomik ve sosyal farklar vergi gelirlerinde de farklılık doğurur. Fakir bir Mahallî idare sınırlan içerisinde oturan halktan toplanan vergilerle o bölgenin kamu hizmetlerini yeterli şekilde yürütmek müm-

(31) Mahallî idareler Mâliyesi Prof. t. Hakkı Dikmen, Sayfa :

kün olmaz. Ancak devletin malî yardımlarıyla diğer bölgelerdeki kamu hizmetleri seviyesiyle denge kurulabilir.

3 — Devlet yardımları ile Mahallî İdareler, Millî menfaatlere yararlı tesisler yapmağa teşvik edilirler. Meselâ genel sağlığı ilgilendiren tesisler; hastaneler, dispanser, kreş, doğum evleri, spor tesisleri ile millî kültürün gelişmesine hizmet eden kütüphane, tiyatro, opera ve konservatuvar gibi müesseselerin inşa ve hatta idame masraflarına devlet iştirak eder. Bu suretle hem bu müesseselerin kurulması ve hem de fonksiyonlarını ifa etmesi sağlanmış olur.

4 — Mahallî İdarelerin gelir yetersizlikleri devlet yardımlarıyla önlenir.

Kamu hizmetleri daimi gelişme halindedir. Ayrıca sosyal ve teknik gelişmeler mevcut hizmetlerin daha kaliteli ifasını gerektirir. Buna mukabil mahallî vergi sistemlerinin bu gelişmeleri karşılayacak nitelikte olmaması mahallî idarelerde gelir noksanlığı doğurmaktadır. Bu noksanlık da normal şekilde ya vergileri artırmak veya yeniden vergi ihdas etmek yahut da devlet yardımlarını artırmak suretiyle telâfi edilebilir. Dünyadaki temayül daima son şekil üzerinde - devlet yardımlarını artırma - toplanmaktadır.

Devlet yardımlarının gerekçesini mahallî hizmetlerin belirli bir seviyeden aşağı düşürülmemesi fikrine istinad ettiren müelliflerde vardır; Devlet millî menfaatlerle ilgili bazı sosyal ve kültürel hizmetleri yurdun her yerinde aynı seviyede tutmak üzere - kanunlarla - mahallî idarelere mecburiyet yükler. Bunun tabii sonucu olarak da, malî gücü bu hizmetleri yürütmeye kâfi gelmeyen mahallî idarelere yardım yapmak zorunluluğu altına girer.

Popitz e göre devlet yardımları iki kategoride toplanır. (32).

1 — «Finanzzuwisingen» umumi malî yardımlar (İngilizce tabiriyle ; General Grant).

2 — «Zuschüsse» tahsisli yardımlar (Specific Gran),

1 — Umumi Malî Yardım : (Finanzzuwisingen) Belirli bir harcama yeri gösterilmeden bir Mahallî İdarenin umumi malî gücünü desteklemek amacı ile yapılır. Bu sebeple Almanya'da buna, Umumi Örtme Ödeneği (Allgemeinen Dechungsmittel) denilmektedir. Bu

(32) Handbuch der Kommunalen Wirtschaft und Fraxis, von. Dr. Dj*. H. C, Hans Peters - Dritter Band 1959, Seite: 408.

yardım şekli hissedar olduğu gibi belirli bir vergi veya vergi gurubunun tahsilat tutarı ile orantılı olmayıp bütçede ki bütün gelirlerle orantılıdır. Yardımın belirli vergilerin hasılatına inhisar etmeden umumi gelir üzerinden hesaplanması bir çok faydalar sağlar. Bir defa devlet gelirlerine dahil yardıma ayrılacak vergi gelirleri belirli olmadığı için bilhassa menfi etkiler - yani gelirdeki azalma - yardım miktarına tesir etmeyecektir. Umumiyetle vergi gelirleri ve hatta diğer devlet gelirleri ekonomik krizler olmadığı müddetçe artma temayülü gösterirler. Devlet gelirlerinin toplamı üzerinden hesaplanan yardım miktarları da her sene gelirlerin artışı nisbetinde fazlalık gösterir. Memleketimizdeki tatbikat bu şekilde olmadığı için belediye gelirleri devlet gelirlerine nazaran gelişme ve artma gösterememiştir.

2 — Tahsisli Yardım : (Zuschiisse) da ise, yardım belirli bir maksat ve hizmet için yapılır. Tahsisli yardım vasıtasıyla devlet, bir Mahallî İdarenin bütçesinde plânladığı belirli bir işin masrafına da iştirak edebilir. Aynı zamanda bu yardım ya münferit bir işin ifasına veya bir görev gurubunun sahasına da şamil olabilir. Birinci halde yardım «Zuschüsse» görevin ifa şartına bağlıdır. Bazen görevin ifası sonunda meydana gelen masraflara göre devletin iştirak edeceği miktar tespit edilir ve ödenir. İkinci halde ise ifa şartına bağlı olmadan mevzuu bahis görev sahasındaki hizmetlerin yerine getirildiği veya getirileceği kabul edilir. Nüfus sayısı, görevin tabiatında bulunan başka faktörler nazara alınıp yardım miktarı tespit edilir. Bu vasfı sebebiyle ikinci haldeki yardım gerçek masraflardan da fazla olabilir.

Evvelce «Zuschüsse» tahsisli yardım için özel yardım «Spezial Dotation» deyiimi kullanılırdı. Bu gün tahsisli yardıma bir maksat ve gayeye bağlı yardım (Zweckgebundene Zuweisung) da denilmektedir. Tahsisli yardımlar vasıtasıyla Mahallî İdareler üzerinde tesir yapmak düşüncesi güdülebileceği gibi bazı hizmetlerin devletin gayelerine uygun tarzda ifası da sağlanabilir.

Genel olarak devlet yardımlarının miktar ve nisbetleri her memleketin malî tevzin politikasına, Mahallî İdarelere bırakılan hizmetlerin genişliğine ve Mahallî İdarelerin öz kaynaklarının verimli-

lik derecesine tabi olur. Bu yardımın dağıtılması çeşitli şekillerde gerçekleştirilir. Meselâ Belçika Hollanda ve Fransa'da olduğu gibi fon usulüne veya veya Federal Almanya'da olduğu gibi «anahtar tevzii usulüne» göre dağıtılır. Almanya'da müşahade edildiği üzere adaletli bir tevzini sağlamak üzere yalnız nüfus faktörü nazara alınılayıp bununla beraber Mahalli İdarelerin vergi ödeme güçleri, büyük merkezlerin şahıs başına düşen fazla masrafları, sınırdaki bulunmak gibi niteliklerde hesaba katılır.

Devlet yardımları Mahalli vergi mükellefiyetinin ağırlaşmasını önlemektedir. Aynı zamanda Mahallî İdarelerin kendi imkân ve gelirleriyle yapılamayan hizmetler, devlet normlarına göre süratle başarılabilmektedir. Bu önemli faydalar yanında devlet yardımlarının ademi merkezîyet idarelerinin muhtariyet prensibini ihlâl ettiği, gizli bir vesayet sistemi kurduğu da en büyük mahzur olarak ileri sürülmektedir.

MERKEZİYET VE ADEMİMERKEZİYET SİSTEMLERİNİN GENEL OLARAK İNCELENMESİ

Âlim Şerif ONARAN

GİRİŞ:

MERKEZİYET VE ADEMİMERKEZİYETİN TANIMLANMASI VE AÇIKLANMASI

MERKEZİYET VE ADEMİMERKEZİYETİN FAYDA VE MAHZURLARI
MAHALLÎ İDARELERİN MUHTARİYET UNSURLARI

İLERİ MEMLEKETLERLE GERİ KALMIŞ MEMLEKETLERİN MAHALLÎ İDARELER YÖNÜNDEN ÖZEL DURUMLARI

KALKINMA PLANLANMASINDA İZLENEN STRATEJİNİN YÖNLERİ OLARAK

MERKEZİYETÇİLİK VE ADEMİMERKEZİYETÇİLİK

YENİ TEKNİK GELİŞMELERİN İKİ SİSTEM ARASINDAKİ İLİŞKİLERE ETKİSİ

Mahallî İdareler Üzerinde Düşünceler başlıklı bir incelemesine (1) Cemal Aygen şu girizgâhı yapıyor :

İnsanlar bir arada yaşamağa başladıklarından beri daima küçük topluluklar halinde ve belki de Devlete takaddüm eden kuruluşlar içerisinde bir araya gelmişlerdir. Bu kuruluşlar, basit te olsa, müşterek ihtiyaçların giderilmesi, müşterek hizmetlerin sağlanması ve bunun da topluluğun kendi imkânlarıyla giderilmesi gayesi içerisinde ortaya çıkmış ve bu gayenin gerçekleştirilmesi istikametinde teşkilatlanmıştır.

Hukukî kuruluşlar olmadan evvel sosyal bünyenin zaruretlerinden gelen bu insan topluluklarının mümeyyiz vasfı, kendi kendine

fi) Cemal Aygen, MAHALLÎ İDARELER ÜZERİNDE DÜŞÜNCELER, SBF. Dergisi, 1962, n. 3-4, s. 351 - 386.

yeter olmasıdır. Müşterek ihtiyaçların giderilmesi, diğer bir tabirle topluluğun ferdin imkânlarını aşan müşterek faaliyetlerin sağlanabilmesi, bu topluluklar içerisinde toplumsal hizmet mefhumunu geliştirmiştir. Bu hizmetlerin yerine getirilebilmesi her şeyden evvel teşkilatlanmayı icap ettirdiğinden, bu topluluklar çeşitli şekillerde teşkilatlanmışlardır. Böylece, müşterek ihtiyaçların müşterek hizmetleri gerektirdiği topluluklar, bulundukları şartlar içerisinde teşkilatlı «idareler» şeklinde belirtmeğe başlamışlardır.

Şurası bir gerçektir ki, bu gelişmede, eğer tabir caiz ise bu «idareleşmede» ekonomik faktörlerin tesiri büyüktür. Mübadele ekonomisinin belirmesi ve bu çeşitli topluluklar arasında alış verişlerin başlaması gelişmeyi hızlandırmış ve ona yeni bir istikamet vermiştir. Modern anlamda olmamakla beraber, sosyolojik üniteler halinde bu insan toplulukları artık bir «şehir» sayılmağa ve şehirleşmenin hususiyetlerini göstermeğe başlamışlardır, işte bu oluşta mübadelenin, paranın ve alışverişin yeri büyüktür. Adeta bu oluşun yegâne ve tek âmili olarak, bazı sosyologlar, para ekonomisinin ortaya çıkmış olmasını gösterirler. Bunlardan biri olan G. Kessler («Şehrin Tarihi ve Sosyal Fonksiyonu», İstanbul 1936, s. 7) : «Dünyanın hiç bir yerinde parasız ve alışverişsiz bir şehir yoktur.» demek suretiyle bu durumun ehemmiyetini belirtmek istemiştir.

Biz, mevzuumuz itibariyle şehir ve şehirleşmenin veya diğer daha basit veya daha mütakâmil toplulukların sosyolojik oluşları ve gelişmeleriyle ilgilenmekten ziyade, bunların idare tarzları ve şekilleri üzerinde durmak istediğimizden bu meseleler üzerine daha fazla eğilmeyeceğiz (2).

MERKEZİYET VE ADEMİMERKEZİYETİN TANIMLANMASI VE AÇIKLANMASI :

1) Merkezî ve Mahallî idareler Farklılaşması (3) :

Bugün modern Devletlere baktığımız ve bunların bünyelerini tetkik ettiğimiz zaman, merkezî idareler ile mahallî idarelerin farklılaştıklarını görmekteyiz. Bir taraftan millî menfaatler ve bütün vatandaşları ilgilendiren hizmetlerin mevcudiyeti, diğer taraftan da, mahallî halk topluluklarının, böyle bir mahallî topluluğun mensubu

(2) op. cit., s. 351-352.

(3) idem., s. 355)-356.

olmak sıfatıyla ortaya çıkan müşterek ihtiyaçlarını gidermek için kurulan idareler bu farklılaşmayı meydana getirmiştir.

Millî menfaatlere ve umumî hizmetlere ait olan İdare, geniş manasıyla Devlet idaresi dediğimiz ve Devlet Reisinden başlayarak (Anayasa, ikinci Bölüm, Yürütme, m. 95 ve dv.) Hükümeti de içerisine alan bir icra kuvvetine tevdi edilmiştir. Bu icra kuvveti Başbakan, Bakanlar, Valiler, Kaymakamlar ve Nahiye Müdürleriyle yürütülür.

Diğer taraftan da, mahallî halk topluluklarının müşterek ihtiyaçlarından meydana gelen mahallî idareler vardır ki, bunlar da Muhtar İdarî Topluluklar'dır.

Bu farklılaşma, her iki idarenin hususiyetlerinden meydana gelmektedir. Bu hususiyet, «vilâyet» ve «komünler» in (bizde komün idaresi karşılığı olarak Belediyeler ve köyler vardır.) sadece coğrafi bölgeler olmayışında tecelli eder. Bunlar bir bakıma. belirli bir muhtariyete sahip vatandaşlar topluluğu olarak, Umumî Meclis veya Belediye (komün) Meclisleri adları altında karar yetkisini İmiz meclisler vasıtasıyla idare edilir ve Vali, Belediye Reisi ve Muhtar gibi icra organlarına da sahiptirler.

2) Ademi Merkeziyet ve Merkeziyet (4) :

Merkezî ve mahallî farklılaşmasının tabii bir neticesi olarak merkezî idarelerin vazife ve yetkileriyle, ademi merkeziyet idarelerinin vazife ve yetkilerinin neler olduğunu ve bunların hudutlarını tespit etmek esaslı bir mesele olarak ortaya çıkmaktadır.

Buna göre ilk önce tespit edilmesi gerekli olan nokta görevlerin ve yetkilerin bir taraftan merkezî otorite, yani Devletin temsilcileri yle, diğer taraftan da mahallî idarelerin — II Genel Meclisi, Belediye ve Köy idareleri — temsilcileri arasında nasıl paylaşılacağı ve tevzi edileceğidir, iktidar ve otoritenin bu şekilde bölünmesi ve paylaşılması, Devletin ve milletin bütünlüğü bakımından bir tehlike arz etmez mi? Diğer taraftan böyle bir .bölünme ve ayrılmanın tekâmül bakımından fayda ve mahzurları var mıdır?

İşte bu suallere verilecek cevaplar, İdarî ademimerkeziyet idaresinin mahiyetini tespitte bize rehber olacaktır.

(4) idem., s. 357-360.

A. Ademimerkeziyet (5) :

İdarî teşkilâtın mevzuu nedir ?

Bir hükümetin idaresi altında toplanmış olan insanlar, müşterek menfaatlerini gerçekleştirmek ve tatmin etmek için teşkilatlanırlar. İnsan toplulukları, teşkilât üzere kurulurlar. Bu toplulukların müşterek gayelerini tahakkuk ve ihtiyaçlarını tatmin etmek için vaki İdarî teşkilatlanmanın mevzuu :

Aynı hükümet altında toplanmış olan vatandaşların müşterek menfaatlerini, mümkün olduğu kadar en iyi şekilde temin ve tatmin etmektir (H. Barthelemy, «Traite Elementaire de Droit Admini'Stratif», 1933, Paris, 13. s., s. III).

Konu bu olmakla beraber bugün geniş topraklara sahip olan Devletleri düşünersek, her mahallin hususiyetleri de ihtiyaçlarının da çeşitli olduğu dikkat nazarına atanırsa, merkezî idare ile, herkese ve her mahallin hususiyetlerine göre ve hepsine şâmil tedbirler almanın güçlüğü ve hatta imkânsızlığı ortaya çıkar. Şu halde her bölgenin, her şehrin ve her beldenin ihtiyaçları birbirinden farklı olduğuna göre, ihtiyaçları karşılamak üzere alınacak tedbirlerin kendi hupsusiyetlerine uygun olarak mahallî idarelere bırakılması uygun olur, işte ademimerkeziyet buradan çıkmaktadır.

Bunun karşısındaki Merkeziyetçi Devlet mefhumu ile, bütün âmme hizmetlerinin hükümetin veya millî hükümetin uhdesinde toplanmış olduğunu müşahade ederiz.

Ademimerkeziyet esasını kabul etmiş olan Devlette ise, âmme hizmetlerinin en mühim olanları merkezî iktidar tarafından deruhte edilmiştir.

Buna mukabil mahallî veya hususi mahiyetteki hizmetlerin idaresi ise kontrol ve murakabe hakkı merkezî idarede mahfuz kalmak şartıyla (ki bu aidaî vesayet denmektedir) mahallî makamlara bırakılmış olan idare tarzına da Ademimerkeziyete tabi hükümet tarzı denilmektedir. (Berthelemy, s. 112).

Merkezî yetkilerin kısmen (daha az yetkili) mahallî otoritelere devri iki şekilde olur :

1) Mahal itibariyle ademimerkeziyet (köy, belediye, il genel meclisi gibi mahallî makamlar) .

(5) İdem., S. 357-360.

2) Mevzu itibariyle ihtisaslaşmış bir makama (üniversite gibi) devri, hizmet itibariyle ademimerkeziyeti doğurur.

Aygen'in, merkezî ve ademimerkezî idareler hakkındaki görüşlerini şöylece özetleyebiliriz :

Aşiretten merkezî devlete kadar giden tarihî gelişimine bakılarak, tamamen merkezileşmiş bir devletin meydana gelmiş olduğu söylenemez (Orta Çağ'da Kuzey Almanya'da kurulmuş olan (şehirler ((hanse)) arasındaki ticarî ve iktisadi birlikler şeklindeki) «hansetique» şehirler bunun istisnasıdır).

Modern Devlette merkezî veya mahallî otoriteler arasında yetkilerin bölünmesi mevcuttur. Manoca Prenslüğünde bile bir tek komün mevcut olmasına rağmen yetkilerin prens ile komün idaresi arasında bölüşüldüğü müşahade edilmektedir.

Bunun aksine olarak tamamen ademimerkeziyetçi bir Devleti düşünmek te imânsızdır (o zaman mahallî devletlerin herbiri bir devlet olurdu).

Bonnar'a göre (Droit Administratif, s.315), idari ademimerkeyette siyasî faktörler geniş bir yer işgal etmektedir.

Otoriter Devletler merkeziyetçiliği ve bunun aksine olarak da demokratik devletler ademimerkeziyetçiliği benimsemektedirler. Otoriter Devletlerde (merkeze bağlı bir ajanla yürütülen) otoriter Devletlerde (merkeze bağlı bir ajanla yürütülen) otoriter ademi merkeziyet, demokratik devletlerde (hür ajanla) (şef) yürütülen ada- m i merkeziyet bahis konusudur.

Ademimerkeziyetin tarifi :

Aygen'e göre (6) «Ademimerkeziyet öyle bir mahallî idare teşkilâtıdır ki, bunda, bazı âmme hizmetlerinin mahallen idaresi, merkezî iktidarın mahallî ajan ve temsilcileri tarafından değil de, bu merkezî iktidara karşı belirli bir muhtariyeti olan ve seçilmiş idari organlara sahip bulunan mahallî idare makamlarınca deruhte edilmiştir.»

(6) İdem.

Bu konuda Foster'ın gözlemleri şöyledir (7) :

1962 yılında Birleşmiş Milletler, «Decentralisation for National and Local Development» adlı bir rapor yayımladı. Bu rapor 13 ülkenin uzmanlarının iştirak ettiği bir incelemeye dayanıyordu. Raporda, bu ülkelerin her birindeki ademimerkeziyet modelinin kısa bir tanımlaması («etrafını camı, ağyarını manî» bir şekilde), bulunuyordu :

«... ya taşradaki memurlara yetki genişliği (yani vekâlet) verme yoluyla veya mahaliî idarelere veya diğer mahalli teşekküllere millî merkezden yetkinin aktarılmasıdır» («... the transfer of authority away from the national Capital, whether by deconcentration (i. e. delegation) to field offices or by devolution to local anthorities or otherlocaü bodies»).

Bu tarif, sadeliğin değerini taşıyor — otoritenin merkezden her hangi bir şekilde transferini tek bir terim halinde gözetir ve aynı zamanda iki şekildeki ademimerkeziyet arasında ayırmda bulunmayı sağlayacak diğer terimler ortaya koyar. Yani, * devolution», sadece, iktidarın mahalli idarelere nakli için içtin kullanılırken, «deconcentration» veya «delegation», bölgevi veya yersel kuruluşların (offices) kullanmasına izin verilen çeşitli derecelerdeki sorumluluk ve yetkiyi tarif eder.

B. Mahal ve Hizmet İtibariyle Ademimerkeziyet (8) :

Mahal İtibariyle Ademimerkeziyet, merkezî iktidar ile, mahalli âmme hizmetlerini idare eden mahalli idare makamları arasında mevcut münasebetlere taallük eder.

Hizmet İtibariyle Ademimerkeziyet, hizmetin ajanları ile hizmeti idare eden makamlar arasındaki münasebette mevcuttur (Üniversiteler, Vakıflar Genel Müdürlüğü, İnhisarlar, Ticaret ve Sanayi Odaları ve İktisadî Devlet Teşekkülleri).

Aralarındaki farklar :

1) Gördükleri hizmet bakımından : birincisi mahalli hizmet, ikincisi umumî hizmet görür;

(7) J.W. Foster (TODAIE Nezdinde B.M. Başmüvaşiri), «Decentralisation and Decontentration», (TODAIE, 1964. S. 1.

(8) Aygen, op. cit., S. 361 - 362 (özet).

2) Münasebetler bakımından : birincisinde merkezî iktidar ile mahallî idare organları arasındaki münasebet bahis konusudur; İkincisinde hizmet idare edenler ile (üniversiteler arası kurul, senato, profesörler kurulu) hizmetin ajanları (öğretim üyeleri) arasındaki münasebet bahis konusudur.

C. Otoriter ve Demokratik Memleketlerde Ademimerkeziyet (9) :

Her ikisinde de mahallî idarelerin yetkili organlarının, merkezî iktidar muvacehesinde belirli bir muhtariyete sahip olmaları ve oldukları bir vakiadır.

Fark : mahallî ademimerkeziyet idarelerinin organlarının teşkilindeki usuldedir. Demokratik ademimerkeziyette bu organlar seçimle işbaşına gelir; seçilenler kendi kendilerini teşkilâtlandırır ve idare ederler. Otoriter ademimerkeziyette ise, bu organlar, tayinle işbaşına gelir. Seçim kalkmış olmakla beraber ademimerkeziyet hâlâ mevcuttur; çünkü :

1) Tayin, meslek memurlarından yapılmamakta; geçici âmme hizmeti yapmağa davet edilen hususî şahıslar arasından yapılan bu tayin sonucunda ;bu şahıslar fazladan âmme hizmeti yapmada, esas itibariyle, kendi işlerine devam etmektedirler.

2) Bu şahıslar, tayinle işbaşına getirilmelerine rağmen, idareyi, ademimerkeziyet idaresi yapan diğer faktör ve unsurlar devam etmektedir (Bu faktörlerin neler olduğu hakkında balkınız : «Mahallî idarelerin Muhtariyet Unsurları» başlıklı ,bölüme).

İngiltere’de sistem (10), gerçekten «mahallî kendi kendini idare» («local self government») olarak tarif edilmiştir; (yani) :

a. Belirli bir bölge veya yerin sakinlerine ilişkin hususlarda, İdarî ve icraî görevlerden sorumlu, seçilmiş mahallî otoritelerin idaresidir.

b. Mahallî idareler, merkezî hükümetten ayırıdır ve merkezî hükümetin bir bölümünü teşkil etmez.

c. Parlâmentoya karşı, statüyle saptanmış yetkilerine girmeyen hususarii icra etmeleri halinde sorumlu; ve değişen derecelerde,

(9) İdem., S. 363-364 (özet).

(10) Ftoster, op. cit., S. 2-3.

merkeze malî yönden kısmî bağılıkları sebebiyle, faaliyetleri bakımından, merkezî hükümetin kontrolüne bağlı bulunmaktadırlar. Başkaca karışanları (masters) yoktur.

d. Politikanın tayini ve icrası noktalarından sorumlu olup, baş icracı durumunda bir memur yoktur.

Teftişler sonunda ortaya çıkacak usulsüz harcamalardan ve herhangi bir fazla vergi tarhından sorumludurlar.

Uhdelerinde bulunan mahallî işler şunlardır :

Mesken problemleri, şehir ve kasaba plânları, şose ve köprüler, su tedariki, trafik işleri, çeşitli kademelerdeki eğitim, bölgesel sağlık hizmeti, yaşlıların bakımı ve çocukların korunması, itfaiye ve polis hizmetleri, parklar ve dinlenme yerleri.

Ortalama olarak merkezî hükümet, mahalli otoritelere masraflarının 1/3 i nispetinde akçalı yardımda bulunur. Bazıları daha da fazla yararlanır.

The Ministry of Housing anda Local Gocvernment, merkezî hükümetle mahallî idareler arasında başlıca unsuru teşkil eder. Ancak mahallî idarenin çeşidine göre, diğer muhtelif bakanlıklar da ilgilidir.

Son yirmi yıl içinde bir çok bakanlıklar kendi bölgevî (hatta bir çok hailerde mahallî) teşkilâtlarını kurmuşlardır. Tabiidir ki bu mahallî idareler sisteminden ayrı bir şeydir. Ancak bunlar, merkezî hükümete (nisbet edilerek) hazır bir temas noktası teşkil ederler; bununla beraber mahallî idareler alâkalı konularda (daha çok) doğrudan doğruya Bakanlıklarla temasa geçmeyi tercih ederler.

Türk sistemi (kısmen mahallî idare) formüllüne istinat eder. Merkezden mail yardımlar dışında, gerek teftiş, gerekse merkezi idarenin mahallî ajanlarının bütçe ve kararlar üzerinde yetkileri mevcuttur. Buna rağmen bir çok görevler de, karar yetkilileri tarafından görülür.

Vichy Hükümeti ve Milli Birlik Komitesi yöntemi, mahalli yöntemi, mahalli idareler ajanlarının merkezce tayininin Örnekleridir. (11).

(11) Aygen, op. cit., S. 365.

D. İdarî Merkeziyet (12) :

a. Merkeziyet ve Hiyerarşi esasına istinat eder.. Merkeziyet iki

- a) İdarî Merkeziyet ;
- b) Hizmet itibariyle merkeziyet.

Birincisi Cumhurbaşkanından muhtara kadar inen dikey münasebetleri gözetir. İkincisi her bakanlığın merkezden illere, ilçelere hatta bazen bucak ve köylere kadar uzanan hizmet huzmesini teşkil eder. Ancak bu dikey hizmet münasebeti illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından mevcut yetkilere istinaden ayrıca yanlamasına kesilir.

b. İdarî Hiyerarşinin yetkileri :

- aa) Tayin yetkisi
- bb) Disiplin yetkisi
- cc) Nezaret yetkisi
- dd) Emir yetkisi
- ee) Hiyerarşik yetki.

Bunlardan önemli görülen Hiyerarşik yetki üzerinde (Duguit ve Laferriere'e atfen izahlarda bulunan) Carre de Malberk'in izahlarını özetleyelim (13) :

(1) Hiyerarşik Yetkinin Mahiyeti :

Memur ve ajanların yaptıkları tasarruflar üzerinde tecelli etmektedir; Muhtelif şekilleri :

- Önceden tasvip alma;
- Muamelelerin taliki;
- İptali;
- Yeniden tanzimi.

Hiyerarşik yetki, yerine kaim olma yetkisini ihtiva etmez; aksi takdirde yetkilerin karışması (confusion des pouvoirs) olur. Hiyerarşinin mahiyeti buna müsait değildir.

(12) Aygen, S. 374 -379 (özet).

(13) İdem.,

(2) Hiyerarşik Yetkinin Sahası :

Yalnız tasarrufun kanuniliği değil, uygunluğu bakımından da hiyerarşik yetki harekete geçer (Bonnard, op. cit., s. 313). Yani yalnız salâhiyetli olup olmama değil, takdir yetkisinin de yerinde kullanılıp kullanılmadığı yetkili âmirce kontrol edilir.

(3) Hiyerarşik Murakabe Selâhiyeti :

Bu yetkiyi, ajana en yakın hiyerarşik âmir kullanır. Onun aldığı hiyerarşik karar da, (onun) en yakın hiyerarşik âmirinin murakabesine tabidir. (En üst âmire kadar bu yetki böylece gider). Fakat asla [bir veya bir kaç hiyerarşik âmir atlanarak (ommissio medio) kullanılmaz.

(4) Hiyerarşik Yetkinin İstimâl Şekli :

- ya âmir tarafından anî olarak;
- ya da ilgili bir şahsın talebi üzerine vuku bulur.

İkinci şekil hiyerarşik müracaat müessesesini doğurur.

E. İdarî Vesayet (14) :

Merkezî iktidarın, mahallî idareden üstün olmasının tabîî bir neticesi olarak, merkezî iktidarın murakabe ve nezaret yetkisi bulunduğu fikrinden doğmuştur.

Tarifi :

«İdarî vesayet, merkezin ademi merkeziyet idarelerinin icraî kararlarını ve İdarî fiil ve hareketlerini murakabe etmek ve bu kararlarını bozabilmek selâhiyetidir» (S. S. Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları, c. 1, 1960, s. 498).

Ademimerkeziyet idarelerinin karar ve fiilleriyle Devletin birliğinin ve âmme hizmetlerinin insicamının ihlâline mani olmak için kabul edilmiş bir müessesedir.

Bu insicamın bozulmaması endişesi İdarî vesayetin meşruiyetini ihdas etmiştir.

(14) İdem., S. 379 - 383.

İki İdare Arasında Bu Rabıta Nasıl Ortaya Çıkmıştır ?

Aralarında hiyerarşik bir kademeleşmeye imkân olmadığına göre, bu yetkiden mahrum olan merkezî iktidar, ademimerkeziyet idareleri üzerindeki murakabesini İdarî Vesayet denilen usulle sağlar.

Bu murakabe talihsiz bir tabirle İdarî vesayet (tutelle administrative) diye anılmaktadır (Berthelemy, s. 109). Gerçek anlamında murakabe ve vesayet aynı manaya gelmez; (çünkü hukuk âleminde vasi, yalnız nezaret etmekle görevli olmayıp, icabı halinde, gayri mümayyizin yerine geçerek hukukî tasarruflarda bulunur) (Berthelemy, idem.).

Vali seçimle işbaşına gelmediği için İl Özel İdaresini veya komünü temsil edemez; temsilin bulunmadığı yerde İdarî vesayet olmamak gerekir (!).

Valinin İdarî vesayet makamı olarak hikmeti vücudu, mahallî makamların, merkezî otoritenin yetkilerine tecavüzünü önlemeğe mani olmasıdır.

Bu bakımdan medenî hukuktaki vesayet müessesesi ile karıştırılmamak icap eder.

İdarî Vesayetle Karakteristik Hususiyetleri :

1) İdarî bir murakabedir. Ancak İdarî makamlar ve İdarî kaza mercilerince icra edilir. Adlî makamların bu çeşit bir murakabesi mümkün değildir.

2) Esas itibarıyla merkezî iktidarın (Devletin) umumî menfaatleri bakımından konulmuştur. Yani ademi merkeziyet idarelerinin (rağmına), Devletin birliği, kamu menfaati ve kamu hizmetlerinin ahenk ve insicamını sağlamak ve sürdürmek endişesinden neşet etmiştir.

3) Kanuna istinat eder. Sınırlıdır.

4) Merkeze ait bir salâhiyet olmakla hiyerarşik tabaka ve derecelerde kullanılamaz. Doğrudan doğruya bu salâhiyeti haiz makamca kullanılır.

5) Ademimerkeziyet idarelerinin kararları üzerinde olduğu kadar, ajanlarının şahısları bakımından da kullanılır.

a. Şahıslar bakımından :

Tâyinler, aziller, işten el çekirme (mahallî organları fesih yetkileri; köy muhtarlarının azli ve belediye ve il genel meclislerinin feshi gibi... buna dahildir).

b. Kararlar üzerinde :

İptal, tadil, tasdik ve müsaadeler yoluyla murakabe mevcuttur.

(En müessir murakabe : merkezî iktidarın mahallî organları feshi ve İdarî kazanın alınan kararları iptali şeklinde tecelli eder.)

MERKEZİYET VE ADEMİMERKEZİYETİN FAYDA VE MAHZURLARI

I) Merkeziyetin Lüzum ve Faydalan (15) :

1. Siyasî kuvvet bu sayede genişler ve kuvvetlenir.
2. Amme hizmetleri için lâzım gelen sermaye ve ihtisas ihtiyacı miktarınca ve yeterince sağlanır.
3. Merkeziyette İdarenin bitarafılığı daha fazla temin edilmektedir.
4. Merkeziyette halkın külfetleri de hafifletilebilir (temerküz kanunu sayesinde âmmе hizmetleri daha az masrafla görüleceğinden) .
5. Askerî kuvvetlerin ve teşkilâtın merkezileştirilmesi, mülki idarede de merkeziyeti zaruri kılar.

II) Mahzurları (16) :

1. Merkeziyet kırtasiyeciliği attırır.
2. Demokrasi esaslarına uygun değildir.
3. Memurların tayininde siyasî tesirler ve nüfuzlar rol oynayabilir.

(15) Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları, c.1., 1960. S. 470-472 (özet)..

(16) opus, cit., S. 472 -474 (özet).

4, Siyasî nüfuz ve tesirler âmme hizmeti masraflarının adilane inkisamına mani olabilir.

Bu mahzurlarına rağmen bu sistemin tamamen terkedilmesine imkân yoktur. Tarihi, İctimai, siyasî ve İktisadî sebeplerden doğan ve gelişen bu sistemin bütün mahzurları bilinmekle beraber muhafaza edilmekte ve ancak bu mahzurları önleyecek veya azaltacak tedbirler alınmasına çalışılmakta ve köyle tedbirler aranmaktadır.

III) İdarî Ademimerkeziyetin Fayda ve Mahzurları (17) :

1. Mahallî ademimerkeziyet demokrasi esaslarına daha uygun sayılabilir. Bu sebepten dolayı mahallî bakımdan İdarî ademimerkeziyet prensibi demokrat ve liberal bir sistem tarafından siyasî mülâhazalarla ihmal edilemeyeceği gibi Devletçilik ve müdahale sistemi tatbik edilirken de tamamen ihmal edilemez.

Bununla beraber, mahallî İdarî ademimerkeziyetin bir takım mahzurları da vardır :

- a. Müfrit bir ademimerkeziyet, ülkenin birliğini ihlâl edebilir.
- b. Âmme hizmetlerinin bir sistem dahilinde ülkenin her noktasında ve imkân nisbetinde müsavat dairesinde görülmesine mani olur.
- c. Ülkenin her noktasında malî ve teknik vasıtalarla aynı suretle ve aynı nispet dairesinde istifade mümkün olmaz : malî kaynaklar zengin, ahalisi münevver olan mıntıklar gelişme imkânı bulur; kalkınma için daha tesirli yardıma ihtiyacı olan mıntıklar bu imkândan mahrum kalır.
- d. Mülki teşkilât ile askerî teşkilât arasındaki muvazene bozulabilir.

Görülüyor ki merkeziyetin mahzurları, ademimerkeziyetin faydalarını ve faydaları ise, mahzurlarını teşkil etmektedir.

Bundan da, bu sistemlerden birinin tek başına nazara alınmasının mutlaka mahzurlu olacağı neticesi çıkarılmaktadır. Onun için İdarî ademimerkeziyet prensibi de memleketin siyasî, İctimai, fikrî ve teknik birliğini bozmayacak surette tatbik edilmek ve bunun için de merkeziyet esaslarıyla tahdit ve telif olunmak icap eder.

2. Hizmet ademimerkeziyetinin fayda ve mahzurları başka bakımdan bahis konusu olur :

a. Hizmet ademimerkeziyeti teknik ihtiyaç ve zaruretlerin mahsulüdür : Devletin faaliyetlerinin ve mahdut sahalara inhisar ettiği liberal sistemlerde veya böylesine zaman ve mekânlarda bu faaliyetlerin merkez normal teşkilâtı ile idaresi mümkündür.

Fakat Devletin fertlerin yapacağı işlere de el atıp hizmet sahası genişledikçe teknik bilgi ve ihtisasa da ihtiyaç o nispette artar ve faaliyet usulleri de derece değişiklik arzeder.

... Hulûsa hizmet ademimerkeziyeti ve bunun tatbikinden doğan idare hükmi şahısları teknik mahiyet arz eden özel bir durum gösterir.

Faydaları :

1) Hizmet daha rasyonel, işin icaplarına daha uygun kaidelerle idare edilebilir; daha çabuk, daha ekonomik ve daha verimli olarak görülür.

2) Teşkilâtın müstakil bir şahsiyeti ve patrimuanı bulunduğu için faaliyetini takdir edenlerin bağışları sağlanmış olur.

3) Bu teşkilâtın haiz olduğu muhtariyet idarelerinin daha mütehassıs ellere verilmesini ve kendilerinin umumî bütçeden tahsis ve temin edilen yardımdan fazla varidat kaynaklarına sahip olabilmeleri ve böylece verimli faaliyetlerde bulunmaları sağlanır.

İçtimai ve teknik zaruretlerden doğmuştur. Bu lütuf ve imtiyaz değildir.

Mahzurları :

1) En önemlisi : Devletin kabul zorunda kaldığı bütçe ve muhasebe usullerinden ayrılmış olması, murakabe bulunmamasından malî idaresizlik ve suistimallere yol açabilir.

2) Teşkilâta bir takım kötü an'aneler teessüs ederek, tekâmüle, yeniliğe karşı reaksiyon uyanır; Devlet ve Cemiyetteki büyük tekâmüle ayak uyduramaz.

Fakat bu mahzurlar bu sistemin terki için bir sebep teşkil etmez.

Hizmet ademi merkeziyeti sistemi de günden güne gelişmekte ve tatbik sahası yayılmakta ve genişlemektedir.

MAHALLİ İDARELERİN MUHTARİYET UNSURLARI (18) :

Muhtariyet Unsurları :

- A. Mahallî Mamelek;
- B. Mahallî İdarelerin Hususiyetleri.

A. Mahallî Mamelek: Devletten ayrı bir hukuk süjesi olarak mahallî idareler mahallî mameleki haizdir. (442 sayılı köy kanunumuzun 2. maddesi köyün orta mallarını saymakta; İdare Umumiyei Vilâyet Kanunun Muvakkatinin 75. maddesi, «Vilâyetin emvali menkule ve gayrı menkuleye mutasarrıf olabileceğini» açıklamaktadır).

Mahallî İdarelerin hükmü şahsiyeti hakkında Anayasamızın 116. maddesinin birinci fıkrasının hükmüne göre :

«Mahallî idareler, il, belediye ve köy halkının ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen «kamu tüzel kişileridir».

Bunun neticesi olarak :

- a) Kendilerine has bir mamelekin idaresi ve kullanılması ancak kendi yetkileri dahilindedir. Merkezî iktidar buna müdahale edemez.
- b) Böylece mahallî idareler teşebbüs ve faaliyet imkânına sahip olurlar; bundan da, vecibelere ve mesuliyetlere muhatap olmaları ortaya çıkar.

B. Mahallî İdarelerin Hususiyetleri :

- a) Hususiyet (ihtisas : specialite) mefhumu :

Bu mefhumun içine, mahallî idarelerin ihtisasları dolayısıyla kendilerine mevdu vazifeler, çeşitli hizmetler ve işler ve bilhassa mükellefiyetler mevcuttur (belediye zabıtası, öğretim, yardımlar, temizlik işleri v. s.)

(18) İdem., S. 384 -386 (özet olarak).

Muhtariyet dereceleri bu hususiyet veya ihtisasın azlığı veya çokluğuna bağlıdır,

İhtisas ile ehliyet birbirine karıştırılmamalıdır. İlki vazife plânında, ikincisi hukuk plânında kalmaktadır.

b) İhtisasın Sahası : Kanunla (İl, Belediye ve köy kanunlarıyla) tespit edilmiştir.

İLERİ MEMLEKETLERLE GERİ KALMIŞ MEMLEKETLERİN MAHALLİ İDARELER YÖNÜNDEN ÖZEL DURUMLARI (19) :

A. İleri Memleketlerin Özel Durumları :

1. Anglo - Sakson memleketlerinde mahallî idarelerin sahip olduğu geniş muhtariyet haklarını sınırlandırmak, yeni koşullara göre düzenlemek gerekmiştir. Merkezin mahallî idarelere yaptığı malî ve teknik yardımlar, büyük şehir bölgelerinin ortaya çıkması, eski mahallî muhtariyet anlayışı ile bir çok hizmetlerin görülmesini büyük ölçüde güçleştirmiş bulunuyor.

2. Fransız Büyük İhtilali'nin etkisi altında bulunan memleketlerde ise mahallî idarelerin yetkilerini daha da genişletmek eğilimi görülmektedir. Bilindiği gibi Fransız İhtilâli fert ile Devlet arasına girebilecek teşekküllere daima şüpheli bir gözle bakmış ve bunların kuvvetlenmesini istememiştir.

3. Şehir plancılığı artık yalnız estetik ve teknik bir iş olarak kabul edilmemekte ve bütün sosyal, ekonomik ve kültürel problemleri ve ihtiyaçları bir arada mütalâa eden bir çalışma alanı haline gelmiş bulunmaktadır. Şehir idarelerinin de bu ihtiyacı karşılayacak şekilde düzenlenmesi, merkezî ve mahallî idare münasebetlerinin bu hareketi destekleyecek yönde gelişmesi gerekmektedir.

4. Her memlekette türlü bölgeler arasında, sosyal, ekonomik, kültürel alanlarda dengesizliklere rastlanmaktadır. Mahallî ve merkezî idare münasebetleri bu dengesizliklerin azaltılmasını sağlayacak yönde gelişiyor. Bu amaca ulaşmak için bir bölge plancılığı metotlarından faydalanılmaktadır.

(19) Fehmi Yavuz, Mahallî İdarelerimizin Problemleri, TODAİE Yayını, n. 79, Ankara, 1964 S. 1-5.

B. Geri Kalmış Memleketlerin Özel Durumları :

İkinci Cihan Savaşı'ndan sonra memleketleri ileri, geri; ya da zengin ve fakir olmak üzere iki gruba ayırmak yolu tutulmuştur. Geri kalmış memleketlerin pek çoğu Yirminci Yüzyılın başında birer sömürge idi. Birinci ve İkinci Cihan Savaşları sömürgeciliğin hızla tasfiyesini sonucunu doğurdu. Geri kalmış memleketlerin merkezî ve mahallî idare münasebetleri bakımından özel problemleri vardır. Bunlar hem ileri memleketlerin tecrübelerinden, uygulamalarından ders almak ve hem de kendi bünyelerine, koşullarına ve ihtiyaçlarına uygun birer mahallî idare sistemi geliştirmek zorundadırlar. Bunların özel problemlerini de sıralamağa çalışalım :

1. Bu memleketlerde hızlı bir şehirleşme vardır :

İlerlemenin bir ölçüsü de şehirleşmedir. İleri memleketlerin hemen hepsinde şehirli oranı % 50 nin üstündedir ve hızlı bir şehirleşme başlamıştır.

Şehirleşmenin nedenlerini burada incelemeyeceğiz. Ancak bu memleketlerde nüfusun da çok hızla arttığını görüyoruz. Çocuk ölümünü azaltan, sağlığı koruma imkânı veren ilâçlar ve tedbirler sayesinde özellikle köylerde artan nüfus, toprak darlığı, tarıma makinenin girmesi... gibi nedenlerle şehirlere doğru akın etmektedir. Bu akının çok önemli olan öteki nedeni de şehir hayatı ile köy hayatı arasındaki büyük farktır. Köy hayatının sıkıntısı, geleneğe, hurafelere bağlılık, gençlerin kapasitelerini değerlendirmek için yeni fırsatlara sahip olmamaları... yüzünden köyden şehre doğru hızlı bir akım sürüp gitmektedir.

2. Akın büyük şehirlere doğru yönelmiştir :

Geri kalmış memleketlerde şehirleşmenin tek yönlü olduğunu görüyoruz; büyük şehirler daha çok büyümekte, küçük şehir ve kasabalar ise önemlerini kaybetmektedir. Bunun türlü nedenlerinden bazılarını şöyle özetleyebiliriz :

Bu memleketlerdeki bir çok kasaba ve küçük şehirler büyükçe köyleri andırırlar. Büyük şehirler ise ekonomik hayatları, sosyal kültürel tesisleri, eğlence yerleri, üniversiteleri, hastaneleri ile büyük bir çekici kuvvete sahiptirler. İşini genişletmek isteyen özel teşebbüs erbabı buralara gitmeyi aklından geçirir. **Amme sektörü de**

bazı imkânların bulunması karşısında zaaf göstererek yeni kültür,

eğitim, sağlık... müesseselerini çoğunlukla buralarda açmak yolunu tutar. Bunun sonucu olarak büyük şehirler çözülmesi çok güç olan sosyal, ekonomik, İdarî ve hatta stratejik meselelerle karşılaşılır. Küçük yerler ise bir nevi erozyona uğrayarak yetişmiş genç, enerjik evlâtlarını kaybederler, buralarda biriken sermayeden yoksun kalırlar.

3. Plânlı kalkınma ihtiyacı belirmiştir :

Geri kalmış memleketler hızlı nüfus artışının, tek yönlü şehirleşmenin doğurduğu türlü dengesizliklerin daha çok artmasını önlemek ve mümkün oldukça hafifletmek için plânlı çalışmalar yapmak yolunu tutmuşlardır. Mahallî idareler açısından bizi en çok ilgilendiren bölge plancılığı ile, toplum kalkınmasıdır.. Bölge plancılığı büyük şehirlerin, geri kalmış ya da kaynakları gereği gibi işletilemeyen bölgelerin problemlerini millî bir plân içinde çözümlemenin yol ve yöntemini, prensiplerini inceler. Toplum kalkınması ise küçük yerlerin, köyün yerlerin meselesi ile uğraşır ve Devletle bu toplulukların yapacağı işbirliğinin yol ve yöntemini gösterir.

Millî kalkınma plânlarının başarı ile uygulanabilmesi büyük ölçüde mahallinde yapılacak çalışmalara bağlıdır. Mahallî halkın kalkınma hareketini benimsemesi kendi üzerine düşeni yapmağa hazır olması uzun süreli bir başarının en büyük garantisidir. Mahallî halkın katılması ise düzenli ve maksada en uygun bir teşkilâtla sağlanır.

Bu alanda ileri memleketlerle geri memleketler arasındaki çok önemli bir fark ta... şudur :

İleri memleketler bu seviyelerine, reform hareketlerine bir kaç yüz yıl önce başlamak yüzünden ulaşmışlardır. Oralarda akim üstünlüğü, ilmin tecrübenin değeri kabul edilmekte, objektif ölçülere, hak duygusuna büyük bir yer verilmekte, insan haysiyeti korunmaktadır. Bu memleketler, çok sayıda yetişmiş insana, birikmiş kültür, ilim, fikir ve tecrübe hazinesine sahip oldukları için karşılaştıkları yeni güçlükleri, problemleri çözmekte büyük kolaylığa sahiptirler. Mahallî idareleriyle ilgili meselelerini de İlmi metotlarla incelemek, akim, tecrübenin ölçülerine başvurmak suretiyle halledebiliyorlar.

Geri kalmış memleketler ise henüz bu durumdan derece derece uzak bulunuyorlar. Buralarda hurafeler ve kalıplar yığını haline gelmiş olan din, sosyal, ekonomik ve kültürel hayatı etkilemekte, siyasi faaliyetleri, az ya da çok kontrol altında bulundurmaktadır.

Geri kalmış memleketler ilmin, akim üstünlüğünü ne kadar hızla benimserlerse, o ölçüde kalkınma yarışında ön sıralardaki yerlerini alacaklardır. İnsanlığın malı olan birikmiş ilim, kültür ve teknolojiyen faydalanmaktaki gecikme ise meselelerin daha da çözülmesi sonucunu doğurabilir (20).

Kalkınmakta olan geri kalmış memleketler iki yoldan birini seçmek eğilimindedirler : 1) Totaliter, 2) Demokratik.

Totaliter yola Rus modeli; komünist rejimi teşkil etmektedir. Komünistler yeniden kurulan devletlerin liderlerine hızlı kalkınmanın, Batı Demokrasilerinin metotları ile mümkün olamayacağını telkin ederek kendi rejimlerini şirin göstermeğe çalışıyorlar. Ayrıca bağımsızlık için savaşıarak çetin mücadelelerden sonra, bir çok vaatlerle iktidara gelen liderlere sıkı rejim cazip gelmektedir. (Eugene Staley, The Future of Underdeveloped Countries, 2. Baskı, New York, 1961).

Batı Demokrasilerinin metodunu benimseyenler ise insan haklarına uymadan, sosyal adaleti sağlamadan girişilecek kalkınma hareketlerinin sağlam temellere dayanamayacağı, sürekli olamayacağı tezini savunmaktadırlar.

KALKINMA PLÂNLAMASINDA İZLENEN STRATEJİNİN YÖNLERİ OLARAK MERKEZİYETÇİLİK YE ADEMİMERKEZİYETÇİLİK (21) :

İktisadî plânlama büyük ölçüde kararların merkezden alınması anlamına gelir... Ademi merkezî plânlamadan bahsedilemez.

(20) Yavuz'un dipnotu : «Birleşmiş Milletlerin, Geri Kalmış Memleketlerin İlin ve Teknolojiyen Yararlanma İmkânları'm tartışmak üzere 1963 yazında, Cenevre'de topladığı konferans bü bakımından çok önemlidir. Konferansa 96 memlekettan 1665 kişi katılmıştır. Konferans çalışmalarının sonucu, İngilizce olarak 8 cilt kitap (Science and Technology for Development başlığı altında) ve 2000 den fazla broşür halinde yayınlanmıştır.-»

(21) Edward S. Mason, «Kalkınma Plânlamasında Metodoloji - Kalkınma Plânlamasında İzlenen Stratejinin Yönleri - Merkeziyetçilik - Ademi Merkeziyetçilik» (Çeviren : Dr. Necdet Serin), S.B.F. Dergisi, 1964, n.1., S. 39-56.

Karma ekonomilerde ve özellikle az gelişmiş ekonomilerde İktisadî gelişme plânlaması noktasından toplumun kurumsal yapısını göz önünde tutarak hangi kararların merkezî bir uvuz tarafından alınacağı ve hangilerinin, ister özel ister kamusal olsun ikinci derecedeki uzuvlara bırakılabileceği hususu kritik bir önem taşımaktadır.

İster sosyalist, ister kapitalist olsun, bütün ekonomilerde merkeziyetçilik karşısında ademi merkeziyetçilik görüşü çok önemli bir sorundur.

Kalkınma hareketi (nin) etken bir şekilde meydana getiril (me- si)... etken bir bilgi ve haberleşme sistemi, kudretli bir yönetim ve etken özendirici tedbirlerin hepsi (ile) merkezî ve ademimerkezi otoriteler arasında çok etken bir ilişki bulunmasına bağlıdır... Neyin en etken olduğu, toplumun kurumsal yapısına ve içinde bulunduğu kalkınma devresine göre kararlaştırılır.

Fakat bu problem bütün toplumlar için mevcuttur...

Ademi merkezî piyasa ekonomisinde (kaynakların iyi gir şekilde dağılımı, bir arada ele alınmış bulunan makro büyüklüklerle ilgili bilgi yığını kadar fiyat ve gelir elastikiyeti, üretim ve şekil değiştirme fonksiyonları ve sanayiler arası ilişkilerle ilgili önemli bir bilgi akımının varlığı olarak özetleyebileceğimiz) çeşit (teki) bilginin belli bir miktarı karar verme yetkisine sahip olanların, örneğin firmaları kontrolü altında tutanların, istenildiği anda kullanabilmeleri için hazır bulunmalıdır...

Çok merkeziyetçi ekonomilerde, üretim imkânları, tüketenlerin arzu ve davranışlarını da kapsamak üzere, büyük kısmı üretim ve pazarlama teşebbüslerinde meydana çıkan çok büyük yoğunlukta bilgiye ihtiyaç duyar...

Bundan başka ne kadar ve ne çeşit bilginin, üretim ve pazarlama organizasyonları tarafından ve hangi yolla merkeze aktarılacağı suali vardır...

Bilgi ve idarecilik sorunları birbirinden ayırd edilebilen iki unsur olmalarına rağmen aralarında gerçekten, büyük bir yakınlık vardır. Hattâ plâncılar ekonomideki bütün insan gücü ve maddelerle ilgili ilişkiler hakkında tam bir bilgi sahibi olsalar bile, haberleşme konusu bir somu olarak kalmakta devam eder; ve insanlar robot haline gelmedikçe, uzun bir kademeler zinciri kanalıyla ve şahsen karşı karşıya gelerek haberleşme arasında bir fark mevcut olacak-

tır. Plânlama ve idarecilik arasındaki fark, tamamen, bürokratik kademe sistemindeki çeşitli unsurlar için hazır olan bilginin genişliğindeki bir farklılık değildir.

... Kısacası, kapitalist ve sosyalist ekonomilerin ikisinde, kalkınma amacının izlenmesinde, merkezî ve ademi merkezî uzuvların alacakları kararlar arasındaki en etken ilişkinin sağlanması sorunu ile karşı karşıyadır. Her iki ekonomide de bu bilginin toplanışı ve kullanılması, haberleşme düzeni, kaynakların ve uygun özendirici tedbirlerin alınmasında ve idaresinde teknik güçlüklerin etkisi altındadır.

İkinci Dünya Harbinden beri, merkeziyetçilik sistemi karşısında ademi merkeziyetçilik sisteminde karar alma sorunu, sosyalist ve kapitalist ülkelerin her ikisinde de çok dikkati çekmiştir. Genel olarak, sosyalist ülkelerdeki hareket son derece sıkı bir merkeziyetçilikten önemli derecede ademi merkeziyetçiliğe doğru bir kayış şeklinde, buna karşılık kapitalist ülkelerdeki hareket aksi yönde olmuştur.

Fakat şu (rası) unutulmamalıdır ki, sosyalist ekonomiler, hiç bir zaman, ne ders kitaplarında ileri sürüldüğü gibi merkeziyetçi, ne de kapitalist ekonomiler çok fazla ademi merkeziyetçi olmuştur. —

Nove, (merkezden plânlanan ekonomilerde), herkesin kendisine söylenen şeyi yaptığını ve herkese, ne yapacağını tam olarak sayılabileceği inancının, «totaliter sistem efsanesinde» («totalitarian myth») bulunduğunu ileri sürmektedir.

Bu durumda, idareciler, tamamen plâncıların istemiş olduğu cins malları üretir, çiftçiler emirlerde gösterilmiş olan ürünleri yetiştirir, işçiler resmen yayınlanmış tarifelerde gösterilen ücretleri alır; idareciler yukarı kademede ki liderlerin arzularına uygun direktifler verirler, çeşitli teftiş ve denetim uzuvları, alt ve üst kademelerde itaati sağlarlar.

Nove, «bu durum, gerçekte hem resmî Sovyet ders kitaplarında, hem de komünizme karşı olan meraklı insanların çalışmalarında, bulunabilecek ifadelerle uygundur. Fakat gerçeğe uymamaktadır», diyor (The Soviet Economy, Praeger, New York, 1961).

... Stalin'in ölümünden, fakat özellikle 1956 yılından beri, Sovyetler Birliğinde ve Doğu Avrupa'nın diğer sosyalist ekonomilerinde daha geniş ölçüde olmak üzere ademi merkeziyetçiliğe doğru bir kayma meydana gelmiştir.

Sovyetler Birliği'ndeki 1957 Devrimleri, «direktiflerle plânlama» amacıyla hiç bir değişme olmaksızın,... karar verme, hususunun Moskova'dan, önemli derecede alınarak yüzlerce ikinci derece merkezlere dağıtılmasını sağlamıştır.

Hükümet, işgücü arzına yön verilmesi ve işgücü arzının dağılması ile ilgili sorunlardan uzaklaşırken, ademi merkezî karar alma, sisteminin geliştigi önemli bir alan şüphesiz ki, işgücü piyasasıdır....

Bundan başka, halihazır fiyat sistemi, carî olan işletme (sonucu) gösterileri ve (bugün husule gelen) durumun mantığı ile Sovyetler Birliğinde gittikçe artan hoşnutsuzluk, önemli derecede ademi merkezîyetçi bir sistemin gelişinin çok uzak olmadığını telkin etmektedir. ..

Doğu Avrupa'nın sosyalist toplumların bazılarında aşırı merkezîyetçilikten ayrılmış çok göze batıcı olmuştur.

Bu toplumların hepsinde, millî üretim, tüketim ve yatırım arasında çeşitli faaliyetler, (özellikle) yatırımın serbestçe dağılmış ve makro seviyede plânlama (aggregative plânnıng) için gerekli olan çeşitli (imkânların) denetimi, merkezde kararlaştırılır...

(Buna mukabil), mikro seviyedeki plânlama bakımından. Macaristan'da hafif sanayide ademimerkezîyete doğru seri bir gidiş bulunduğu (görülmektedir) (Kornai, «Overcentralization in Economic Administration», Oxford University Press, 1959)....

Diğer yandan Polonya'da 1957, Çekoslovakya'da da 1958 den itibaren meydana gelen devrimler, bu ekonomileri ademimerkezîyet yönünde, en az Macaristan kadar ilerletmiş görülmektedir.

... (Diğer taraftan), son varım asırdan veya daha uzun bir zamandan beri pek çok kapitalist ülkedeki eğilim, hükümetin ekonomik hayatta daha geniş şekilde yer alması yönünde olmuş ve bu (durum da) geniş ölçüde ademîmerkezî karar alma sisteminin sonuçlarının tatmin edici olmadığını aksettirmiştir.

... (Fakat her iki sistemdeki bu tersine gidiş, iki sistemin orta bir kararda buluşacakları anlamına gelmez. Her iki sistem, İktisadî, sosyal ve siyasî şartlardaki gelişme veya gerilemelere göre mahzurları ve faydaları ile ifrattan tefrite gidip gelebilir).

Büyük bir olasılıkla, Fransa'daki plânlama, diğer gelişmiş kapitalist ülkelerinkinden - ki Norveç'in bunun dışında bırakılması mümkündür - daha yaygındır. Şüphesiz ki Merkezîyetçilik Fransa'nın si-

yasî ve İktisadî yapısındaki belli unsurlarla kolaylaştırılmıştır. Kamu yatırımları, toplam yatırımların önemli bir kısmını kapsamaktadır. «Kartel» geleneği sanayi plânlamasının esasını hazırlamıştır. Fransız sermaye piyasasının zayıflığı, kredi arz eden bir uzuv ve 'özel hisse senedi çıkarılmasının denetimcisi olarak hükümetin İktisadî hayata karışmasını teşvik etmiştir....

Fakat, pek çok kapitalist ülkede merkeziyetçilik hareketi aşikâr bir hal almıştır. Daha önce işaret etmiş olduğumuz, bilgi ve özenmeler sistemi arasındaki farka bakınca, bilgi alanında merkeziyetçiliğin etkisinin çok aşikâr olduğunu görürüz.

Diğer ismiyle makro seviyede plânlama olan istikrar siyasetlerinin başlıca etkilerinden biri, özel ve kamusal karar alma sisteminin, her ikisinde de, mevcut olan belirsizliklerin azaltılması olmuştur.

İdarî merkeziyetçilik kat'î olarak çok az aşikârdır. Hatta geniş ölçüde millileştirilmiş sanayilerin bulunduğu ülkelerde bile, bunlar, çok kere, özel kuruluşların hareket serbestisinden oldukça faydalanan idare kurullarının denetimi altındadır. Hatta, vergiler, malî amaçla yardımlar ve daha az önemli olmak üzere fiyat kontrolleri idare kurulunun amacını sınırlamış olmasına rağmen, kârlar çok önemli İdarî özendirmeler olarak kalmakta devam eder. Hatta, aşırı derecede fazla bağlayıcı olan Fransa'da bile, plânlamanın en önemli etkisi, büyük bir olasılıkla, bilginin geliştirilmesi alanında olmuştur.

Kalkınmak isteyen az gelişmiş ülkeler, sosyalist veya gelişmiş kapitalist ülkelerdekinden daha değişik bir kapsam içinde merkeziyetçilik ve ademi merkeziyetçilik sorunu ile karşı karşıyadır. Bu gözlemler, dikkati ilk olarak Güneydoğu Asya denemesine çeker. ...

(Mason, bundan sonra karma ekonomiler hakkında şu gözlemlerde bulunuyor) :

... «Karma» Plânlama (bahis konusu) olduğunda, az gelişmiş ekonomiler, İktisadî kalkınmanın yönüne ve hızına etki yapmak için önemli bir fırsata sahiptir. Burada, özel faaliyet dalı, mevcut yatırım fonları ve İdarî kabiliyet arzı için hükümetle aktif bir şekilde rekabet halinde olduğundan, özel faaliyet dalında etken bir faaliyet için gerekli olan, hükümetle iş âlemi arasındaki ilişkiler, kalkınma olayının hızla yeniden şekillendirilmesi için plâncıların zorunlu savdıkları merkezi karar alma derecesini önleyebileceğinden, sermaye

yığılımı hızını artırabilmek için, kurumsal düşünceler büyük bir olasılıkla oldukça dar hudutlar içinde tutulacaktır.

YENİ TEKNİK GELİŞMELERİN İKİ SİSTEM ARASINDAKİ İLİŞKİLERE ETKİSİ (22) :

Merkezî iktidarla mahallî otoriteler arasındaki ilişkiler sorunu öylesine karışıktır ki, hangi açıdan konuya yaklaşılacağı kestirilemez. Bütün siyasal ve sosyal bağlar gibi, bu ilişkiler dinamiktir ve toplumun... iç kuvvetlerinin ve Devletin emniyetini ve ekonomik tutarlığını tehdit edebilecek dış kuvvetlerin baskısı altında gelişir. Bu kuvvetler, aynı bir ülke dahilinde zamanla gelişir; burada onların mekân içindeki değişikliklerinin gözetilmesini ele alacak; nispeten an gelişmiş ülkelerle (müterakki) ülkeleri kıyaslayacağız.

Teknik yeniliklerin, merkezî iktidarla mahallî otoriteler arasındaki ilişkilere etkisi bu perspektif içinde incelenmelidir; çünkü, sadece İngiltere veya Fransa'daki yenilik ve değişiklikleri ele almak; müşahadeleri Sao Paulo Devleti sınırlarına inhisar ettirmek kadar aldatıcıdır; güçlük, gelişme (veya az gelişme) nin son safhasında bulunan bir ülkeyi ele almakla beraber, aynı zamanda, çeşitli mahallî baskılara maruz kalan değişik şekilleri göz önünde tutmak (zorunlğundan) geliyor.

Yanlış anlaşılmağa maruz kalmadan, muhakkak ki, mahallî idarelere, bu ifadeye sadece anglo - sakson âleminde verilen anlam izafe edilmek mümkün olmayacaktır. Bu Hindistan'daki mahallî idare heyetlerinden, «collecteur» rolleri bir yana bırakılarak, bahsetmeğe benzer.

Böyle olunca biz burada, yalnız merkezî hükümetin, mahallî ajanlarından değil, temsili meclisler ve müteakabili idarelerle, merkezî yetkiler ve idarelerin münasebetlerini de inceleyeceğiz.

(Portatif bir diktafondan elektronik hesap makinelerine kadar her türlü teknik imkânı haiz bir büyük idarenin kifayetsizliğinin muazzam uzmanlar kadrosuyla pekiştirilmesini (öngörenler), taşrada Devlete düşen işlerin görülmesi bakımından ancak merkezî idare-

(22) R. Maddick, «Quelques Effets des Innovations Techniques sur les Rapports Entre le Pouvoir Central et les Autorites Locales», REVUE INTERNATIONALE DES SCIENCES SOCIALES, Unesco, C. XII, n. 3, 1960, S. 419-126

nin görevlendirilmesi gerektiğine, bu hususu destek tutmaktadırlar) .

Bu kifayetsizlik mutaassıplarının karşısında, mahallî idare şampiyonları vardır. Bunlar da mahallî idarenin ekonomik karakterine, onu vatandaşa bağlayan sıkı bağlara, (onun) demokrasiye temel teşkil edişine, herkesin inun hizmetlerinden yakın plânda yararlanışına dokunurlar. Bu okullardan biri, mahallî otonomiden dem vururken, diğeri «merkeziyet yoluyla sağlanan kifayetsizlik ve eşitsizlik» hususuna temas eder. Fakat ikisi de tahakkukuna çalıştıkları gayeye zarar vermekten başka bir şey yapmazlar. İdeal, ne Lâtin Amerika'daki gibi tam bir otonomi 'de, ne de Orta Şarktaki gibi Merkeziyetin aşırılığındadır. Tek çıkar yol işbirliğindedir. Çünkü her iki sistem de iyi bir idare ile, halkın fiilî olarak kontrolünü uygulaması bakımından meselenin halline bir şeyler katacaktır.

Şimdi bu münasebetlerin bünyesine tesir eden yenilikleri görelim :

Muhabere araçları ile istihbaratı temin ve en kısa zamanda nizamı tesis edecek kuvveti sevk edebilme imkânının sağlanması;

Fakat yine muhabere araçlarının sağladığı imkânla kontrol ve temas yolları açık olmak üzere merkezin bu yetkileri «delegation» şeklinde mahallî temsilcilerine devretmeleri de mümkündür.

Helen bugün için her çeşit yolların mükemmelliği, hava alanları, uçaklar ve helikopterlerle merkezî hükümetin ajanları ve truplarının hareketleri bir kaç saat içinde bile kontrol edilebilir.

Atlı tatarlar bugün yerini telgraf, telefon ve telsizle terk etmiştir.

Türkiye'nin Doğu vilâyetlerindeki bir vali, İçişleri Bakanıyla görüşmek isterse, bir kaç dakikada (tercihli bir konuşma ile) işini halleder. Mahallî ajan veya idareci alınacak tedbirlerde tereddüde düşerse, merkezle ilgisi evvelce olduğu gibi kopuk bulunmadığından üstlerinden fikir sorabilir. Hatta zihniyetine ve merkezî idarenin politik tutumuna uyarsa, karar alınması hakkındaki yetkisini de üstlerine bırakabilir. Bu karar, en iyi, en âdil karar olur mu ? Cevaplanması güç bir sorudur, bu.

Burada önemli olan, bu durumun iki çeşit kuruluş arasındaki münasebetlere muhtemel etkilerinin ne olduğudur.

Telgraf veya telefonun huduttaki bir valinin tutumuna etkisi nedir ? hava araçları ve telsizin fiilî etkisi ne olacaktır ?

Şüphesiz ki merkezin bazı hususlarda karar alıp, bunu ajanına bildirmesi mümkündür.

Bu noktadaki ajan, artık delegasyonla edindiği yetkileri genel emirler çerçevesinde kullanmaktan ziyade, her husus hakkında teferruatlı emirler telâkki edebilir ve bu emirlerle sınıksız bağlanır.

Yeni teknik buluşlara takaddüm eden devrede mümkün olmayan hususlar, bugün bilhassa telsizin süratlı ve genellikle güvenli muharebe imkânıyla tahakkuk ettirilmektedir.

Ancak telâkki edilen emirler ekseriya en üst merciden verilmiş olmayacak; belki de ilgili servisin bir masa memurunun karihasından çıkacağı için mahallî ihtiyaca, hatta için icabına uygunluğu şahsiyet sahibi ajan tarafından şüpheyile karşılanacaksa, muhabere imkânlarının sağladığı kolaylığa rağmen, bu yola başvurulması da olanaksal olabilir.

Pratikte, plânlar, programlar, statü projeleri vesairenin, evvelcel mümkün olmadığı halde, bugün, merkezî servislerin bir incelemesine tabi tutulması bile mümkün olmuştur.

Şu halde bütün bu teknik imkânlarla rağmen merkezî idarenin, politik tutumu ve mahallî yetkilerin idare ve idarecik mefhumlarını anlayışı bakımından yetkilerin çok dar bir sahada veya «delegation» un icaplarına uyacak bir genişlikte kullanılması mümkündür.

Teknik ilerlemenin iki idare arasında işbirliğini icap ettirdiği haller de olabilir. Köylünün işgücünden yararlanılarak, ikinci derecede bir yol yapımında ilgili bakanlığın gerekli kamyon ve buldozerleri sağlaması bunun bir örneğini teşkil eder (23).

(23) Dr. İbrahim Yasa, «Ulaştırma ve Haberleşme Zorlukları ve Köy İdaresi» başlığı altında («Köylerin İdaresinde Bazı Ana Meseleler», MAHA.LLİ İDARELER HAKKINDA ETÜDLER, TODAİE, 1955. S. 59 ve 60). şu gözlemlerde bulunuyor : «Köy İdaresini son derecede güçleştiren ana meselelerden biri de haberleşme ve ulaştırma vasıtalarının kifayetsizliği ve bilhassa yolsuzluk bütün Türk köylerinin müşterek derdidir.

Türkiye’de demir ve kara yolları boyunda veya yakınlarında kurulan köylerin sayısı pek azdır. Köylerimizin bir çoğu bazı tarihî ve emniyete (müteallik) sebeplerle ekseriya yollardan uzak dağ eteklerinde, bir kısmı erişilmesi güç vadilerde ve ıssız yerlerde kurulmuştur^{^*}. Bu gibi köylerin çoğu nüfusça küçük topluluklar olduğu için kendi malî kudretleriyle yol yaptır-

BİBLİYOGRAFYA

1. J.W. Foster, «Decentralisation and Deconcentration», TODAIE, 1964, S. 1-3.
2. Cemal Ay gen, «Mahallî İdareler Üzerinde Düşünceler», S.B.F. Dergisi, 1962, n. 3 - 4, S. 351 - 386.
3. Sıddık Sami Onar, «İdare Hukukunun Umumî Esasları», C. 1, İstanbul 1960. S. 465 ve devamı.
4. İbrahim Yasa, «Köylerin İdaresinde Bazı Ana Meseleler», MAHALLÎ İDARELER HAKKINDA E'TÜDLER, TODAIE 1955. S. 43 ve devamı.
5. Fehmi Yavuz, MAHALLÎ İDARELERİMİZİN PROBLEMLERİ, TODAIE, 1964, S. 1-4.
6. Edward S. Mason, «Kalkınma Plânlamasında Metodoloji Kalkınma Plânlamasında İzlenen Stratejinin Yönleri (Merkeziyetçilik - Ademi merkeziyetçilik)», S.B.F. Dergisi, 1964. S. 39 ve devamı.
7. R. Maddick, «Quelques Effets des Innovations Techniques sur les Rapports Entre le Pouvoir Central et les Autorités Locales», REVUE INTERNATIONALE DES SCIENCES SOCIALES, Unesco, 1960, C. XII, n. 3 S. 119 - 426.

malari veyahut anayollara bağlanmaları imkânsızdır. Bunları kasaba ve şehirlere bağlayan sadece izsiz ve belirsiz patika ve keçi yolları ile kağnıların gidip geldiği yollardır. Yaz aylarında öküz ve kağrı arabalarıyla eşeklerin zorla işleyebildiği bu yollar kışın hiç bir işe yaramaz hale gelir ve memleketin bir çok yerlerinde kış aylarında yalnız köyler değil, kasabaların bir çoğu bile uzun zaman, bazen dört beş ay dış âlemle münasebeti kesmek zorunda kalır. Bu itibarla yol bütün idarecilerin müştereken ihtiyaç duydukları ve yokluğu dolayısıyla ıstırap çektikleri bir ana davadır. Medenî dünyanın köylü ve çiftçi aileleri için zarurî ihtiyaçlarından biri haline çoktan gelmiş bulunan radyo Türk köylerine yeni yeni girmeye başlamıştır. Memleketimizde bütün köylere sür'atle haber ulaştırabilecek posta, telgraf ve telefon sistemi henüz mevcut değildir. Köylerimizin idaresi, inzibat ve asayiş işleri yönünden telefon, yine bütün idarecilerimizin arzuladıkları bir haberleşme vasıtası olduğu halde, bu vasıtalara sahip ve onlardan faydalanan köyler pek mahduttur.»

TURİZM ve TURİSTİK EĞRİDİR İLÇESİ

Yazan :

Talat SUNGUR

Eğridir Kaymakamı

Bugün toplum hayatı, cemiyet hayatı tabiattai koparıp aldığı insanları gene tabiata geri verebilmenin, itebilmenin çabası içindedir. Şehirlerin kalabalık, gürültülü ve çeşitli faktörlerle kirlenen havası sakinlerini zamanından önce yıpratmakta ve bilhassa sınırları tahrip ederek kuruntulu, şüpheli ve çabuk kızan birer tip haline getirmektedir. Nüfus akını ve sanayileşme neticesi şehirler büyümekte üst üste binalarla birer çelik beton yığını haline gelmekte dolayısıyla tabiatın huzur verici havasından uzaklaşmaktadır. Son yıllarda şehircilik uzmanları tarafından daha çok ağaç daha çok su, daha geniş parklar daha çok yeşillik istenmesinin en mühim sebebi budur. Tabiatın en güzel süsü olan yeşillik ve suyu şehirlerin içine sokabilmektir. Maksat haddizatında şehirlere parklar yeşillikler ve havuzlar sokmak suni bir çabadır tabiata özenmedir. Fakat bu suniliğe rağmen gene de güzel ve yerinde bir anlayıştır. Birde bunun bakir şeklini düşünün tabiatta. Günde pembeden yeşile kadar yedi renk değiştiren berrak billur gibi bir göl. Oya gibi işlenmiş sahillere inen yüksek yarlar yer yer çamlarla örtülü tepeler kuytu koylar, dik karlı doruklar ve parlak güneş. Alabildiğine bakir bir tabiat, alabildiğine huzur veren insan eliyle kirlenmemiş bir güzellik. Şehirden kaçan insanın aradığı, sığındığı tabiattır bu. Suni değil, tabii su ve yeşilliktir bu.

Tabiata dönmek isteği, şehirlerin bunaltıcı havasının bir neticesi olduğu gibi insan tabiatında güzeli iyiyi arama ve hareketli oluşunda bir neticesidir. Hareket ve macera hevesi insanlarda seyahat ihtiyacını doğurmuştur. Önceleri münferit ve zenginlere has olan bu seyahatler gittikçe kesifleşmiş dini inançlar fikri ve kültürel temaslar ticari münasebetlerle şehirli devletlerin ve kıtaların sınırlar haricine taşınmış ve geniş halk topluluklarına intikal etmiştir. Kütlelerin mütemadiyen yer değiştirmesi bir kısmı memleketlerin ekonomik gelişmelerine ve döviz kaynaklarına tesir edince bundan yarar

lanmak yoluna gidilmiştir. İşte bu ekonomik sebepleridir ki Turizm denen hareket ortaya çıkmış ve Turizm bilgisi sosyal ilimlerin bir kilu olarak kabul edilmiştir.

Turizme hareket veren çeşitli amiller vardır. Fakat biz tabiat güzelliğini turizmin birinci derecede unsuru olarak alacağız. Etüdüümüzde de bir tabiat parçasını turistik değerleri ile birlikte tanıtmaya çalışacağız. Bu yer Isparta İlının EĞİRDİR ilçesidir. Gerçekten harikulade gölü çamlı tepeleri ve huzur veren havasıyla Eğirdir İlçesi Türkiye turizminin bir mihrak noktası olacak değerdedir. Tanınmaya tanıtılmaya ve işlenmeye muhtaç bir değer.

TURİZM NEDİR ?

Turizm kelimesi, dilimize Fransızcadan geçmiş ve okunuşu şeklinde dilimize lisanımızla yerleşmiştir. Kelime aslında Latince'den gelmez. Fransızca lügatlarda Tourner, kelimeleri geçmektedir. Tour - Dönme, dolaşma gezinti ve torunerde fiil olarak dolaşmak dönmek, çevirmek gibi manalarda kullanılır. Hatta argo lisanımızda kullanılan 'tur atmak' tabirinde buradan gelmektedir. Fransızca - daki tourizme kelimesinin esas manası Gezginciliktir. Dilimize okunuş turizm haline gelmiştir ki yukarıda bahsi geçen kelime köklerinden yapılmıştır. İsim olarak TOURİSTE kelimesi de Fransızcada seyyah, gezgin manasınadır ki lisanımızda Turist diye kullanılmaktadır.

2. TARİFİ : Turizmi bugünkü aldığı geniş manasında açıklayan bir tarif yapmak kolay değildir. Zira Turizm kelimesi olarak tarif, olarak mündemiç bulunduğu manayı çok aşmış, adeta bir hareket ve hatta ekonomide bir sektör vasfını kazanacak kadar genişlemiştir. Tarım sektörü sanayi sektörü, yanında turizm sektörü gibi... Fransız büyük lügati larcusse'ta şöyle tarife rastlanır. Keyf için, zevk için seyahat etme. Bu şekilde bir tarif memleketlerin ticaret dengelerinde rol oynayan bu günkü turizm tarifi olmaz. Aynı şekilde B. M. lerin eski bir tarifide turizmi açıklamaktan uzaktır. Bu tarife TURİZM bir kimsenin daimi yaşadığı yer dışında en az 24 saat kalması olayı şeklinde belirtmektedir.

5.8.1956 tarihinde yürürlüğe konulan turizm işbirliği nizamnamesinin tarifler bölümünde oldukça iyi bir tarife rastlanır. Turizm, yerleşmek niyeti olmaksızın hava tebdili yapmak, sayfiyeye gitmek, spor, tahsil, ziyaret etmek ve araştırma yapmak, tedavi edilmek, eğlenip dinlenmek, gibi maksatlarla veya sanat hareketleri sebe-

biyle toplu veya tek olarak yapılan seyahatlerdir. Nizamnamenin tatbikatında kullanılan bu tarif dikkat edilirse turizmi netice itibariyle bir seyahat olarak almaktadır. Halbuki turizm hareketleri genel seyahatlerin dışında kalmakta, daha doğrusu seyahat kavramını aşmaktadır. Kaldı ki bu tarif Sosyal turizmi, tıbbi turizmi ve talebe turizmini kapsamaktan uzaktır.

En iyi tarif, Milletler arası turizm eksperleri cemiyetinde (AİEST) kabul ettiği İsviçreli turizm profesörleri olan W HON- JKER ve K. KRAPP'A ait olan turizm tarifidir. Turizm, para kazanmak amacına dayanmayan ve devamlı kalış şekline dönmek şartı ile yer yabancılarının bir yerde ikametlerden ve bir yere seyahatlerinden meydana çıkan olay ve münasebetlerin bütünüdür.

Bu tarif genel olarak turizm hareket ve olaylarını kapsamakta ve açıklamaktadır. İsviçreli turizm profesörlerine göre bir olayın turizm karakterini kazanabilmesi için bir seyahat, iki ikamet, üç yer değiştirme olayı gibi üç faktörün bir arada bulunması icap etmektedir. Seyahat olayı açıktır. Üzerinde ikamet olayıdır ki, buda muvakkat olmalıdır. Devamlı kalış turistik ikamet sayılmaktadır. Demek ki para kazanmadan seyahat ve turistik ikametten meydana gelen olay ve münasebetlerin TURİZM dediğimiz hareketi meydana getirmektedir. Turizm de ağırlık noktası insandır. İnsanın seyahati, ikameti yer değiştirmesi turizmin esas özelliğidir. Bu günkü modern manada turizm artık mali durumları müsait fertlerin hareket ve seyahatleri olmaktan çıkmış geniş halk tabakalarına intikal etmiştir. Bu yöndendir ki lüks eğlence ikamet ve nakil vasıtaları yerlerini daha ekonomik yer ve vasıtalara terk etmektedir. Amerika'da ve bilhassa Avrupa'da Motellerin süratle gelişmesi turizmin aldığı bu yeni karakter icabıdır.

B — TURİST YE TURİST TİPLERİ :

Turizm iş birliği nizamnamesinin 3, üncü maddesinde turist şöyle tarif edilmektedir. Yukarıdaki fıkra yazılı maksatlarla yani dinlenmek, tedavi edilmek, spor, tetkik ve araştırma yapmak ilâh... Gibi gayelerle toplu veya münferit bir halde seyahat eden yerli veya yabancı kimselerdir. Hunzikler ve K. Krapf'ın tarifine dayanılarak diyebiliriz ki Turist Turistik maksatlarla hareket eden insandır. Turistik maksattan kasıt turizme has ona ait demektir. Daha açık bir tabirle para kazanmadan seyahat eden yer değiştiren, muvakkat ikamet eden yerli veya yabancı her şahıs birer turisttirler. Şu halde

bir şahıs yabancıda olsa bir yerde devamlı kaldı mı turist sayılmaz. Keza para kazanarak muayyen sureler zarfında seyahat eden şahısları da turist sayamayız.

Turistleri, Turizmin ayrımına, uygun olarak önce ikiye ayırmak mümkündür.

1. Yabancı Turist : Bu, kendi memleketinden başka bir ülkede turistik maksatla bulunan kimsedir. Vasfı yabancı uyruklu oluşudur. Mesela bir Fransız vatandaşının görüp gezmek, eğlenmek maksadıyla Türkiye’de muvakkat bulunması gibi, bir bakıma bu tip turist, aktif turisttir.

Fransa yönünden Pasif Turist, sayılır. Gene bir Türk turistin yabancı bir ülkede bulunması Türkiye yönünden o kimse pasif turist olmaktadır.

2. Yerli Turist : Bir ülke dahilinde her mevsimde veya muayyen mevsimlerde turistik maksatlarla yer değiştiren o ülkenin vatandaşlarıdır. Yerli turist memleket dahilinde para kazanmadan yer değiştirecektir.

Faraza tatilini geçirmek gölden istifade etmek için Ankara’da vatandaşların Eğirdir’e gelmeleri yerli turiste misal olabilir. Milli turizm dolasıyla dahili turistler Tediye Bilançosunda bir rol oynamaz daha açık deyimle memleketi döviz sağlamazlar. Fakat memleketin turizme hazırlanmasında zihniyetin değişmesinde etkili olduğu için endirekt olarak fayda temin ederler.

Başka kıstaslarda turistleri tiplere ayrılabiliriz.

3. Turist (Ortahalli) bu tip turist mali yönden orta hallidir. Senelik ihtiyaçlarından tasarruf ettiği para ile turistik seyahatlerde bulunur. Sayıları gün geçtikçe artmaktadır. Yekûn olarak en çok döviz bırakan bu tip turistlerdir. Yani turizm geliri sürümünden artmaktadır.

4. Zengin Turist : İsminden de anlaşılacağı üzere mali vaziyetleri yerinde olan kimselerdir. Bu kategoriye giren turistler aradıkları şartları buldukları takdirde bol döviz bırakmaktan çekinmezler. Fakat yükünleri kabarık olmadığı için fazla bir gelir beklenmez. Son yıllarda olduğu gibi bu tip turistler özel atları, uçakları ve diğer vasıtaları ile seyahat ettikleri için turizm geliri yönünden bir kaynak olmaktan çıkmaktadırlar.

Turistleri tek veya grup halinde seyahat etmeleri yönünde ayrıma tabi tutabiliriz.

5. **Ferdi Turist** : Bu bir veya azami iki kişidir. Hareket serbestikleri olduğu için kısa süreli ikamet fakat sık, sık yer değiştirme veki olduğundan sarfiyatları fazladır.

6. **Turist Grupları** : Umumiyetle kabileler halindedir. En çok döviz bırakan bu gruplardır. Muhtelif yerlere kamplar kurarlar ve ikametleri uzun süreli olabilir. Turizm veya seyahat acentaları tarafından organize edilirler. Bir memleket hakkında hüküm ve yaptıkları propaganda çok tesirli olacağından en çok ilgi gösterilmesinden icap eden bu turist grupları olmalıdır.

Bunlardan başka Gençlik ve Talebe Turizmi, Sosyal Turizm ve Tıbbi Turizm bölümlerine uygun olarak turistleri ayrıca sınıflandırmak mümkündür. Bunlardan bilhassa tebdil hava, tedavi kaplıca kürü gibi sıhhi sebeplerle vuku bulan seyahatler gittikçe ehemmiyet kazanmaktadır.

C. TURİZM UNSURLARI :

Bu bahiste şahsi bir tasnif yapmağa gayret edeceğiz. Meseleyi şöyle vaz edelim. Acaba turizme vücut veren nedir ? Daha doğrusu turist denen tipi harekete geçiren ortaya çıkaran hangi faktörlerdir 20 nci aşıra Atomun yanı sıra damgasını vuracak kadar ehemmiyet kazanan turizmin gelişmesi hareket kazanması muhakkaki teknikteki baş döndürücü terakkiler sayesinde olmuştur. Ulaştırma ve muhabere tekniğindeki gelişme hem zamanı kısaltmış hem de seyahat mahiyetini düşürmüş hem de en uzak ülkeler arasında bile münasebet ve irtibat yaratmıştır. Politik, ticari ve kültürel faktörlerde ülkeleri birbirine yaklaştırmış insan münasebetlerini sıklaştırmıştır. Bütün bu gelişmeler turizm hareket kazandırmakla beraber turizmin unsurları değildirler. Esas turizm dediğimiz olayı var eden onun ham maddesi olan amiller şunlardır.

1. **Tabi faktörler** **Tabiat güzelliği** : Turizmin istihsal kaynaklarının başında tabi faktörler gelir bunlardan genel olarak tabiat güzellikleri diyeceğiz. Tabiat güzellikleri veya maddeleri dışarıdan ithal edilen şeyler olmayıp asim da mevcut turizm istihsal kaynaklarıdır. Dünyanın her tarafı aynı iklim olmadığı için müsait iklim ve tabiat güzelliklerinin hakim olduğu diyarlar öteden beri insan-

lara cezbetmektedir. Etrafı çamlarla kaplı bir dağ gölleri çağlayan nehir, kuytu koylar, tabii kum plâjları, fiyorlar sarp dağlar karlı doruklar insan denilen yaratığın dikkat alaka ve merakını çekmişlerdir.

İklimin tesirlerinde büyük rol oynamıştır. Sıcak yerlerde bunalmış olanlar kuzey memleketlerine, buna mukabil kar ve soğğun hakim olduğı ülke sakinleri sıcak yerlere dinlenmek, gezmek, güneş plâjlardan istifade maksadıyla gidebilirler. Yalnız, tabiatın turizm değeri kazanabilmesi için güzelliğı ve ihtişamı yanında ulaştırma imkânları ve turist tesislerde mücehhez olması lâzımdır.

ARKOLOJİK VE TARİHİ DEĞERLER :

Bu kısma bütün eski eserleri sokabiliriz. Eskiye bilme, tanıma ve eski medeniyetlerin seyrini tahkik edebilme insanların meraklarının başında gelmektedir. Bir ülkenin tarihi eserleri aynı zamanda onun medeniyetini ortaya koyacağından gittikçe önem kazanmaktadır. Öte taraftan bir kısım ilimlerin iştigal mevzularına da girmektedir. Tarihi bir cami veya mabet, kervansaray, çeşme, medrese, kale, şati, heykel, şehir kalıntısı muhakkak ki turistlerin görmek isteyecekleri turizmin ham maddeleridir. Bu turistik değeri aslına sadık kalmak suretiyle restore edilir, korunursa daima ilgi çeker ve gelir getirir.

3 — Sıhhi faktörler :

Turizm olayı sıhhi yerlerde vuku bulmaktadır. Başka bir deyimle sıhhi unsurlarda turizme vücut vermektedirler. Yorulan dimağ ve vücutların dinlenmesi hastane ılıca kaplıca gibi sağık tesislerinde tedavi insanların son yıllarda tatbikat ve tecrübeler göstermiştir ki büyük bir transit yolu üzerinde ve geçit bölgede bulunmasına rağmen özellikle gelen turist akını yetersiz, kısa vadeli konaklamalar ise tahmin edici olmaktan uzaktır. Bu hususu göz önünde tutarak turizme çalışmalarını farklı hedeflere yönetmek gerekmektedir. Fazla miktarda ve devamlı turist tutmak yoluna gitmek faydalı ve isabetli olur. Bunu için tatil köyleri, dinlenme evleri, kampingler kurarak turistik mevsim boyuna çeşitli kimselerin kalmasını saklamak lüzumludur.

Çeşitli devlet teşekkülleri, şirketler her yaz geniş ölçüde kamplar açabilirler. Bunun için belediyemizin lüzumlu kolaylığı göstereceğinden şüphe yoktur.

Bu hedef yönelmiş turistik faaliyetlerin daha hareketli olacağına kani bulunuyoruz.

Turisti birer merkez haline gelmiş olan Erdek, Akçakoca, Amasra, geçici turistlerden değil kalıcı turistlerden faydalanmaktadır.

5 — ORİJİNALİTE :

Orijinaliteden kastımız şudur. Bununla her zaman mevcut olmayıp ta zaman zaman ortaya çıkan ve insanları cezbeden olay ve sosyal hareketler anlatılmak istenmektedir. Orijinalite turistik tezahürler olarak ta mütalâa edilebilir. Turistik tezahürlerden ayrıldığı nokta, turizm olaylarına kaynak oluşundandır. Meselâ olimpiyat oyunları, meselâ kış sporları, futbol hareketleri gibi Venedik veya Berlin film festivallerine yüzbinlerin iştiraki ve bunların bıraktıkları döviz gelirleri düşünülürse Turizm yönünden ehemmiyetleri ortaya çıkar. Turizmdeki bu orijinal faktörlere misal olarak Montekarlo kumarhanelerini, Batı ile Doğu Berlin arasındaki Utanç duvarını (ki her yıl binlerce kişi ziyaret eder.) zikredebiliriz.

Turist sanayinin bütün bu ham maddeleri arasında muhakkak- ki en büyük rolü oynarlar. Tabii faktörler. Tarihi Eserler ve bilhassa dini inanışların icaplarıdır. Her yıl milyonlarca insanın KÂBEYÎ, KUDÜSÜ, VATIKAN, EFESÎ, Meryem Anayı ziyaret etmesi bu sonucu turizm amilinin ehemmiyetin ortaya koymaya kâfidir. Memleketimiz bakımından üzerinde durulacak, Turizm plânlamasında göz önünde bulundurulacak husus Ege, Akdeniz sahillerini bir turist cenneti haline getirmek Türk RİVÎYARASI olarak lanse etmek bu bölgedeki haç yolunu ve diğer tali yolları süratle yapmak, Turist konaklama tesislerini cazip hale getirmektir.

BEŞ YILLIK KALKINMA PLÂNINDA TURİZM

Memleketimizi demokratik bir sistem içinde Karma ekonominin imkânlarından faydalanılarak kalkındırmak için yapılmış ve tatbik mevkiine konmuş olan Birinci Beş Yıllık Kalkınma plânı ve yıllık programlar Turizme ve turizm yatırımlarına gerekli ve yer ehem-

miyeti vermiş bulunmaktadır. Hiç şüphesiz planın tespit edilen iktisadi ve sosyal hedeflerine varmasında, genel ana gayesinin tahakkuk ettirilmesinde turizm sektörünün payı olacaktır. Son yıllarda başlamış bulunan turizm hareketi gittikçe, geniş halk kitlelerine intikal etmektedir. Ulaştırma vasıtalarının mesafe mevhumunu ortadan kaldırmaya hızla gelişmesi ve seyahat masraflarının ucuza çıkması bu hareketi kamçulamıştır. Gelir vergisi yüksek memleketler harice çok sayıda turist göndermeğe başlamışlardır. Bunların bıraktıkları dövizler tahminlerin fevkinde olmuştur. Türkiye gibi bakir tabi güzellikleri ve tarihi değerleri olan bir memleket ödeme bilançosunu açığının kapatılmasına turizmden pek ala istifade edebilir. Zira turizm mal sevk etmeden gelir sağlayan GÖRÜNMEZ İHRACAT olarak kabul edilmektedir. Bu gerçeği hesaba katan kalkınma planımız Turizm sektörünü ayrı bir hizmet bölümü altında düzenlenmiş, gerekli gaye ve ilkelerini tespit etmiştir.

a) Ana ilkeler, hedefler, metod.

1. Ana ilkeler : Yabancı ülkelerde gelişen turizm hareketleri neticesinde ortaya çıkan turizm talebini memleketimize çekmek ve bunun için zaruri olan yatırımları suretle yapmaktadır.
2. Hedefler : Halen yurdumuzda turistler ortalama olarak 4 gün kalmak ve 60 dolar bırakmaktadırlar. Plan dönemi sonunda bu ortalama müddeti 6 güne çıkarmak ve beher turist 100 dolar bırakmalarını sağlamak turizm sektörünün hedefi olarak kabul edilmiştir.
3. Metod : Kaynakların mahdud ve sınırlı olması sebebiyle çalışmaları önce turist çekme kabiliyeti yüksek olan bölgelerde yapmak, bilahare diğer sahalara ele almak tatbik edilen metoddur.

B — TURİZMİN GELİŞME İÇİN TEDBİRLER :

Yeni anlamıyla ki buna geniş halk kitlelerinin turizmi diyoruz, turizm memleketimize yavaş girmektedir. Bu yüzden elde geniş ve gerçek istatistik malumat yoktur. Biz bu kısımda memleketimizde ki durum, kalkınma planındaki yeri hakkında bir fikir vermek üzere üç tablo vermekle iktifa edeceğiz.

1963. de Türkiye’de turizm bölgeleri ve turist sayısı :

Bölge adı :	Turist sayısı :
1 — Marmara bölgesi	160.00
2 — Ege »	120.00
3 — Antalya »	60.00
4 — İçanadolu »	40.00
5—Çukurova hayat	20.00
6 — Diğer bölgeler	25.00 Takriben

Tablodan anlaşılacağı üzere Marmara ve Ege bölgeleri en çok turist celbeden yerlerdir. Plânımızdaki metoda göre yatırımlar bakımından bu bölgelere öncelik tanınmıştır.

Son üç yılda Türkiye’ye gelen turist sayısı ve bıraktıkları döviz, Yıllar Turist sayısı : bırakılan döviz dolar T. lirası :

1961	129.000	7,5 milyon	75. milyon lira
1962	172.000	12 »	120. milyon lira
1963	200.000	13 »	130, milyon tahmin

1964 yılı plân döneminde ise memleketimize 270 bin turist geleceği ve adam başına ortalama 80 dolar hesabıyla 21,6 milyon dolar bırakılacağı öngörülmüştür. 1967 yılı sonunda 415 bin turistin geleceği kabul edilmiştir.

Yurdumuzu turistler için özenilen, aranılan bir ülke haline getirebilmek maksadıyla müsait turistik yer ve bölgelerde gerekli yatırımları yapmak şarttır. Bugün için birçok memleketler turizm geliri sayesinde Ticaret dengelerini kolaylıkla ayarlayabilmektedirler. Meselâ 1961 yılında İSVİÇRE 342,5 milyon dolar, İngiltere 577, Fransa 565 İtalya 755 milyon dolar turizmden gelir elde etmişlerdir. Yurdumuzda bu imkândan faydalandırmak için kalkınma plânında turizm sektörü için yatırımlar esas alınmıştır. Yapılacak yatırımlar seneler itibariyle aşağıdaki tabloda gösterilmiştir. Bu rakamlara her sene sarf edilecek olan 30 milyonluk propaganda harcamaları dahil değildir.

1963	1964	1965	1966	1967
145,5 mily.	148,2 mily.	164,7	175,6	193,0

Beş yıl sonunda genel yatırım toplamı 827 milyon lirayı bulmaktadır. Bu sahada özel sektöre verilecek kredilerin akıbetini takip ve araştırması ehemmiyet arz eder.

Turizm sektörünün 5 yıl sonunda sağlayacağı döviz ve milli gelirden yaratacağı değer 325 milyon liraya ulaşabilmesi için yurdumuzda turizm anlayışının geniş halk toplulukları tarafından benimsenmesi ve memleketin çok iyi, realist propagandasının yapılmasına bağlıdır. Ayrıca meri mevzuatımızda turizmi engelleyen hükümlerin ayıklanması kambiyo ve gümrük kolaylıkları, turizm banka ve kredisi, dinlenme ve konaklama tesisleri, turizm hatıra ve sanayi, festivaller ve geziler tertiplenmesi haç yolu ve ana turistik yollar inşası, turistlere kolaylık sağlanması komşu memleketlerle iş birliği yapması gibi tedbirler turizm sektörünün ilke ve hedeflerinin tahakkukuna ve böylece bu sahada plânın gerçekleşmesine imkân hazırlanmış olunacaktır.

C — TÜRKİYEDE TURİZM TEŞKİLATI :

Beş Yıllık Kalkınma plânının bahsinde aynen Türkiye'nin bütün turizm işlerini gerekli yetki ve imkânlarla düzenli olarak yürütmek üzere bir teşkilât en kısa zamanda kurulacaktır. «Prensibe uygun olarak 2 - 963 - gün ve 265 sayılı kanunla Turizm ve Tanıtma Bakanlığı kurulmuştur. Daha evvelce 5392 sayılı kanunla başbakanlığa bağlı Basın Yayın ve Turizm Umum müdürlüğü tarafından yürütülen ve tanıtma işleri bu bakanlığa devredilmiştir. Turizm ve Tanıtma Bakanlığı, Umum müdürlükten sonra kurulmuş olan Basın Yayın Turizm Bakanlığının yerini almıştır. Gerek umum müdürlük Basın Yayın Bakanlığı daha ziyade Basın Yayınla meşgul olmuş, Turizm işleri ikinci plâna atılmış, hatta hiç meşgul olunmamıştır. 265 sayılı kanunla turizm işlerinin birinci plâna geçtiğine şahit oluyoruz bu bakanlığın ismi de bunun göstermektedir. Kuruluş kanunu ve Turizm Tanıtma Bakanlığı teşkilâtını üç kısma ayırmış, bunlara ilâveten il ve ilçe turizm komiteleri ihdas olunmuştur.

1 — Bakanlık merkez kuruluşu : Müsteşarlık, özel kalem müdürlüğü, Turizm ve Tanıtma adlı iki umum müdürlük. Teftiş heyeti Bakanlığı Turizm Danışma Kurulu ve lüzumlu diğer müdürlükleri ihtiva eder. Bunlardan muhtelif bakanlık, teşekkül ve müessese-

temsilcilerinden teşekkül eden Turizm Danışma Kurulu. Turizme verilecek yön ve alınacak tedbirleri belirtmesi bakımından lüzumlu ve çok yerinde bir kuruluştur. Diğer kuruluşu, her bakanlığın bünyesine mevcut teşkilâta nümasildir.

YURT İÇİ TEŞKİLÂTI

a — Turizm ve Tanıtma bölge müdürleri Bakanlığın lüzum göreceği yerlerde kurulur. 265 sayılı kanunun 16 ncı maddesine dayanılarak kuruluş, çalışma ve görevleri bir yönetmelikle düzenlemiştir. Ada geçen yönetmelik 9 ocak 1964 gün ve 11602 sayılı Resmî Gazetede yayınlanmış bulunmaktadır.

b — İl temsilcilikleri Turizm bakımından gerekli yerde kurulur. Görev ve çalışmaları a fıkrasında adı geçen yönetmelikte belirtilmiştir. Bunların ilk mercii bölge müdürlükleridir.

c — Turizm büroları yönetmeliğin 18 inci maddesine göre bu bürolar giriş kapıları ve turizm bölgelerine giden ana yollarla bu bölgelerdeki lüzumlu il ilçe ve köylerde kurulur. Bu büroların ana görevi, turistik enformasyon hizmeti görmek ve turistlere yardımcı olmaktadır. Kanaat'ımızca en lüzumlu yurt içi kuru usulü turizm bürolardır. Bunlar bölgeyi tanıtacak ve turistlere her türlü kolaylığı sağlayacak yeterli ve nitelikte bir dokümantasyonla çalıştıkları takdirde çok faydalı olabilirler. İl temsilcileri zaruri bir kuruluş olarak gözükmektedir. Bilhassa bağlantı, yetki ve merci bakımından valiliklerle bölge müdürleri arasında itilaf olacak mahiyettedir.

3 — Yurt dışı kuruluşu yabancı turist celbi ve memleketin turistik kıyafetlerinin tanıtılması maksadıyla böyle bir kuruluşa ihtiyaç duyulmuştur.

a — Turizm ve Tanıtma büroları, Yabancı ülkelerde yurdu ve ulusu tanıtmaya yarayacak hizmetlerle, turist gelmesini sağlayacak teşebbüs ve çalışmalarda bulunulur. Bilhassa turizm yönünden ileri gitmiş memleketlerde turistik gelişmelerin izlenip bakanlığa duyurulması bu büroların en mühim görevlerindendir.

b — Basın müşavirlikleri ve basın ataşelikleri bu kuruluşların ilk vazifesi yabancı basınla iyi münasebetler kurmaktır. Bu münasebetlerin ilk faydası yabancı basında memleketimiz hakkında yayınlara imkân hazırlar. Ayrıca yabancı basında çıkan haber ve yorum-

ların derlenerek Turizm ve Tanıtma Bakanlığına duyurulması bu kuruluşların çalışmaları arasındadır.

İL VE İLÇE TURİZM KOMİTELERİ :

265 sayılı bakanlık kuruluş kanunu 17 nci maddesiyle bulundukları mahallin turistik imkânlarını değerlendirmek ve turistik faaliyetleri düzenlemek maksadıyla turizm komiteleri kurulmasını emreder.

Bu komiteler Turizm ve Tanıtma Bakanlığının lüzum göreceği İl ve İlçelerde vali ve kaymakamlarca kurulur. Aynı maddede bu komitelerin çalışma ve görevleri bir yönetmelikle düzenlenir denmektedir. Nitekim adı geçen yönetmelik Bakanlıkça düzenlenerek 9 Ocak 1964 tarihli Resmi gazetede neşredilerek yürürlüğe girmiştir. Vali ve kaymakamların başkanlığında kurulan turizm komiteleri ilçeler için en az beş kişiden teşekkül eder. Turistik yerlerde faaliyete geçecek olan komitelerin ilk görevlerin envanterinin hazırlanmasıdır. Ayrıca komite içinden daimî bir büro Kaymakamlıklara bağlı olarak faaliyet gösterenler.

265 sayılı Turizm ve Tanıtma Bakanlığı kanununda ve buna dayanılarak çıkarılmış bulunan yönetmeliklerde celbi dikkat olan husus Bakanlık yurt içi ve dışı teşkilâtının ve turizm komitelerinin bütün yabancı ülkelerde ve İl İlçelerde değil, ancak ihtiyaç duyulan yerlerde kurulacağı kifayettir. Böylelikle hem lüzumsuz teşkilâttan sakınılmış, hem de cari masraflar artırılmamış olmaktadır.

TURİSTİK EĞRİDİR İLÇESİ

a)\ Genel Bilgi :

Eğridir'in turistik değerini ve turizm yönünden haiz olduğu vasıfları iyice belirtebilmek için ilçe hakkında kısada olsa bilgi vermeyi faydalı bulduk.

1 — İsim ve tarihçe : EĞRİDİR kelimesinin aslı araştırıldığı takdirde pek sağlam olmamakla beraber, karşımıza akritör kelimesinin çıktığını görürüz. Bunun Türkçe karşılığı kayalık yamaç eğri yamaçtır. Nitekim meşhur seyyah İbnu Batuda eserinde Eğridir'i Akridur diye anmaktadır. Zamanla bu kelime değişikliklere uğru-

arak bugünkü söylenilişini kazanmıştır. Resmî yazışmalarda İlçe EĞRİDİR diye geçmekte ise de halk dilinde EĞRİDİR söylemlisi çoğunluktadır. Biz EĞRİDİR demeyi tercih ve tavsiye edeceğiz.

Bu tabiatın bezenerek yarattığı ilçe aynı adı taşıyan gölün kıyısında kurulmuştur. Gölümü Eğridiri isimlendirmiş Eğridirmi gölü isimlendirmiş, bu hususta kesin bir şey söylenemez. Yalnız gölün kuzey kısımlarına Hoyran dendiği hesaba katılırsa güneyde bulunan kısmına EĞRİDİR ilçesinin kendi adını vermiş olması akla daha yakın gelmektedir. Bizanslılar zamanında ilçeye Protanna denildiği zannedilmektedir. O zaman Piskoposluk merkezi olan Eğridir Türklere geçtikten sonra Hamitoğullarının merkezi olmuş Hamit beyi Felaküddin Dündar beye izafeten Felekabat adını almıştır.

Eğridir'in çok eski tarihi hakkında bilgiler pek belirli değildir Bu bölgenin tarihi akışı Isparta çevresinin tarih kaderi ile beraber yürümüştür.

Fakat Eğridir'in kuruluşu müdafaa imkânları az olan İsparta'dan daha eskidir. İlk bilinen açık bilgi bu çevrenin Hitit imparatorluğuna dahil oluşudur. Firikva krallığından sonra kurulan Lidya krallığı bu bölgeyi de içine almıştır. Daha sonra Perler Lidya kırsallığı ile birlikte Eğridir'i de işgal etmişler. M. Ö. IV asırda büyük İskender'in istilasına uğrayan Isparta ve Eğridir daha sonra M. Ö. 1. asırda Romalılara, geçmiştir ki. Bu tarihten sonra bu mntıka Psidiya diye anılmıştır. Bizanslılara bilâhare 1071 tarihinden sonra Selçuk Türklerine geçen Eğridir, bir iki defa el değiştirdikten sonra 1203 tarihini takiben Anadolu Selçuk hakanlığının hakimiyetine girmiştir.

1280 sıralarında üç beyi Hamitoğullarının bu bölgede asayişini korumakla vazifeli kılındıkları görülür. Eğridir bu tarihten sonra ehemmiyet kazanmış ve Hamitoğullarının payitahtı olmuştur. 1332 tarihinde ilçeyi ziyaret eden İbnu Batutu, Eğridir'i sevgin kalabalık, bir merkez olarak kaydetmiştir. XIX Asır sonralarında ilçede 19 cami, 2 kilise, 2 medrese, 1 kütüphane 3 han, 4 hamam, 150 dükkân olduğu bilinmektedir. Eğridir Osmanlı Devleti ile beraber ona tabi bir beylik olmuş 1391 de de Yıldırım Beyazıt Hamit beyliği ne tabi bir beylik olmuş 1391 de de Yıldırım Beyazıt Hamit beyliğine son vererek Eğridir ve çevresini Osmanlı topraklarına katmıştır. Türkiye Cumhuriyeti ile beraber Eğridir bugünkü hüviyetini kazanmıştır.

2 — Coğrafi Durum :

Eğridir Isparta vilâyetine bağlıdır. Aynı adı taşıyan bölün güney tarafındaki yarımada ile can ve yeşil ada isimli iki küçük ada ve sarp dağlarla göl arasındaki sarp sahil koridoru arasına kurulmuş 14 mahalleden ibaret şirin bir ilçedir.

1960 sayımına göre ilçe merkezinin nüfusu 7.100, köylerle beraber bütün nüfus 33.100 dir. Barla ve anamas isimli iki bucağı 41 adet köyü tabi güzelliklerin hakim olduğu yerleşme yerleridir. Arazi dağlık dağlarda ormanlarla kaplıdır. Denizden yüksekliği 924 metre olup iklim yönünden Akdeniz bölgesi ile İç Anadolu arasında intikal bölgesinde bulunur. Bu yüzden hava şartları değişik, kara iklimi vasıfları yanında Akdeniz ikliminde tesiri altındadır. Hakim rüzgârlar görülür poyraz ve lodos sık sık yer değiştirirler.

KÜLTÜR VE EKONOMİK VE SOSYAL DURUM

Kasaba ekonomisi kapalı bir sistem arz eder. Üretim hemen hemen ilçe dahilinde tüketilir, ilçe dışına mal şevki bir iki maddeye inhisar eder. Genel olarak ekonomik dayanağı çiftçilik, halıcılık, meyvecilik, balıkçılık ve sebzeciliktir. Tatlı su levreği, halı ve un civar il ve ilçelere sevk edilir. Son senelerde yetiştirilen starking cinsi elmada geniş talep bulmaktadır. Kovada elektrik fabrikası bölgeye ışık temin ettiği gibi bir kısım sanayinin de doğmasına imkân vermiştir. Boğaz ve un fabrikası sanayi şirketinin Pazarköy kereste fabrika orman işletmesinindir. Yünpak anonim şirketi gıda sanayinin de kurmağa çalışmaktadır.

Kültüre karşı ilgi fazladır. Okuma yazma nisbeti yüzde 75 - 80 civarındadır. 5 merkezde, 4 bucaklarda, 37 side köylerde olmak üzere 46 okul, 5707 ilk, 350 Ortaokul öğrencisi, 105 öğretmenin mevcudiyeti bunu göstermektedir.

Biri ilçe merkezinde diğeri Anamas bucağında bulunan iki Orta okul yüksek tahsile imkân hazırlar. Eğridir'den yetişmiş ilim ve fen adamlarının sayısı bir hayli kabarıktır. Ayrıca büyük şehirlerde yerleşmiş ticaret ve büyük sanatlar işgal eden müteşebbüs Eğirdirliler de mevcuttur. Bazı illerimizde bile bir mahalli gazete mevcuttur. Eğridir göl sesi ve demokrat Eğridir isimli münderecatlı okuyucu bulan bu iki gazete kültüre karşı olan alâkanın en güzel örnekleridir. Turizm propagandasında gazetelerden çok şeyler beklenebilir.

Mahalli folklor orta Anadolu'yu andırır ve onun tesir sahası içinde Sosyal düzende bütün Türkiye'de olduğu gibi aile esastır. Bu yönden nişanlanma, evlenme ve düğünlere ehemmiyet verilir. Kasaba merkezi modern giyinmekle beraber köylerde etek ve bilhassa Türkmen kıyafeti hakimdir.

ULAŞTIRMA YE VASITALAR

Turizm sanayi yönünden ehemmiyeti büyük olduğu için ulaştırmayı ayrı bir kısım ayırdık. Demiryolu 1912 den beri mevcuttur. Eğridir'e ayrılan hat Afyon İzmir demiryolundan Kara kuyu istasyonu bağlantısıdır. Turizm mevsimin motorlu tren seferleri yapılabilir. İlçe çevresine muntazam karayolları ile bağlıdır. Ankara Konya İzmir Karayolu içinde geçer. Bu yolda trafik kesiftir. Bir fikir vermek üzere söyleyelim ki Her gün istikametinden gelip Konya Adana Diyarbakır istikametine veya bu şehirlerden gelip İzmir istikametine giden büyük şirketlere ait yolcu otobüsleri ortalama saatte bir ilçeden geçerler ayrıca Eğridir Isparta İstanbul'a da vasıtalar çalışır. Şehir içinde devamlı iş gören 14 adet taksi, pikap, ceep vardır. Otobüs sayısı 15 tir. Ekseri köylerin kasabaya her gün gelip giden otobüsleri vardır. Belediyenin biri otobüs diğeri minibüs olmak üzere 2 taşıtı mahalleler arasında hizmet görür. Uçak bağlantısı Afyon ve Antalya hava alanları vasıtasıyladır. Eğridir Konya'da Antalya ve Eğridir Senirkent Afyon yolları müstakbel dahili turist yolları olmak durumundadırlar. Böylece görülürki turizm sanayinin büyük unsurlarından olan ulaştırma ve vasıtaları Eğridir için bir problem değildir.

İLÇEDE DEVLET KURULUŞU :

Genel bütçeye ait teşkilât tamam hemen hemen bütün bakanlıklar kuruluşu mevcuttur. Ayrıca Dağ ve komando Okulu, 650 yataklı kemik verem hastalıkları hastanesi ve güneş deniz tedavi enstitüsü D. D. Y. gar şefliği, orman işletme müdürlüğü meyve fidanlık müdürlüğü orman fidanlık müdürlüğü, pancar şefliği müesse ve kuruluşları iş ve ticaret hayatına canlılık getirir. Muhabere trafiğinde oldukça kesiftir. Her tarafla, her gün gece saat 24 e kadar telefon konuşması vardır. Eğridir - Isparta - Atabey belediyeler birliğinin olan kovada Hidroelektrik santrali mıntıkaya bol, ucuz ve devamlı cereyan verir.

Ulaştırma, muhabere ve aydınlatma bakımından Eğridir'in im kanları pek az ilçeye nasip olacak genişliktedir. Dahili ve harici turizm için bunlar çok mühim unsurlardır.

EĞRİDİR TURİSTİK DEĞERLERİ :

EĞRİDİR acaba turistik bir yer midir? Bu soruya hiç tereddütsüz evet diyeceğiz. Turistik yerden maksat nedir? Evvela bunun üzerinde bir nebze duralım. 5 Ağustos 1955 tarihinde yürürlüğe konulan turizm iş birliği Nizamnamesinin tarifler bahsinde turistik yer şöyle tarif edilmektedir. Ulaşılması kolay, ikamet bakımından turizm müesseseleri vasıflarına haiz lüzumlu tesisleri bulunan, Arkeolojik, jeolojik, kültürel, Tarihi, tabii, sıhhi, sportif, ve eğlendirici hususiyet veya cazibelerden biri veya birkaçı ile yerli veya yabancı ziyaretçileri çekebilecek yerlerdir. Tarifa dikkat edilirse yukarıda sayılan vasıflardan biri dahi o yer turistik yer vasfını kazanabilir. Kaldı ki Eğridir'de bu unsurların hemen hemen hepsi mevcuttur. Ulaştırılması mükemmel, tabii göl güzelliği harikulade, tarihi ve arkeolojik değerleri mevcut, sportif imkanları - yüzme - kayak çok tedavi ve kemik veremi bakımından tam teşkilatlı bir hastahane, tesisleri tamam bir plaj, sayısız kamp ve piknik yerleri Eğridir'e birinci sınıf bir turistik yer hüviyetini kazandıracak niteliktedir.

Üzerinde durulacak belki tek husus konaklama tesislerinin kifayetsizliğidir. Hemen belirtelim ki konaklama imkanlarında mevcuttur.. Sinan Palas, Göl Palas gibi turistleri tatmin edecek iki otel olduğu gibi daima taze balık bulunduran bir gazino - Restoranda gölün kıyısında gelenleri memnun edecektir. Bütün bu vasıfları sinesinde bulunduran Eğridir ebetteki bir turistik yerdir. Fakat bu tam manasıyla tanınmamış ve değerleri kıymetlendirilmemiştir.

Eğridir'in turistik yer vasfı böylece ortaya çıkınca mevcut değerlerini biraz daha yakından tanımak turizmin geleceği bakımından ehemmiyetlidir. Bugün turizm nazlı bir sektör olarak kabul edilmektedir. Her iltifat etmeyen bir sektör gerçekten turizmin ham maddesi, unsurları mevcut olmadığı takdirde bu hareketin gelişmesi mümkün değildir. Kimi yerde tabiat, kimi yerde tarihi ve arkeolojik değerler, kimi yerde dini faktörler turizmde rol oynar. Yukarıda belirtildiği gibi bu unsurların hemen hemen hepsi Eğridir'de mevcuttur. İşlenme, satılmak ister Eğridir. Tabiatın kendisine bahşettiği güzellik bir turist cenneti olmağa namzettir.

I — EĞRİDİR (Krater Gölü) :

Denizden bin metre yükseklikte dağlar arasına gömülmüştür. O kadar güzel ve berrak bir görünüşü vardır ki alelade göl denemeye gönül razı olmaz Düz bir göl değildir. Eğridir gölü Kayalar, yarım adalar ve adaların süslediği bir krater göldür. Etrafını çeviren dağların neresinden bakılırsa bakılsın göl şahane manzarasıyla karşımızdadır. Etraf ormanlarla kaplıdır. 517 km. lik yüz ölçümüyle memleketimizin 4 üncü büyük gölüdür. Şimalden güneye doğru uzanır. Kaltepe ile Akkeçili arasında dar bir boğaz halini alır. Bu boğazın kuzeyde kalan kısmına Hoyran gölü denir.

Suları daima temiz ve berraktır. Eğridir gölünün en büyük hususiyeti sayısız yeraltı kaynakları ile beslenişindedir. Bu kaynakların adedi 150 yi geçer. O kadar bol su çıkarılır ki şayet Boğaz ova kanlı - Kovada gölü, Aksu yolu ile Antalya körfezine akıntısı olmasa göl su seviyesi yükselerek ada ve yarımadaları kaplar. Göl suları tatlıdır. 5 - 6 cins balık bu tatlı gölün canlı süsleridir. Ortalama derinlik 15 - 20 metre arasında değiştiği için suları bulanmaz. Gölün romantik hususiyeti daha göz alıcıdır. Adeta bir renk armonisi halindedir. Günün değişik saatlerinde 7 rengi bir arada görmek mümkündür. Bana öyle geliyor ki renk güzelliği bakımından Van gölü. Sapanca, İznik, Manyaz hatta Abant gölleri Eğridir'le yarışamazlar. Yeşilin mavinin bütün tonları zaman zaman altın sarısı, kırmızımtırak, mor renklerle yer değiştirirler Eğridir'de. Güneşin doğuşu, batışı bir tabiat şaheseridir. Renkler birbirine karışır gider. Derinliklerde yüzlerce güneş oynar sanki.

Bu sakin tabiatın yanında bazen hırçınlaştığı görülür. Poyraz çıkmıştır. Dalgalar sahilleri saatler hatta günlerce döver bütün göl adeta bir çağlayan halindedir. Uzaklardan homurdularak gelen dalgaların seyrine doyum olmaz bir güzellihtedir. Gece bu ses bir musikidir, bir ninnidir. Bazen de donar koskoca göl. Bu pek nadirdir. 1964 Ocak ayında bütün gölün sathı kaim bir buz tabakasıyla kaplanmıştır. Bu tabi buz platformu üzerinde bisikletle, buzatıyle, dolaşılır patenle kayılır.

Güney ve Batı sahilllerinde derin, kuytu güzel koylar mevcuttur. Sarp kayalar ve yarlar bu koyalara daha vahşi bir güzellik getirirler. Hülâsa Eğridir, göller mıntıkasının görülmeye değer bir incisidir.

2. Altın kum plâjı, kamp ve piknik yerleridir :

Eğridir'in turistik değerlerinin başında gölden sonra, insana dinlenme huzur ve sükûn imkânı veren kamp ve piknik yerleri ve göller bölgesinin en güzel kumuna hayiz altın kum plâjı gelir. Kasaba ve gölün her tarafı kamp yeridir. Bütün göl çevresinde dinlenecek yerler vardır. Biz bunlardan en mühimlerini belirtmeye çalışacağız.

a. ALTINKUM PLÂJİ : İlçenin batısında merkeze Yayla mahallesine 1 km. dir sahası 40 bindir. Pilâj tesisleri mükemmel ve modernidir. Altın renginde çok ince kumu ile meşhurdur. 1960 yılında Eğridir Belediyesi tarafından yapılmış ve aynı yıl işletmeye açılmıştır. Muntazam ve her türlü ihtiyacı karşılayacak şekilde elektrik tesisatı, 54 adet kabine, altı adet duş 3000 kişinin ihtiyacını karşılayacak şekilde fosseptik çukurlu ayrı ayrı yerlerde içi umumi hela, tazyikli su, plâj sahasının müzik ihtiyacını karşılayacak şekilde neşriyat tesisi çay ve kahvehane, 500 kişilik güneşten korunma gölgeliği, ihatalı kadın ve erkeklere ayrı ayrı olmak üzere 150 kişilik iki adet kum banyo yeri, 50 çadır rahatça kurulabilecek kamp yeri gıda maddeleri ve meşrubat satmak üzere yerler bu plâjı yerli ve yabancı turistlerin aradığı bir yer haline getirmiş ve getirmektedir ayrıca gölün bütün kıyılarında suya girmek mümkündür.

b. ÇAM YOLU KAMPI : Eğridir - Anamas bucak yolu üzerinde, gölden 500 metre yükseklikte irili ufaklı tepeler üzerinde yayılıp giden çamlarla kaplı çok şirin bir kamp mıntıkası ve korunma orman mıntıkasıdır. Kamp sahası çok geniş ve göle hakimdir. Eğridir'e muntazam bir yolla bağlı ve uzaklığı 10 km. dir. Su vardır. Orman altı örtüsü temiz, çok yumuşak olup çamlar güneşi geçirmeyecek kadar sıktır. Orman idaresinin piknik yerinde yapılmış çeşme, dinlenme yeri ve orman masaları mevcuttur. Uzun zaman kalacak turist kafileleri ve grupları için ideal bir kamp yeridir. Son yıllarda burada Amerikan izcilik kampı açılacaktır.

c. KÖPRÜ BAŞI KAMPI : Göl kenarında ve gölün Kovada santralına akan ayağı ağzındadır. Eğridir merkezine 4. Yeni mahalleye 2,5 km. mesafededir. Kamp alanı 40 bin m2 dir. Aileler için çok müsaittir. Önünde göl, yanlarda yükselen dağlar ve güneye doğru açılan Boğazova vadisi burayı yaz mevsiminde cazip ve serin kılar. Eğridir - Kinya caddesi kenarından geçer.

d. YAZLA SAHİL KAMPI : Eğridir yazla mahallesindedir. Genişliği 10 bin metre karedir. Kasaba çarşısına 1 km. uzaklıkta olup zemini çayır ve sahası park ağaçları ile düzenlenmiştir. Bir, iki veya daha sayıda turistler için bulunmaz bir yerdir. Eğridir sivrisinin batısında kaldığı ve açık göl meltemleriyle okşandığı için güzeli, serin bir havası vardır.

e. KOCAPINAR PİKNİK YERİ : Eğridir'e 30 km. mesafede- dedir. Kovada - Eğridir yoluna 5 km. lik muntazam bir yolla bağlı, Yukarı gökdere köyü yanındadır. Söğüt, çınar ağaçları ile gölgelenen, zemini adeta hah gibi çayırarla örtülü, kayalıklar arasından çağlı- yan muazzam pınarlarıyla harikulade bir tabiata sahiptir. Buz gibi suları birkaç bitişik kaynaktan doğmakta, çayır ve çakıllar arasından geçerek Kovada gölüne ulaşmaktadır. Yazın kavurucu sıcaklarında Kocapınarda günlerce dinlenmek, tabiatın zevk alanlar için bulunmaz bir nimet olsa gerek.

f. ZİNDAN MAĞARASI : Görülmeğe değer bir tabiat eseridir. Anamas bucağı belediye hudutlarına yakın, Eğridir'den 30 - 35 km. uzaklıktadır. Çağlıyan bir su yakınından geçer. Mağara içindeki sarkıt ve dikitler türlü şekillerde ve metrelerce üst üste yığınlar teşkil ederler. Aynı zamanda çam ormanları ile çevrili olan zindan mağarası muntazam bir yolla Anamas bucağına bağlandığı takdirde sayısız ziyaretçi çekecek güzelliktedir. Orman işletmesince buraya yol yapmak için faaliyete geçilmiştir.

Yukarıda belirttiğimiz gibi Eğridir hudutları dahilinde bu türlü kamp ve piknik yerleri sayılmayacak kadar çoktur. Çadırların yüklenen her dahili veya harici turist göl, orman, pınar veya mümessil bir tabiat güzelliğinden istifade edebilir.

3 _ TARİHİ ESERLER :

Eğridir'in tarihçesinden bahsederken eski bir kuruluşu bulunduğunu hatta Hamitoğulları beyliğine payitaht olduğunu kısaca belirtmiştik. Bu tarihi özelliği sebebiyle devirlerden kalma birçok tarihi eserlere sahip olmuştur. Bunların halihazırdaki sayısı, vakıflar ve eski eserlerdeki kayıtlara göre 14 tür. Baba Sultan Türbesi, Kervansaray kalıntısı ve çevredeki bir kaç eseride ilâve edersek bu sayı 20 yi bulur.

a. Eğridir - İç Kale. Yarımadaanın uç tarafını esas çıkıntıdan iki sahili birleştirecek şekilde biydan boyda keser. Zamanında, ön

cephedeki kale kapısı kapandığı zaman zaptı imkânsız gibidir. M. Ö. IV. ncı yüzyıl başlarında Lidya krallığı devrinde son kral KREZÜS zamanında yapıldığı rivayet edilir. Yapı tarzına bakılırsa diğer Lidya mimarisindeki özellikler bu kalede de vardır. Kayaların muntazam bir şekilde yontuluşu ve yerlerine oturtuluşu görülmeğe değer ki diğer Lidya eserlerinin de aynı inşa tarzı müşahede edilir. Taşlar arasına boydan boya ardıc ağaçlarından hatıllar atılmıştır. Karaman oğulları ve Selçuklular devrinde tamir edilmiştir. 1402 sıralarında kalenin tam muntazam olduğu bilinmektedir. Restorasyonu zor olmakla beraber yapılacak masrafa değer. Üzerindeki yapılması düşünülen gazino bittiği taktirde giriş parasıyla kendisini amorti edebilir.

b. Medrese - Dündar Bey Medresesi : Eğridir'in en güzel ve değerli tarihi eseridir. Giriş kapısını çevreleyen ve halen mevcut kitabeden anlaşıldığına göre II. ci Gıyaseddin Keyhüsrev tarafından milâdi 1237 tarihinde HAN olarak yapılmıştır. İç avluda bulunan ve kemerin üstüne konulan kitabeden de anlaşıldığına göre milâdi 1301 de Hamit Beyi Dündar Bey bu hanı medreseye tahvil etmiş ve kendi adını vermiştir. Giriş kısmındaki büyük kapıyı çevreleyen taş oymacılığı Selçuk mimarisinin en güzel örneklerinden biridir. Simetrik şekiller mermere o kadar güzel oyulup işlenmiştir ki bariz bir hata bulmak çok zordur. İbnu batuda seyahatnamesinde taş medreseden hayranlıkla bahsetmiştir.

c. Hızır Bey Camii ve kemerli minare : Selçuk Türklerinin Anadolu'ya ilk geçişleri sırasında II yüzyılda cami olarak inşa edilmiştir. Hamitoğullarından Hızır Bey devrinde esaslı tamir edilerek genişletilmiş adeta yeniden ihya edilmiştir. Tarih akışı içinde müteaddit yangınlara maruz kalmasına rağmen her seferinde gene de tamir edilmiştir. Özelliği çok büyük oluşundadır. Bu cami Isparta ve Bursa'daki ulu camilerden daha eski ve daha büyüktür. Büyük kapısının etrafındaki mermer oymacılığı 18 -14 sıralarında taş medreseye nazire olarak yapılmıştır. Zira bu iki eser karşı karşıyadır. Hızır bey camisinin doğu duvarı baştan başa surdur. Bu surun altından iç kaleye bir yol geçer. Kapı kemerinin dört beş metre üstüne güzel bir minare oturtulmuştur. Kemerli minare denilen bu eser İslâm aleminin cazip ve o derecede garip eserlerinden birisidir. Asırlarca bu kadar yükseklikte fırtınalara göğüs germesi sağlamlığı hakkında bir fikir verebilir.

d. Baba Sultan Türbesi : 1400 sıralarında yapılması muhtemeldir. Osmanlı devlet adamlarının bilgin ve alimlere çok ehemmi-

yet verdiklerini işiten Türkistanlı birçok alim Anadolu'ya göç etmişler. Bunlardan biride Şeyh Mehmet Dudiki dirki. Türkistan'daki dudiki kasabasında doğmuştur. Türkiye'ye geldikten sonra Eğirdir'e yerleşmiş ve baba sultan diye tanınmıştır. Baba sultanın türbesi yazla mahlesindedir. Zamanla tamir görmüştür. Selçuk eserlerindeki özellikleri taşır.

e. Kervansaray : Konya - Eğirdir yolu üzerinde Yenimahallededir. Yıkıntı ve kalıntılardan çok büyük bir eser olduğu anlaşılr. Konya Selçukilerinden Kılıç Aslan devrinde 1100 senelerinde inşa edilmiştir. Ankara ve Konya'dan gelip Antalya'ya geçen yolcu ve kervanların konaklamaları maksadıyla yapılmıştır.

Bunlardan başka Selçuk Hamamı, Mevlevi dergahı, Devra'n Dede türbesi Şeyh Muslahaddin türbesi anılmaya değer eserlerdendir.

4. EĞİRDİR KEMİK HASTALIKLARI HASTANESİ :

Bu bir mahalli özellik taşıyan hastane değildir. Türkiye çapında bir tedavi müessesesidir. Tıbbi turizm endüstrisine en güzel misal göle hakim Eğirdir - Konya caddesi kenarında geniş ve meyilli bir arazi üzerinde kurulmuş olan bir hastanedir. Hâlihazırda 560 resmi yatak kontenjanına haizdir. Fakat ihtiyaç ve rağbet sebebiyle bu mevcut 660 ile 680 arasında değişmektedir. 1952 yılında 75 yatak mevcudu üzerinden kurulmasına rağmen Eğirdir göl ve yayla havasının kemik veremi hastaları üzerindeki fevkalâde müessiriyet dolayısıyla suretle inkişaf etmiştir. İşgal ettiği saha 80.000 m2 dir. Bu saha üzerinde üç bloktan müteşekkıl esas hastane binası, 7 adet lojman 1 adet idare binası, birde mescit vardır. Kalorifer tesisatı, su ve elektrik muntazamdır. Hastaneye müracaat o kadar fazladır ki bir yıllık ameliyat sayısı 4010, tedavi gören hasta sayısı 6445, poliklinik sayısı 11546, röntgen mesaisi 19469, laboratuvar tahlil sayısı 26910 u bulmaktadır.

Kadro mevcudu daha fazla olmakla beraber 15 operatör, dış tabibi 28 Hemşire ve yardımcısı, 120 müstahdem, idare memuru Türkiye'nin her tarafından tedavi ve şifa bulmak için gelen hastaların yardımına koşmaktadırlar. Ayrıca hastanede kemik ve kan bankası mevcuttur. Bir sene içinde 167 hastaya kemik ve kan verdiği hesaba katılırsa fizik tedavi ve masaj kliniği ile birlikte kemik has-

talıkları hastanesi ve güneş ve deniz tedavi enstitüsünün Türkiye sağlığı için ifa ettiği hizmet ve Eğridir dahili turizmi için sağladığı imkân ve verdiği hareket daha iyi anlaşılır.

Eğridir kemik hastanesi bu tedavi edici tebabeti yanında döner sermayesi ile kurup işlettiği doğrama, trikotaj, ortobeti atölyeleri ve el işleri örgüleriyle de ayrıca ekonomik faaliyette bulunmaktadır. Hastaneye tedavi, ziyaret ve refakat olarak gelen insanlar otel lokanta taksi ve esnaf içinde gelir bırakmaktadırlar. Hepsinden mühim bu insanlar sebebiyle Eğridir Türkiye'nin her tarafından tanınmak imkânına kavuşmaktadır.

5 — KIŞ VE DAĞ SPORLARI :

Eğridir turistler için bilhassa dahili turistler için kış spotları yapmak imkânını da veren bir ilçedir. Her ne kadar gölün denizden yüksekliği 924 metre isede, etrafını kuşatan dağlar 2500, 2800 metreye kadar yükselir. Gölün batısında Barla, Doğusunda Anamas dağları ve güneyinde Eğridir sivrisi kış mevsiminde katla örtülen güzel manzaraları sinelerinde saklar. Bilhassa Eğridir sivrisinden Ispartanın Davras dağlarına doğru CAMİLİ YAYLA kış sporları için bulunmaz bir muntıkadır. Eğridir — Isparta Şosesinden ayrılan bir yol kayak ve dağ sporu meraklılarını Camili Yaylaya yarım saatte götürür. Bu muntıkanın bir kısmı da Dağ ve Kemanda Okulunun kayak sahaları ve dağ sporları tesisleri vardır.

6 _ KOVADA GÖLÜ VE HİDRO ELEKTRİK MINTIKASI :

Eğridir köprübaşı kamp muntıkasında güneye doğru 25 nci. Km. de eğdirin Abant'ı diyebileceğimiz kovada gölü bulunur. Elektrik santrali dar boğaza girdikten 5 Km. daha içerdedir. Muntazam bir yol Eğridir'i bu muntıkaya bağlar. Kovada gölünün etrafı kıyıya kadar sokulan yer yer göle giren çamlarla örtülüdür. Kamp ve piknik yerleri, tabiatın zevk alanları için günlerce kalıp dinlenecek değerdedir. Civarda soğuk pınarlar olduğu gibi görülen santrale açılan kanalı da temiz ve berrak su taşır. Kanal bir köprü ile karşıya bağlanır. Burdan itibaren (Kovada deniz altı — Karadiken orman yol inşasını Kovada'nın tabii plajlarına ulaştırır.

Kovada kanalından itibaren santrale doğru fevkalâde bir tabiat güzelliği başlar. Yol dar ve dik bir boğaza girer. İki taraf çam, ardıç ve meşe ormanları ile kaplıdır. Yüksek dağlar buraya tabii bir tünel şekli verirler bilhassa boğazda çağlıya çağlıya akan kanal suyu peri masallarındaki tabiatla dağların bağrına saplanmış gibidir. Buradaki kır gazinosu dinlenmek için güzel bir köşedir. Gazinoda kahvaltı ve çay içmek için her imkân mevcuttur. Serin yaz gecelerinde Kovada santral mıntıkasının dinlendirici ve huzur verici sükûneti tedbil hava için gelen hastalara ve turistleri memnun edecektir.

7 — TATLI SU BALIKLARI VE AV HAYVANLARI :

Eğridiri karakterize eden göl ve birde LEVREK, SAZAN balıklarıdır. İç kaynaklarla devamlı olarak beslendiği ve kanal vasıtasıyla akıntısı öldüğü için gölün suyu çok tatlıdır. Hidro biyolojik ve jeolojik yapısında tatlı su balıklarının yaşamasına çok elverişlidir- Bu sebepten balık boldur. En tanınmış cinsleri, LEVREK, SAZAN EGREZ, ÇİÇEK balıklarıdır.

a — Tathı su levreği, göle hakim balık budur. Eskiden mevcut olmayan bu balık 1954 yılında Almanya'dan hidrobiyolojik enstitüsü yardımı ile getirtilerek göle atılmıştır. Kısa zamanda küçük kavın na denilen balıklarla beslenerek çoğalmışlar dişli oldukları içinde diğer banklarla kolayca mücadele etmişlerdir. Bunlara halk CANAVAR balıkta demektedir. Hazmı kolay ve yağ tutmayan bu balıklar her sene binlerce kilo olarak İskenderun ve İstanbul'a sevk edilmektedir. 1963 yılı içinde gölün Eğridir'e isabet eden kısmındaki üç balık avlağında 33.200 Kg. levrek balığı tutulmuştur. Bu balıktan hemen hemen her mevsimde lokantalarda bulmak mümkündür. Turistler levreği tercih etmektedirler.

b — Sazan (Çapak) balığı. Pullu balıktır. Yağlı ve lezzetli olduğu için halk bunu tercih eder. Çok büyü. Levrekten sonra en çok tutulan sazan balığının fırın tavası fevkalâdedir. 1963 senesinde istihsal 25.00 Kg. dır. Daha ziyade ilçe dahilinde istihkak edilir.

c — Eğrez balığı şifalı balıktır. Hazmı kolay olduğundan hastalar tarafından aranır. Eskiden küçük olan bu balık kavinna, balıklarından artan besinleri yedikleri için irileşmişlerdir. 400 - 500 gram, gelir. Havyarı yenen bu batıkta 1963 yılında 3130 Kg. elde edilmiştir.

d — Sıraz balığı; halk tarafından benimsenen en güzel balıktır. İyi salamurası olur. Bu yüzden sıraza mahallen kurma balıkta denir. 1963 yılında istihsal 9250 kg. dır.

Eğridir'in tabii durumu av hayvanları içinde barınma ve çoğalma imkânları vermiştir. Barla dağlarında keklik, tavşan, tilki, pazar ve sarııdris mntıklarında gene aynı av hayvanları mevcuttur. Avcılar Eğridir merkezinde ve Barla bucağında teşkilatlanarak kulüpler kurmuşlardır.

C — EĞRIDİRİ TURİZM YÖNÜNDEN KALKINDIRMA ŞARTLARI :

Buraya kadar verdiğimiz bilgilerden turistik imkânlar ve turizm endüstrisi yönünden Eğridir'in ne kadar kıymetli fakat o derecede de işlenmemiş, bakir değerlere sahip olduğu anlaşılmaktadır. Bu kısımda da bu kıymetlerin değerlendirilmesi, turizm bakımından ekonomik birer faktör olarak ortaya çıkmaları ve Eğridir'e turist çekme hususları üzerinde durulacaktır.

1 _ TURİZME SARILMA VE HALKÇA BENİMSENMESİ :

Ekonomik, sosyal veya kültürel bir müessese veya davanın başarıya ulaşması, halledilmesi her şeyden evvel müsait havanın, zeminin hazırlanmasına bağlıdır. Sosyal bir kuruluşta, kültürel bir davada bu zeminin hazırlanması ne kadar önemliyse ekonomik bir problem olan turizmde o kadar ehemmiyetlidir. Kaldı ki turizm çok ürkek, çok nazlı bir sektördür. Bu nazlı vasfı laf olsun diye kullanılmamıştır. Hakikaten turizm çok ürkek bir sahadır. Zira turizmin dövizde esas olan kaynağı insandır. Hem de, çok defa alıştığı muhitten uzak olan yabancı bir insandır. Kendisini saran havayı bastığı zemini müsait bulmadığı taktirde kaçmağa hazır bulunduğu yeri terk etmeye müheyya ve bir daha gelmemeğe mütemayyildir. Turist adeta gurbete çıkmış bir insanın haleti ruhiyesi içindedir. Turistin bu psikolojik vasfı yanında malî tutumu da, maddi davranışları da özellik taşımaktadır. Bir defa gittiği yerde yüzbinlerce lira harcı- yan milyoner turist tipi tarihe karışmış veya çok azalmıştır. Bu gün için artık orta halli halk tabakalarının turizmi mevzubahistir. Turistler normal masrafla çok yer görmek ve dinlenmek tutumundadırlar. Kısacası turist yolunacak milyoner değildir. Sonra gerek yerli gerekse yabancı turistlerin en çok korktukları husus turistik yer

ve müesseselerde aldatılmaktadır. 25 kuruşluk maden suyunu 100 krş. a içtiğini bilirse turisti bir daha o yerde bulamazsınız. Dikkat edilirse turist yaptığı masraflarda değil kendisine fahiş olarak ödettirilen parayı düşünür. Bunu aptal yerine konulduğu için tahammül edemez. Bunların yanında turist temiz yer, temiz yemek, temiz muhit ister. Turist efendice muamele, cana yakınlık ve alâka ister. Hülâsa turistlerin bu veya buna benzer vasıflarının halk ve bilhassa turistlerle en çok teması olan otel, gazino, lokanta, sahipleri esnaf ve şoförler tarafından gayet iyi bilinmesi icab eder. Bunlar benimsenir ve davranışlar ayarlanırsa turizmin en zor yönü halledilmiş demektir.

Mevzua biraz daha eğilelim. Meselâ Eğridir’de bir lokanta bir turist gurubuna LEVREK balığını normal fiatla, normal servis yaparak güler yüz göstererek satmalıdır. Belki ilk zamanlar kân az olacaktır. Fakat lokantanın şöhreti yayılınca tevelii edecek turist akını karşısında çok şey kazanacaktır. Antalya ve göller bölgesine 1961 yılında Mayıs ve Eylül aylarında 60 bin turistin geldiği hesaba katılırsa kanun chemmiyeti daha çok anlaşılır. Demek ki ilk hareket noktası turizmin benimsenmesi ve kurallarına riayet edilmesi olacaktır.

İkinci olarak Eğridir’de turizmin gelişemeyeceği ve ekonomik olarak turizmden faydalanamayacağı yanlış düşüncesini (ki bu düşüncenin olmadığı kanısındayız.) Kesin olarak terk etmek lâzımdır. Turizme sarılalım, yaşama seviyemiz er geç yükselecektir parolasını bayrak yaptık mı turizmin inkişafı yönünde müsbet hareketler arkasından gelecektir. Mutlaka gelecektir, çünkü turizmin istediği şartlar Eğridir’de mevcuttur. Halkın bu manevi tutumu ve maddi çabası devlet tarafından desteklenecek zamanla devlet yardımı Eğridir’de özel sektörüne geçecektir. Eğridir’de aslında turizm sahası özel sektörün konusudur. Turist istediği müsait zemin ve havayı yaratır, endüstrisinin ön gördüğü müesseseleri kurar ve işletirsek Eğridir turizmi bir saat gibi kendiliğinden çalışacak ve ekonomisinden başlıca rolü oynayacaktır. Biz buna inanıyoruz.

2. EĞRİDİRİ Tanıtına ve Propaganda :

Eğridir’e turist akını temini için yalnız tabii, tarihi, tıbbi sportif turistik değerlerinin mevcudiyeti kâfi değildir. Bu değerlerin turistik piyasada tanıtılması, kesif propaganda ve reklâmının yapılması

ması zarureti vardır. Bu tanıtma yapılırken katiyen unutulmaması gereken bir husus fazla mübalağa ve yalana yer vermemektir. Aksi takdirde silâh geriye teper.

Eğridir'in tanıtılması ve propagandası nasıl yapılacaktır? Bir defa Eğridir'in gerek dahilde ve gerek hariçte reklâmın turizm ve tanıtma bakanlığı yani devlet yapacaktır. Turizm Bakanlığı sahip olduğu imkânlarla memleket dahil ve haricindeki turizm ve tanıtma büroların vasıtasıyla bunu mükemmelen yapacak durumdadır ki bu Millî Turizm Reklamcılığıdır. Turizme sarılan memleketlerde böyle milli turistik teşekküller vardır. Meselâ Fransa'da Direction General Du Tourisme, İtalya'da Commissariato per ile turismo gibi teşekküller bu görevi yüklenmişlerdir. İkinci olarak Eğridir'in reklâmın Eğridir'liler yapacaktır. Bu da mathahî turizm reklamcılığıdır. Çeşitli vasıtalarla yapılabilir. En tesirlisi ağız - kulak propagandası dediğimiz en direk şeklidir. Türkiye'nin büyük şehirlerinde bulunan Eğirdirli bu tanıtma işini fevkalâde yapabilirler, ilçedeki teşekkül ve müesseseler özellikle Belediye, Demekler, Mahallî gazeteler, Otel ve gazino sahipleri ve bilhassa şoförler bu propaganda da müessir olabilirler. Yalnız belediye, turizm demegi ve otel sahiplerine gelip geçen yolcu ve vasıtalara Eğridir göl manzaralarını, Alton kum plajının resimlerini ve sloganlarını tanıtma Eğridir'e çok mesafe kazandırır. Turizm komitesinin Belediye ile müştereken bastırıp dağıtacağı broşürler, duvar afişleri, gazete ve el ilanları, reklâm hediyeler, reklâm mektuplar;; yanında mahallî organizasyonla sergi, panayır ve festivaller de düzenlenerek bu propaganda ısrarla yapılabilir. Bilhassa Eğridir postanesinde atılacak mektuplar üzerine hususi damgalarla Eğridir'in turistik yerlerinin isimleri yazılırsa tanıtma bir anda Türkiye çapında genişlik kazanır. Turizm iş birliği tüzüğüne göre P.T.T. Genel Müdürlüğü iş birliği uzvu olduğuna dayanarak buna müsaade verecek selâhiyettedir.

3. Turistik Tesisler İnşa ve İşletmesi ve Islahı :

Turistik değerlere haiz olan bir yerde Turizm endüstrisinin mevcudiyeti de çok önemlidir. Ancak bunlarla turist sayısını artırmak ve fazla ikamet ettirmek kabil olabilir. Bugün turizm ana endüstrisi 5 saniye kolundan kuvvet almaktadır. Bunların propaganda ve reklâm, ulaştırma ve nihayet konaklama sanayi kollarıdır. Turistlerin ikametlerine imkân veren otel, gazino, pansiyon, dinlenme

evleri, oberjler ve boş zamanlarını dolduracak spor tesisleri, av yerleri diğer eğlendirici vasıtalar turizmden faydalandıkları gibi turizmin gelişmesine de son derece hizmet etmektedirler.

Bu noktadan hareketle diyebiliriz ki Eğridir'de oldukça ileri bir turizm sanayii vardır. Bir defa ulaştırma yol ve vasıtaları tatmin edicidir. Günün her saatinde hareket eden transit geçen kara nakil vasıtaları Eğridir'i Türkiye'nin her tarafına, her mevsime bağlamaktadır. Kemik hastalıkları hastanesi imkânları geniş ve memleket çapında bir tedavi müessesesidir. Altın küm plâni modern tesisleri ile Eğridir'de turist endüstrisinin kalbi olmaya namzettir. İkiş oldukça iyi vasıflı 6 otel, 2 adet lokanta ve aş evi, yazla sahillerinde kır, bahçe ve dinlenme yerleri dahili turizme hizmet edecek durumdadırlar, noksan olan büyük bir otel ve motel, kamp yerlerindeki tesisler, dinlenme evleri, ve bilhassa açık hava eğlence yerleridir. Otel ve lokantaların turistik anlayışa uygun olarak modernize edilmesi, işletme ve hizmet servislerinin top yekûn değıştirilmesi lâzımdır.

Kanaatımızca iki adet 34 er odalı, 2 garajlı, sundurmak gazino ve lokantaları içinde MOTELLER Eğridir'in turistik ikamet ihtiyacını karşılar. Bu moteller sahil boyunca yeni mahallede ardıçlar yanında, yazlada plâja yakın tepenin kıyısında inşa edilmelidir. Barla kucağında özel teşebbüsün yaptığı operje ilâveten Çamyolu mıntıkasında ikinci bir oberj, Kovada gölü sahillerinde turist dinlenme evleri veya kabineleri turizm konaklama sanayiinin inkişafını tamamlanmış olacaklardır.

4. Şehircilik ve Sahil Yolu :

Eğridir İlçesi önceleri iki ada ve gölü oldukça sokulmuş bir yanmada üzerine kurulmuştur. Zamanla nüfus artışına paralel olarak göl ve dağ arasındaki dar sahil şeridi de meskûn hale gelmiş ve ilâç dağılmıştır. Yapılacak ilk şehircilik işi, meskûn mıntıkaya daha fazla genişletmeden toplamak, Yazla ve Yenimahallelerin yanmada ile irtibatlarını sağlamak olmalıdır. Bu vaziyet şehircilik hizmetlerini imkân dahiline sokacağı gibi gelecek turistlere de kolaylık temin edecektir. 1963 sonbaharında başlanan ve tamamen sahili takip eden geniş sahil yolu bittiği gün Eğridir'in şehircilik kaderi değışecektir.

Buda turizme en büyük hizmet demektir. 16 metre genişlik ve bilhassa sun'î olarak yapılan 5 yarımada gazinolar kurulmasının temin edecektir. Yapılacak ikinci iş, bu sahil yoluna paralel olarak Eğridir sivrisinin eteklerinden ve eski yukarı mahallelerden geçecek şe-

kilde üçüncü bir iç yol açmaktır. Birbirine paralel sahil, orta ve üst yollar ara yollarla birbirine bağlandığı ve aralarına yeşil sabalar serpildiği takdirde bu şirin ilçenin şehircilik davası hal yoluna girmiş olacaktır. Noksan olan en zaruri şey kanalizasyon şebekesidir. Belediyenin gayretine, İmar ve İskan Bakanlığının yardımlarına Eğirdirli de evlerini daha güzel yapmak, bahçelerini tanzim etmek suretiyle ilçelerinin imarına iştirak etmelidirler.

5. İlçe Merkez ve Çevresinin Ağaçlandırılması :

Yeşilden mahrum tabiat parçası ve şehirler kurudur. Sıkıcıdır. Eğridir’de vaziyet böyle değildir. İlçe tabiatı yeşildir, suludur, ağaçlıdır. Fakat bu yeşillik kafi Vakit geçirilmeden Kasaba içi yol kenarları, Yazla ve Yenimahallelerin çevresi ağaçlandırılmalıdır. Bilhassa plaj sahasının, dağ eteklerinin daha sık ağaca ihtiyacı vardır. 1964 yılında İlçeye dağ okulu ve ziraat teknisyenliğince 10 bin ağaç dikilmiştir. Bu tempoya devam etmek icap eder. Ağaçlandırma Eğridir için mesele değildir. Zira orman işletme, orman fidanlık ve meyve fidanlık müdürlüklerinin kuruluşları ilçe dahilindedir. Halkta evi önüne, bahçesine ağaç dikmek suretiyle buna iştirak edebilir. Çevrenin her metre karesi ağaçlarla örtüldüğü gün Eğridir gölü Türkiye’nin belki de dünyanın en güzel mesire yerlerinden biri olacaktır.

6. Turistik Hatıra Eşya İmalı :

Turizm sanayide turistik hatıra eşya tahminlerin fevkinde gelir sağlamaktadır. Genel olarak turist, dolaştığı yerlerin izini, hatırasını taşıyacak bir iki eşyaya sahip olmak temayülündedir. Isparta ve civarının halıcılığı meşhurdur. Hastalık küçük halılar, yastıklar türlü motiflerle dokunabilir. Meselâ 50 X 80 ebadında üzerinde Eğridir yazılı gölün manzaralarını, kaleyi, Hızır bey camii ve minaresini resmeden gölün manzaralarını, kaleyi, cezbedecektir. Keza ağaçtan oyma biblo ve tabaklarda yapılacak teşhir edilebilir. Yalnız bu imalatın, başlangıç safhasında olacağından, turizm bankasınca kredi bakımından desteklenmesi icap eder.

7. Su Sporları Kulübü ve Kayıkane :

Su sporları bakımından Eğridir, göller bölgesinin merkezi olacak değerdedir. Berrak ve temiz gölü ve mutedil yaz iklimi yüzmeğe ve her nevi su sporuna çok elverişlidir. Acı olan cihet şudur ki gerekli tesisler mevcut değildir. Beden terbiyesi su sporları ve kaynakhane için gerekli teşebbüse geçmiş, Belediyede yazla sahillerini de merkezi yerde imar su, yol elektrik durumu müsait bir arsayı Beden Terbiyesi Bölge Başkanlığı emrine tahsis etmiştir. Kayıkane, yüzme havuzu, atlama yeri ve diğer tesisleri ile bu mühim sportif ve turistik inşaat ikmal edilip işletmeye açıldığı gün Eğridir sporu ve turizmi büyük bir hamle yapmış olacaktır. Bu tesisin tahakkuku için çok dikkatli davranmak ve bu dâva etrafında birleşerek icap eden teşebbüslerde bulunmak şarttır.

8. Kış Sporları ve Kayakevi :

Kızın karla örtülen camili yayla Eğridir'in adeta ulu dağıdır. Olukluca yayla ile birlikte bu mıntıka kayak ve dağ sporuna çok müsaittir, کافی derecede kar kalınlığı hasıl olmaktadır. İkincisi yol vardır. Bu mıntıkayı çevrenin uğrağı haline getirmek için büyük bir kaynak evi inşa edip işletmek gerekir. Birkaç sene arka arkaya kış sporları müsabakaları tertiplendiği takdirde camili yayla uluda- kış sporları müsabakaları tertiplendiği takdirde camili yayla uluda- ğı aratmayacaktır. Bu hususta Gençlik kulübünde görev düşmektedir. Kışın kayak sporu kulübün önderliğinde inkişaf edecektir.

9. Eğridir - Kandır - Antalya Turistik Yolu :

Turizmin suretle inkişafı için Eğridir'in en kısa yoldan Antalya'ya bağlanması gerekir. Mevcut olan Eğridir - Isparta - Burdur - Antalya yolu hem çok uzak hem de istenilen evsafa değildir. Eğridir - Çandır yolu açıldığı taktirde Konya - Antalya Yolu 100 km. de fazla kısalacak ve sıcak aylarda turistler göller bölgesine akın edeceklerdir. Bilhassa yolun ormanlar arasından geçmesi seyahati cazipleştirecek yolcuları sıkmayacaktır. Birkaç sene evvel bu yolun bizzat halk tarafından bedenlen çalışmak suretiyle yapılmağa başlanması bu hakikatin Eğirdirliler tarafından anlaşıldığının en güzel delilidir.

Halen bu güzergâhtan vasıtalar geçmektedir. Fakat köprü yapılması ve yolun ıslah edilmesi gerekir.

10. Göl Balıklarından Turistlerin İstifadesi :

Tatlı su balıkları Eğridir’de bol ve lezizdir. 1963 yılında yalnız İlçe hudutlarına isabet eden göl kısmında 33 200 kg. levrek, 2 500 kg. sazan, 9 250 kg. sıraz, 3 130 kg. Eğrez balığının tutulması bunu göstermektedir. İhraç edilen, mahallinde tüketilen bu leziz balıklardan turistleri faydalandırmak için belediyenin de yardımıyla, her zaman taze balık bulunduran ve yalnız balık satan bir veya iki tane kebab evi açılır. Bu kebabçılar gelen turistlere taze taze balık ikram eder. Temiz ve pratik olması şarttır. Ayrıca Abant gölünde gördüğümüz Seyyar lokanta Eğridir’de de alakayla karşılanır. Yarım adanın poyraz tarafında dubalar veya fiçılar üzerine kalaslar çekilmek ve etrafı parmaklıkla çevirmek sureti ile yüzer bir lokanta orijinallik arayanlar için bulunmaz bir fırsat olacaktır. Ocağı, ızgarası kahve ocağı bulunan bu yüzer lokanta çok müşteri bulacak ve gölden olta ile tutulan balıkları müşterilerine zevkle satacaktır. Yeter ki cesur ve müteşebbis şahıslar bulunsun.

SONUÇ:

Eğridir, göller bölgesinin bu müstesna incisi, tabiatın kendisine bahsettiği tabi güzelliklere değerlendirmek zorundadır. Ekonomik kalkınmasında, halkının refahında bu değerleri rolü büyük olacaktır. İstenilen tek şey ileri bir zihniyet değişikliği içinde teşebbüstür. Bu teşebbüs devletin yapacağı yardımlara halkın iştirakim davet eder. İnaniyoruz ki, bütün tesisleriyle TURİSTİK BİR EĞRİLİR halkın hayat seviyesine yükseltecektir. Unutulmasın ki tabi faktörler bu muhitin kaderini tayinde en büyük rolü oynamışlardır ve genede oynayacaklardır. Bu rolün Eğridir’de anlaşılması turizm dâvasının ilk hareket noktası ve çözüm yolu olacaktır. Bu yolda yürümeğe ve bu hayati noktada birleşmeğe bütün Eğirdirliileri dâvet ediyoruz.

**GÜNÜN KONUSU : PERSONEL İDARESİNDE SINIFLANDIRMA VE
ÜCRETLERLE - ÜCRET PLÂNLARI
KONUSU**

Yazan :
A.Turhan ŞENEL
Emniyet Müdürü

ÖZÜ : Konuyu İşleme Plânı

BÖLÜM: 1

GİRİŞ :

- 1) Ön çalışmalar
- 2) Tanımlama
- 3) Sınıf
- 4) Sınıf unvanları
- 5) Sınıf nitelikleri
- 6) Sınıf dizileri
- 7) Sınıflandırmanın faydaları
- 8) Sınıflandırmanın dezavantajları
- 9) Sınıflandırmanın nasıl yapılacağı
- 10) Hizmet sınıflarının tayini
- 11) Sınıf sayısı
- 12) İngiliz, Amerikan sisteminin karşılaştırılması
- 13) Sonuç

BÖLÜM: 2

ÜCRETLER VE ÜCRET PLÂNLARI

GİRİŞ:

- 1) Ücret tesbiti sorumluluğu
- 2) Ücret araştırmasının yapılması

- 3) Kilit hizmet veya iş sınıflarının seçimi
- 4) Ücretler için anket
- 5) Anket bilgilerinin tasnifi
- 6) Ücret cetvellerinin hazırlanması
- 7) Ücret dizilerinin sayısı
- 8) Kıdem ödeneği
- 9) Ücret plânının hazırlanması
- 10) Seviye grafiğinin hazırlanması
- 11) İş veya hizmet sınıflarının ücret dizilerine uydurulması
- 12) Ücret plânının idamesi

SONUÇ

KAYNAKLAR.

GİRİŞ:

Yeni Devlet Memurları Kanununun yürürlüğe girmesi ile Türk Personel İdaresi sistemine yeni yeni oluşların gelmesi gerçekleşmiş oldu. Sistem aynı zamanda terminoloji bakımından da yeni yeni değişler kazandı. Bunlar arasında şimdilik en sık duyulanı SINIFLANDIRMA deyimidir.

Ancak, itiraf etmek gerekir ki, Sınıflandırma deyimimden kast olunan gerçek anlam anlaşılmamakta ve deyim herkes kendi bildiği gibi anlamakta neyin ne olduğu ve niçin ve nedenleri bilinmemektedir.

Bunun yanı sıra 657 no : lu Devlet Memurları Kanununda da yeter bilgi bulmaya imkân yoktur. Gerçekten de 657 sayılı kanunun 32. Md. de sınıfın bir tarifi verilmekte ve 32 - 42 maddelerde çeşitli tarifler ve izahlar yapılmakta ise de gereğince açıklık bulunmaması ve henüz tüzüklerin de elde bulunmayışı yüzünden yeteri şekilde aydınlanmaya imkân bulunmamaktadır.

Bunun yanı sıra sınıflandırma çalışmalarını yapan kurumlardan bu işin yol, usul ve metodu hakkında bir bilgi almaya imkân yoktur. Bu hatalı tutum zihinlerde şüpheler yaratmakta ve muhayyel çalışma şekilleri üzerinde tartışmalar yapılarak belki de çok iyi şekilde yapılıp yürütülen çalışmalara karşı bir güvensizlik hissi doğmaktadır. Büyük bir kitleyi yakından ilgilendiren bu tip çalışmalarda açık-

lığın hâkim olması ve personelin zaman zaman yapılan şeylerden haberdar edilmesi gereği idarelerin gerek beşeri münasebetler ve gerekse halkla münasebetleri bakımından çok gereklidir. Yapılanların saklı tutulması söylentilerin yıkıcı tahribatı için tedbir olamaz. Demokratik idarenin gereği açıklıktır. Böyle yapılmakla hem yersiz söylentiler önlenmiş hem de gerçekler herkesin gözü önüne serilmiş olur ki bunda idarelerin büyük faydaları olduğu gibi personel morali bakımından da bu işin büyük önemi vardır.

Bu gün ileri memleketlerde personel idaresi konusunda yapılan araştırmalarla ortaya konmuş bir gerçek vardır : «Sınıflandırma yapmadan iyi bir personel idaresi yürütümü kabil değildir.»

Ancak, bu işi gereğince yapan memleketlerde önemsiz gibi görülen bir çok meselelere dahi gereğince önem verilmekte ve işin başarıya ulaşması buna bağlanmaktadır. Bunlardan biri yapılan işte açıklığın hâkim kılınmış olmasıdır. İleri İdarî metot ve tekniğe sahip kuruluşlarda bu bakımdan takip olunan yolun ana hatlarını ilim adamları şöyle belirlemektedirler :

- 1) Her şeyden önce daire amirlerde diğer kilit personele sınıflandırma çalışmalarının gaye ve maksadı ve bu işin nasıl yapılacağı teferruatlı şekilde anlatılmalıdır.
- 2) Daire temsilcileri önemli kısım personeline aynı şekilde izahlarda bulunmalıdır.
- 3) Personel durumu için anketler hazırlanıp personele dağıtılmalıdır.
- 4) Anketler toplanmalı ve ilgili memurlarca tetkik edilmeli doğru cevaplandırılmamış olanlar iade edilmelidir.
- 5) Hata yapmamak için ilgililerce iş kontrolü (Work - audit) yapılmalı iş yerlerinde amir ve memurlarla görüşülmeli ve gerektiğinde masada tetkikler de (Desk - audit) yapılmalıdır.

Görülüyor ki geniş bir kitlenin yakın menfaatleri bahse konu olan bn çalışmalarda onların her bakımdan aydınlatılması gerekmektedir.

Sınıflandırma işinin aslı ödenecek ücrete temel teşkil etmesi ve her sınıf için aranacak niteliklerin farklılığı, idarelerce tatbik edilecek hizmet içi eğitim çalışmalarına esas olması bakımından büyük

önem taşımaktadır ve hiç de kolay değildir. Bu bakımdan işin sıkışıklığa getirilmesinden ve hatalar yapılmasından kaçınmak ve azamî şekilde titizlik ve dikkatle üzerine eğilmek gerekir.

Personel idaresinin bu önemli konusunda A. B. D. nin 50 yılı aşkın bir tecrübesi olmasına rağmen orada dahi bu işin tam ve noksansız olarak yerine oturduğunu söylemek kabil değildir. Konu halâ tetkik mevzuu yapılmakta ve yapılan tetkikler sonucu ciltler dolusu eserler yazılmaktadır.

Bu bakımdan bu yazımızda 1. bölümde sınıflandırmanın ne olduğunu ve nasıl yapıldığını 2. bölümde de bu sınıflandırmanın esas alınarak ücret plânlarının nasıl yapıldığını izaha gayret edeceğiz.

İngilizce (position classification) veya (job classification) denmektedir. Biz daha yaygın olarak kullanılan (position classification) deyimini esas alacağız ve position kelimesini kadro karşılığını vererek konumuzu KADRO SINIFLANDIRMASI diye adlandıracamız, - ki gerçeğe en uygun olanı da budur.

A. B. D. kadroların (position) görev ve sorumlulukları göz önüne alınarak bir sınıflandırma yapılması fikri ilk olarak 1908 yılında Şikago da ortaya atılmış ve yapılan devamlı çalışmalar sonunda 1912 yılında Şikago şehir meclisi bir kadro sınıflandırma plânını kabul etmiştir.

Daha ileri izahlara girmeden önce bir noktaya temasta fayda görmekteyiz. Bu gün bütün memleketlerde iki tip sınıflandırma görmek kabildir.

a) A.B.D. Kanada, Porto Riko, Panama, Kosta Riko'da kadrolar (hizmet ve sorumluluk esasına) göre sınıflandırılmaktadır. Buna KADRO - HİZMET sınıflandırması (position classification) denmektedir. Amerikan sistemi olarak tanınmaktadır.

b) Batı Avrupa da başlıca İngiltere, Fransa ve Almanya da ise DERECE - RÜTBE sınıflandırması (Rank classification) hâkimdir. Buna göre işler geniş bir kategori içine alınmakta (o işi alabilmek için aranan vasıflar bakımından) ve daha ziyade o işe sahip olan kişilerin durumu göz önünde bulundurulmaktadır. İngiliz sistemi olarak tanınmaktadır.

Bazı yerlerde A. B. D. de bu sisteme doğru kayılmaktadır. Bilhassa yüksek seviyeli personel için bu uygulama daha yerinde görülmektedir.

Biz Amerikan sistemine göre izahlarda bulunacağız. Bu sistemde işin hareket noktasını tek, ferdî bir kadrodan beklenen işlerin tahlil edilmesi teşkil eder. Bundan sonra sınıflar, sınıf dizileri, dereceler tayin ve tespit edilerek benzer kadrolar aynı sınıfa, pek az farklılıkları olan ayrı iki sınıf bir sınıf dizisi veya serisi içine alınırlar ve derecelendirilmiş sınıflar da DERECE (dizi) de yerine oturtulur- ki bu ücret cetvellerinde görülür.

1) ÖN ÇALIŞMALAR :

Kadro sınıflandırmasının yapılması işi her şeyden önce uzun süreli bir ön çalışma yapılmasını gerekli kılar. Bu ön çalışmalar sırasında hizmet ve iş analizleri yapılarak sorumlulukların bilinmesi ve belirli iş veya hizmetler için gerekli nitelik ve yeteneklerin tanımlanması şarttır.

Diğer bir bakımdan bu iş, kimin, neyi, ne zaman, nasıl yapacağını tayini meselesi olup kadro sınıflandırmasında kadrodan maksat iş veya hizmeti yapacak olan kişi, şahıs değil, yapılacak iş veya hizmetin bizzatı kendisidir. Bu ayırımın bu işin yapılmasında hayati önemi vardır. Konunun bu yönünün bilinebilmesi bizi İŞ TAHLİL VE TASVİRİ (job analysis and Description) konusuna götürür.

Geniş anlamı ile iş veya hizmet tahlil ve tasviri; tespit olunan veya tayin olunan iş veya hizmetlerin görev ve sorumluluk açısından tasviri ile iş veya hizmetin gereğince ifasının zorunlu kılacağı nitelik ve yeteneklerin tespiti anlamını taşır. Kısaca, bu vasıta ile işin güçlük derecesi tayin olunur.

Ayrıca, bir sınıflandırma yapılırken vazgeçilemeyecek bir husus vardır. Bu SINIFLANDIRMA ARAŞTIRMA sidir. (Classification Survey). Bundan maksat işin sınıflandırılmasına yarayacak bilgi temini için işin incelenmesi sırasında baş vurulan işlemlerdir. Bu iş anketler ve personelle yapılacak mülâkatlar suretiyle yapılır.

Burada şu üç hususun göz önünde bulundurulması gereklidir :

- a. Her kadrodan en az bir kişiyle konuşmak,
- b. Terfileri tam limite gelmiş bulunan herkesle konuşmak,
- c. Fazla sayıda personele sahip kuruluşlarda yeter kanaate sahip olacak miktarda personelle konuşmak.

Bunun dışında işin diğer önemli yanları da vardır.

2) TANIMLAMA:

İleri izahlara girmeden önce sınıflandırmanın (*) bir tarifini vermek gerekirse denebilir ki :

KADRO SINIFLANDIRMASI; Bir kuruluş içindeki iş veya hizmetlerin tespit ve tasviri ile tamamen benzer iş ve hizmetlerin bir gurup içinde toplanması ve genel bir iş veya hizmet adı ile belirlenmesini ifade eder.

Bu tarifiñ ışığında bir sınıflandırma plânının esasları şöyle belirlenebilir ;

A) Aşağıdaki hususlara ilişkin teferruatlı bilgi toplanması :

- a) Her kadronun görevi,
- b) Teşkilât birimleri içindeki yeri,
- c) O teşkilât biriminin fonksiyonu, kuruluşu bu birimdeki İdarî usûl ve metotlar,

B) Bu bilgilere dayanarak ferdi kadroları benzer diğer kadrolarla birlikte bir sınıf içine almak - ki böylece bunlar için aynı nitelik ve yetenekler geçerli olsun, aynı imtihan şekilleri uygulanabilsin ve aynı ücret verilebilsin.

C) Görev, sorumluluk, tabi olunan ve icra edilen denetlemenin şekil ve derecesi belirlenmek suretiyle her sınıfın yazılı tasviri,

- D) Her sınıf için asgari yetenek ve niteliğin tayin ve tespiti,
- E) Görevlerle ilişkili olarak her sınıf unvanının yazılması,

F) Terfi kademelerinin belirlenmesi,

G) Her sınıf için verilecek ücretleri gösterir çizelgelerin hazırlanması.

Bu açıklamalardan sonra tanımlama ve izahlara girmemiz kolaylaşmış olacaktır.

(*) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun II - kısmında Bölüm başlığı olarak SINIFLANDIRMA deyimini görmekte isek de, kanunda sınıflandırmanın tanımlanması yapılmamıştır.

Esas tanımlamaya girmeden önce konumuz yönünden kadronun tanımlanması yerinde olacaktır. Konumuz yönünden KADRO (*)

«Yetkili otoritelerce tayin olunmuş ve bir kişi tarafından yerine getirilmesi gerekli olan görev ve sorumluluklara verilen addır.»

Kadro yapılacak olan iş veya hizmete delâlet eder, işi veya hizmeti yapacak olana değil. Bu ayırım pek önemlidir. Kadro, sınıflandırmada ilk adımdır.

3) S I N I F (class) : (**)

SINIF, görev ve sorumlulukları tamamen birbirine benzeyen ve;

- a) Aynı unvanla anılacak olan,
- b) Aynı tahsil ve tecrübe süresini icap ettiren,
- c) Aynı işe uydurma testleri uygulanan,
- d) Aynı ücret dizisine oturtulacak olan, kadroların bir araya toplanmasıdır.

Bir sınıf içinde toplanacak olan kadrolarda bu dört şart mutlaka bulunmalıdır.

Sınıflar ya dar olur, «tahakkuk memurları» gibi, veya geniş olur, «Muhasebe memurları» gibi. Geniş sınıflar daima tercih olunurlar.

4) SINIF UNVANI : (***)

Sınıf unvanı, sınıfın ve sınıf içindeki kadroların tamamını tüm halinde kapsayacak tasviri bir tariftir. Manası şumullü olarak sınıf nitelikleri yazılırken izah olunur. Sınıf unvanları kısa fakat iş veya hizmetin mahiyet ve derecesini de açıkça belirtir şekilde olmalıdır.

(*) Yeni Devlet Memurları Kanununda bu şekilde verilmiş bir kadro tarifi yoktur. Bakınız Md. 33, 34, 35.

(**) Devlet Memurları kanunumuzdaki sınıf tarifi farklıdır. Md. 32 «Sınıf bu kanuna tabi kurumlarda müşterek yetiştirme ve meslek niteliklerini gerektiren Devlet kamu hizmetleri ile bu hizmetler için tespit edilen kadrolara atanan Devlet memurlarının toplamından meydana gelir.»

(***) Sınıf Unvanları için ayrı kanunda açık ve kesin hüküm yoktur. Md. 36 sınıfların tesisinden bahsederken bazı unvanlara değinmiştir.

5) SINIF NİTELİĞİ :

Sınıf niteliği, sınıfın aslı mahiyetini ve onu diğer sınıflardan ayıracak olan faktör ve hususiyetlerin yazılı tasviridir.

Bu tarif ve tasvir, görevlerin, sorumlulukların, tipik hizmet şekillerini ve bu sınıf hizmetinin ifası için alınacaklarda bulunması gerekli nitelik ve yeteneklerin belirtilmesi suretiyle yazılır. (Bizde bunların sınıf tüzüklerinde belirtileceğini kanun emretmektedir.)

6) SINIF DİZİLERİ (veya SERİLERİ) :

Sınıf dizileri (veya serileri) ; Hizmetlerden ana hatları itibariyle aynı fakat sorumluluk ve hizmetin ifası güçlüğü bakımından aralarında derece farkı olan iki veya daha ziyade sınıfı ihtiva eder. Normal terfi kademesi şeklinde az mesuliyetti ve kolay olandan çok mesuliyetli ve zor olana doğru tanzim olunurlar. (Örneğin : Kaptanları alacak olursak ve bunlara bilfarz güverte zabıtları ünvanını versek 3. kaptan 2. kaptan 1. kaptan nihayet süvari gibi.)

7) SINIFLANDIRMANIN FAYDALARI :

Yukarıda izahlarda bulunurken ilim adamlarının sınıflandırma yapılmaksızın iyi bir personel idaresi sistemi yürütmeye imkân olmadığına değindiklerine işaret etmiştik. Bunun yanı sıra bu işin faydalarını kısaca şöyle sıralamak kabildir :

a) Belirli ve birlik arz eden kadro isimleri :

Bu sayede hizmet veya işi tasvir eden ve herkes tarafından kolaylıkla bilinip anlaşılabilir kadro isimleri tespit edilmiş olur.

b) Ücretler için esas teşkil etmesi :

Sınıflandırma sayesinde lâfi çok edilen «eşit işe eşit ücret» prensibi gerçekleştirilir. Sınıf serileri içinde kademelendirilecek sınıflar kabiliyetli personele fazla ücret ödenebilmesine imkân verir. (Ancak, ücret plânları sınıflandırma plânlarına tabi olmaksızın değiştirilebilir. Aynı şekilde ücret plânlarını değiştirmeden sınıflandırma plânlarını da değiştirmek kabildir.)

- c) Sınıflandırma bütçe tahminlerinde iyi bir ölçüdür.
- d) Tayinler için yapılacak imtihanlara esas teşkil eder.
- e) Terfi ve Nakiller : Terfi ve nakillerin yapımında iyi bir ölçüdür. Aynı şekilde bir işe talip olan kimse karar vermezden önce durumu iyice düşünerek ve kadro bakımından tıkalı noktaları rahatça görerek iş seçimi yapabilir.

Burada önemli olan bir nokta vardır. Sınıf niteliklerinin tayininde ve bu nitelikleri belirten ifadelerde personel terfiine mani olucu hükümler konmamalıdır. Kadro için gerekli nitelik ve yeteneklere sahip personel için nakil ve terfi imkânları açık tutulmalıdır.

- f) Eğitim ve kıymetlendirme :

Sınıflandırma amir ve memur ilişkilerini düzenler ve geliştirir. Ayrıca, hizmet içi eğitim plânlarının yapılmasını kolaylaştırır.

- g) Kayırmalar önlenir :

Uygun sınıflandırma ve sınıf niteliklerinin iyi tespit olunması ile bu nitelik ve yeteneklere sahip olmayan kimselerin o sınıfa ve kadroya alınması imkânı kapanmış olur.

8) SINIFLANDIRMANIN DEZAVANTAJLARI :

Sınıflandırmanın yukarıda işaret olunan faydaları yanında bazı dezavantajları da vardır. Bunlar kısaca;

- a) KATILIK : Sınıflandırma gerek personeli gerekse idareleri zor duruma sokabilecek bir katılık getirebilir.
- b) KURULUŞU DONDURUR : Organizasyon bakımından bir dondurulma meydana gelebilir. Böyle bir durum ise; idareyi günün ihtiyaçlarına cevap verebilecek hale gelmeye müsaade etmez. Bu sebebden sınıflandırma plânları sık sık gözden geçirilerek gerekli düzeltmeler yapılmalı ve plânlarda esneklik bulunmalıdır.
- c) Plânlama dışı kalmış bir ihtiyaç veya yeni ihtiyaçlar doğduğunda idarelerin bu ihtiyaçları süratle karşılamaları zorlaşır.

9) SINIFLANDIRMA NASIL YAPILACAKTIR :

Kısa bir tetkik yazısı içinde bu hususu gereğince incelemeye imkân yoktur. Burada sadece takip olunacak yol ana hatlarla sayılacaktır.

- a) Bütün personel mevcut haliyle kendi kadrosunun işini kendisi bizzat bütün teferruatı ile yazacaktır.
- b) Personel tarafından yazılan şeyler amirleri tarafından kontrol edilerek doğruluk dereceleri incelenecektir. Amir personelin yazdığı şeyleri değiştiremez. Sadece kendi kanaatlarını ilâve edecektir.
- c) Sınıflandırmayı yapmakla sorumlu olan kurum veya kişi bu yazılanları tetkik ettikten sonra amir ve memurlarla temaslar yaparak durumu kontrol edecektir.
- d) Bundan sonra sınıflandırmayı yapacak olanlar benzer kadroları bir sınıf içine alarak sınıf niteliğini tespit edip yazacaktır.
- e) Yapılan plânı yetkili organlar tetkik ederek tasvip etmeleri halinde plân yürürlüğe girmiş olacaktır.
- f) Plân yürürlüğe girmekle beraber sınıflandırmanın günün ihtiyaçlarına cevap verebilir halde olması için (gerek muhafaza gerekse idame için) bir sistem tayin olunacak ve yürütülecektir.

10) HİZMET SINIFLARININ TÂYİNİ :

Sınıflar, sınıflandırmanın temelidir. Aynı şekilde, ferdi kadroların hangi sınıflar içinde yer alacağını tayini işi ise sınıflandırmanın kalbi durumundadır. Bu bakımdan sınıflandırmayı yapacak olanların şu hususları bilhassa göz önünde bulundurmaları gerektiğinde ilim adamları ittifak halindedir.

(i) MESLEK VEYA İŞİN MAHİYETİ : İş bir plânlama işi- midir ? Bahçıvanlık mıdır ? Daktiloluk veya Devriye polisliği yahut polisin ihtisas isteyen başka bir kolumu dur ? Vs.

(ii) İŞİN ZORLUK VE KARIŞIKLIK DERECEŚİ : İş ne derecede zordur, hayati tehlike var mıdır ? Karışık bir iş midir ? Vs. ayrıca;

a) **KARAR VERME** : Nihai kararı vermede personelin sorumluluk derecesi nedir ? Karar vermede hatalar olursa neticeleri ne olacaktır

b) **DENETLEME** : Personelin başkalarına görev verme, başkalarının işini plânlama, görüşmeler yapmada sorumluluk derecesi nedir Kendisine bağlı personelin seçimi, eğitimi, disiplin metotlarının uygulanmasında yetkileri nelerdir ? Yaptığı işin tabiatı nedir?

c) **HALKLA İLİŞKİLERİ** : Personel çözüm bekleyen değişiklik meselelerden dolayı fazla kişilerle temasta mıdır ? Personel halkın belirli şekilde davranmaları için veya hareket etmeleri için çok sayıda kişiyi ikna etmek durumunda ve zorunda mıdır ?

d) **YARATICILIK** : İş veya hizmet personelin programlar yapmasını ve meselelere çözüm yollar bulmasını gerektiriyor mu ?

e) **DENETLEMENİN ŞUMULÜ** : Personelin hizmet ve icraatı yakından denetleniliyor mu ? Her zaman yazılı veya şifahi emirler veriliyor mu ? Yoksa kendi başına meselelerle karşı karşıya geliyor mu ?

f) **BİLGİ VE MAHARETİN DERECEİ VE ÇEŞİTLİLİĞİ** : Personel aynı zamanda bilfarz; santral memurluğu, müracaat memurluğu ve daktiloluk gibi birbirinden farklı bilgi ve maharet isti- yen işleri yapıyor mu ?

(m) **ÇALIŞMA ŞARTLARI** : İş tehlikeli mi ? Fiziki zarar ve muhataraya sebebiyet verebilir mi ? Sert hava şartları altında çalışmayı gerektiriyor mu ? Gayri muayyen saatlerde çalışma zorunluğu var mı ? Fazla seyahat gerekiyor mu ? Vs.

11) SINIF SAYISI NE OLMALIDIR ?

Sınıflandırmada sınıf sayısının ne olması gerektiğini peşinen söylemeye imkân yoktur. Ancak kadrolar dolayısıyla sınıflar iyi tespit olunabilirse fazla sayıda sınıfa ihtiyaç duyulmayacaktır.

Bir fikir verebilmesi bakımından şu rakamı vermeyi uygun gördük. A. B. D. de 1.000.000 nüfusa sahip bir şehir belediyesi 33.380 kişi istihdam etmektedir. 33.380 personele sahip bu belediye personelinin iş ve hizmetlerini tam olarak ancak 1.046 sınıf içinde toplayabilmiştir.

12) İNGİLİZ - AMERİKAN SINIFLANDIRMA SİSTEMLERİNİN KISA KARŞILAŞTIRILMASI :

İngiliz sisteminde sınıflar işin mahiyeti ve sorumlulukları yönünden daha geniştir. Bu sistemde işin özü kadrodan ziyade o işi yapacak olan şahsın kendisidir. Bu sistemde ücret seviye ayarlaması daha kolay yapılır.

Amerikan sisteminde geniş bir personel hareketi vardır ve personel daha emin yerlere doğru kaymaktadır. Bu da idarelerin tam. kapasiteden yararlanmalarına engel olmaktadır.

SONUÇ:

Görüldüğü gibi sınıflandırma kısa zaman içinde gerçekleştirilebilmesi mümkün ve kolay olan bir iş değildir. Ayrıca sınıflandırmanın yapılması ile her şey bitmiş olmamaktadır. Sınıflandırmanın temel olacağı bir ücret plânı yapılması işi en önemli konulardan biridir. Yani sınıflandırma lâfi çok edilen «EŞİT İŞTE EŞİT ÜCRET» prensibinin gerçekleştirilmesinde temel olacaktır.

Bunun yanı sıra idareler günün ihtiyaçlarına cevap verme durum ve zorundadırlar. Bu bakımdan sınıflandırma yapılırken idarelerde belirli alanlarda kaskatı hükümlerle dar boğazlar yaratılmamak ve sınıflandırma plânları sık sık gözden geçirilmelidir.

Büyük kitlelerin menfaatlerini yakından ilgilendiren böyle önemli bir konuda endişelerin izalesi ve yanlış anlamaların önlenmesi için çalışmalardan personele bilgi verilmesi, personelin fikir beyanına teşvik olunması, personelden teklif ve temenniler istenmesi hem modern amme idaresinde personel idaresi prensiplerinin; hem de demokratik düzenin en başta gelen icabıdır.

BÖLÜM: 2

ÜCRETLER VE ÜCRET PLÂNI

GİRİŞ:

Personel idaresinde, ifa ettikleri hizmetler karşılığında personele ödenecek ücretlerin bir esasa ve düzene bağlanması, eşit işe eşit ücretin ödenebilmesi için, bu işin de bir plâna uygun olarak yapılması zorunludur. Ancak, bu işin gereğince, uygun ve adil bir şekilde yapılması öncelikle bir kuruluş içindeki iş ve hizmetlerin tesbit ve tasviri ile tamamen benzer işlerin (yetki, sorumluluk ve zorluk bakımından ve aranacak tahsil ve tecrübe yönünden) ve hizmetlerin bir gurup içinde toplanması ve genel bir iş ve hizmet adı altında belirlenmesi demek olan sınıflandırmanın tam ve uygun olarak yapılması gereklidir.

Bu şekilde yapılacak olan sınıflandırma ücretler ve ücret plânı için bir esas, bir temel olacaktır. Sınıflandırma yapılırken görev ve sorumlulukları aynı olan kadrolar bir sınıf içinde toplanacaktır. Böylece elde olunan sınıflar kapsadıkları hizmetleri, mahiyetleri, işin zorluk ve karışıklık derecesi, çalışma şartları, bu iş için gerekli bilgi, maharet ve kabiliyetin derecesi birbirleriyle mukayese olunmak suretiyle hak kazanacakları asgarî ve azamî ücretler tespit olunabilecektir.

Ücretlerin tespitinde, genellikle, bazı hususlar göz önünde bulundurulur. Bu hususlar her ne kadar özel sektör için bahse konu olursa da, personel temini için özel sektörle kamu sektörü arasında daimi rekabetin mevcudiyeti yüzünden özel sektörde ücret tespiti için aslanan noktalar kamu sektöründe gözden ırak bulundurulamaz. Bu bakımdan ücretlerin tayin ve tespitinde;

- 1) Pazar fiyatları (satın alma fiyatı),
- 2) Geçim endeksleri,
- 3) Arz - talep kaidesi (personel temininde),
- 4) Kuruluşların ücret ödeme güçleri (Mali takat),
- 5) Devletçe tespit olunan asgarî ücret baremleri,

göz önünde bulundurulur. Nihai ücret politikasının tespitinde ise, bu faktörlerden bir kaçının göz önünde bulundurulması gereklidir.

Bundan sonra atılacak adım, sınıflandırma plânındaki sınıflara bir tediye emsali tayin etmek veya verilecek tahsisat miktarını tayin ve tespit etmektir. Bu işin yapılmasındaki en genel kaide, bir üst sınıfın en alt derecesinin bir alt sınıfın en üst derecesinden aşağıya düşürmemektir. Bu bakımdan terfilerde (ufkî kademe ilerlemesi (*)) dışında) şahsın maaşının artırılması gibi bir yoldan ziyade o personel kadrosunun görev ve sorumluluklarının artırılması ile bu kişinin yeni bir durum dolayısı ile fazla para almasının temini yoluna gidilmesi sistemin ruhuna daha uygun düşer. Ödenecek ücretin seviyesi de pek tabii olarak verilen hizmetin çeşitlilik ve karışıklık derecesine, icrada gerekli maharet, tecrübe ve bilgiye göre, değişik olacaktır.

Bu işin yapılmasında pek aşikâr güçlükler vardır. Bu güçlükleri yenmenin pratik çareleri arasında en uygun olanı, mevcut personeli önce durumlarına en uygun şekilde yeni plândaki kadrolara tayin etmek ve yeniden tayin olunacak personele de bazı ölçüler tayin ederek tatbik etmektir.

Ücretlerin tespitinde iki çok mühim şartın göz önüne alınması gereklidir :

- 1) Bir kuruluş içinde ücretlerin genel seviyesinin ne olması lâzım geldiğinin tayin ve tespiti,
- 2) Aynı prensiplere bağlı dahili ücret ilişkilerini tanzim eden bir ücret plânı hazırlanması.

EKSİKSİZ BİR GÜNLÜK İŞTE EKSİKSİZ BİR GÜNLÜK ÜCRET : (A fair day's wage for a fair day's work) veya EŞİT İŞE EŞİT ÜCRET (Equal pay for equal work) gibi deyişler A. B. D. de pek çok kullanılmaktadır. İdareler için bu deyişlerin ifade ettiği anlama göre hareket etmek sadece ahlâkî yönden gerekli olmayıp tatbiki gerekli zorunluluktur.

Hakikatte ücret tespiti işi bir çok ekonomik ve sosyal faktörlerin dengelenmesi işidir. Özel sektörde ücretlerin genel seviyelerinin tespitinde göz önünde bulundurulmuş belli başlı faktörler şunlardır; *

(*) A. B. D. de bazı çevreler şakulî yükselme ile ufki ilerlemeyi kolaylıkla tefrik için iki kelime kullanmaktadırlar :

- 1 — ADVANCEMENT: Ufkî, kademe ilerlemesi ile ücret artımı (yahut RAİSE).
- 2— PROMOTİON : Şakulî yükselme, terfi, ücretle birlikte yetki ve sorumlulukta artmaktadır. Genellikle yeni bir sınıfa yükselmektedir.

- a. Organizasyonun malî gücü,
- b. Toplumda ve sanayide ücretler hususundaki devamlı rekabet,
- c. Personelin sözleşme veya pazarlık yapmaktaki kabiliyeti,
- d. Hayat pahalılığı,
- e. Devletçe tespit olunan asgarî ücret seviyesi.

Bu zikrolunan hususlar kamu sektörü için de geçerlidir. Ancak kamu sektöründe bazı özel durumların da göz önünde bulundurulması gereklidir.

Ücret tespiti içinde ücret araştırmaları (pay surveys) pek faydalı bir metottur. Yalnız çok dikkatle kullanılması gerekir. Kamu sektöründe öyle hizmetler vardır ki bunlar özel sektörde bulunmazlar, mukayese imkânı bulunamaz. Burada ancak işin karışıklık ve zorluğu göz önünde tutularak sağlam yargılarda bulunmak gerekir. Bunun yanı sıra kamu sektöründe çalışanların sözleşme veya pazarlık yapabilme şansları hemen hemen hiç yok gibidir. Grevlere gidemezler. Fiili politikaya giremezler. Buna ilâveten kamu sektöründe, özel sektörde olduğu gibi Devletçe asgarî ücret seviyeleri de tesbit olunmamıştır. Kamu hizmetlerinin kendine has karakteri herhangi bir işten tatminsizlik duyan bir kimsenin daha tatminkâr başka bir işe geçmesine her zaman imkân vermez.

İşte personel üzerinde bulunan bu kayıtlamalar Devlete örnek bir iş veren durumunda olması hesabıyla bazı mükellefiyetler yüklemiştir. Bu sebebden de personele ödenecek en düşük ücret dahi onun asgarî geçimini rahatlıkla temin edecek durumda olmalıdır.

1) ÜCRET TESBİTİ SORUMLULUĞU

Bu sorumluluk farklılıklar arz etmekle beraber genellikle özel sektörde yüksek İdarî kademe ki, her ne kadar toplu sözleşmeler bu İdarî kademe ile sendikaları karşı karşıya getirerek karşılıklı tavizler verilmesini gerekli kılsa da genel ücret seviyesinin tespitinden sorumludur.

Örneğin : Belediyelerde de bu iş genel bütçe imkânlarının da göz önünde bulundurulmasını gerekli kıldığı cihetle çoğunlukla Belediye meclislerine mevdu olacaktır.

Muhakkak ki, yasama organları ücret araştırmalarının idaresi gibi tamamen teknik bir konuyu ve yine ücret kademelerinin yapılması ve sınıfların bu kademelere intibakı gibi işleri yapmayacaklardır. Bu iş sınıflandırmayı yapmakla görevli olan kuruluşun işidir. Bu kuruluş ise genellikle Personel dairesidir. Bu daire veya görevlendirilecek olan daireler iyi bir ücret plânı hazırlamak için esaslı bilgileri toplayıp özetlemelidir. Uzmanlar bu işin cari bütçe ile uzun hedefli bütçelere olacak tesirlerini her ücret dizisi içindeki kademelerin sayılan ile nedenlerini ve herhangi bir iş veya hizmet sınıfının niçin belirli ücret dizisinde yer aldığını izah edebilmek için hazırlıklı olmalıdırlar.

2) ÜCRET ARAŞTIRMASI NASIL YAPILIR

Ücret araştırmalarının genişliği büyük ölçüde temini mümkün personele ve personel kadar da elde yeter gerekli tahsisata dayanır. Fakat her halükârda gerekli üç ana unsur vardır.

- 1) Ücret tediyesi için kaynakların tamamlanması,
- 2) «kilit» hizmet veya iş sınıflarının ayırımı ve tasviri,
- 3) Araştırma metotlarının tayin ve tespiti,

İlk nazarda pek basit gibi görünen bu işlerin birliğin temini, ciddi hataların önlenmesi için pek dikkatli plânlanmaları gerekir.

Tediye kaynaklarının seçimi : Toplum içinde ücret tediyesi için örnek olacak kaynaklar özel teşebbüs, sendikalar ve birliklerle ticarî ve meslekî teşekküllerdir. Örnekleme yapabilmek için bütün bu teşekküllerden iyi seçim yapmak ve benzer iş ve hizmetler sınıflarının bulunmasına itina göstermek gerekir.

3) KİLİT HİZMET VEYA İŞ SINIFLARININ SEÇİMİ :

Her iş veya hizmet sınıfına uygun düşecek şekilde ve ödeme plânlarına yararlı olacak bilgi temini pek kolay olmayabilir. Çünkü aşağı yukarı her işin kendisine has özellikleri vardır. Bu bakımdan «KİLİT» hizmet veya iş sınıfları tespit olunarak bu kilit sınıflar için kilit ücretler seviyesi tespit olunur ve sınıflandırma plânı da göz önünde bulundurularak diğer sınıfların ücreti tayin olunur. Kilit sınıflarda şu hususiyetler bulunmalıdır :

1) Güçlük ve sorumluluk derecesi bakımından belirli ana noktalar olmalıdır.

Kâtiplik nevinden işlere ilk girişteki ücret seviyeleri sınıflandırma plânlarında mahsus yerleri olması hasebiyle kilit sınıf olarak ele alınabilir.

2) Kilit sınıflar kadro kademelerini tüm halinde kapsamalıdır. Diğer bir ifade ile az, orta, en üst seviye ücretleri içinde kilit sınıflar tespit olunmalıdır.

3) Bu sınıflar yeter sayıda vasıflı personel müracaatına imkân veren sınıflar olmalıdır. Şayet belirli bir sınıf için çok fazla veya az personel müracaatı varsa çeşitli etkenlerin tesiri ile ücret seviyesi zedelenebilir. Bu halde bu sınıflar temel bir sınıf olarak ele alınmak için güvenilir bir sınıf olamaz.

4) Kilit sınıflar çok iyi bilinen ve kolaylıkla tasvir olunabilen sınıflar olmalıdır. Seçilen sınıf sayısını belirlemeye imkân yoktur. Bunu o kuruluşun vüsati ve işlerin çeşitliliği tayin eder. Ancak, mukayeseye imkân verebilecek yeterlikte ve mümkün olduğu kadar az sayıda sınıf tespiti yerinde olur.

Burada en mühim işlerden biri araştırma metodunun tayin ve tespitidir.

ARAŞTIRMA METODUNUN TÂYİN VE TESBİTİ : İdeal olan bir iş tahlil (job analysis) uzmanının ilgili daire temsilcileri ile görüşmeler yapması, iş başında etütlerde bulunması, bilgileri kaydedip tahlil etmesidir. Ancak; zaman tahditleri, personel yetersizliği ve yeterli olmayan tahsisat bu idealden tavizler verilmesini gerektirir. Bu bakımdan, bu hususta alışlagelen usûl seçilmiş kamu ve özel sektör mensuplarına görüşlerini belirtme imkânı verecek şekilde hazırlanacak anketler gönderilmesidir.

Bundan başka bu işi yapacak olan kuruluş kendisi dışındaki kuruluşların ve hatta başka memleketlerin ücret plânları ile sınıflandırma plânlarını da temin etmelidir. (Bu yazılı dokümanlardan hem işin yapımında istifade olunur hem de herhangi bir meselenin zuhurunda kaynak olarak hizmet görür.)

İlgili yerlerle temaslar şahsen yapılmalıdır. Personelin kurduğu dernek ve teşekküller, ticaret ve sanayi odaları, meslek teşekkülleri ve sendikalarla temaslar ihmal olunmamalıdır. Ayrıca özel teşebbüslerle temaslar yapılmalıdır. Bu temaslar ya şahsen görüşme

veya anketler gönderilmesi suretiyle yapılır. Alman bilgileri saklı tutulmalı ve ankette veya görüşmeden maksadın ne olduğu açıkça izah olunmalıdır. Bu teşebbüslerden alınan bilgiler ancak yalnız bu maksat için kullanılmalıdır.

4) ÜCRETLER İÇİN ANKET :

Ücretler için düzenlenecek anket aşağıdaki hususlarda bilgi sağlayacak şekilde düzenlenmelidir.

- a) Ankete cevap verecek kuruluşun adı ve yeri, yaptığı işin mahiyeti ve personel sayısı,
- b) Her kilit sınıfındaki ve her ücret kademesindeki personel sayısı,
- c) Çalışma saatleri,
- d) Fazla mesai ile sair avantajlar ve takip olunan usûl,
- e) Yıllık, hastalık ve mazeret izinleri, resmi tatiller, sigorta ve tazminatlara ilişkin hususlar,
- f) İkramiyeler ve benzeri sair ödemeler için statüleri,
- g) Bunlar dışında personele sağlanan sair avantajlar (yemek, giyecek vs.) hususlarda bilgi.

5) ANKET BİLGİLERİNİN TASNİFİ :

Ücret plânlarının hazırlanmasında yararlanmak üzere anket bilgilerinin sistematik bir şekilde tasnifi gerekir. Her kilit sınıf için alınan bilgiler bir araya toplanmalı tahlilleri yapılmalı ve özetlenmelidir.

6) ÜCRET CETVELLERİNİN HAZIRLANMASI :

Bu işin yapılmasında ilk adım idarenin ödeyebileceği en az ve en fazla ücretin tespiti.

En fazla ücret idarelerin yüksek kademe idarecilerine ödenecek olan ücrettir.

Bunun yanı sıra yapılan incelemeler göstermiştir ki, her kadroda yıllık ilerleme kademelerinin bulunması en uygun yoldur. Kade-

me ilerlemeleri için de her kademede belirli miktarlarda ücretin artırılması yerine kademeler arasında yüzde sabit oranda artış (% 5) en uygun olanıdır.

7) ÜCRET DİZİLERİNİN SAYISI :

Ücret cetvelinde ücret dizilerinin sayısı için kesin bir rakam verilemez. Tamamen matematik noktayı nazardan ücret dizilerinin sayısına kontrol eden iki faktör olduğu söylenmektedir.

(i) Ücret cetvelindeki en düşük ve en yüksek ücretler arasındaki yaygınlık,

(ii) Kademelerin sayı ve genişliği,

ÜCRET CETVELİ : Ücret cetveli ücret dizileri ile kademelerini toplu halde gösteren bir birleşik cetveldir. Bu cetvel kadro sınıflarının uygun ücret dizilerine yerleştirilmesine imkân verir. Buna (Birleşik Ücret Cetveli) denir. Son zamanlarda A. B. D. nin muhtelif mahalli hükümetlerince fazlaca kullanılmaktadır.

ÖRNEK (*) :

Ücret dizi sayısı	1. kademe	2. kademe	3. kademe	4. kademe	5. kademe	8. kademe
1	3000	3150	3308	3473	3647	3828
2	3150	3308	3473	3647	3828	4020
3	3308	3473	3647	3828	4020	4221
4	3473	3647	3828	4020	4221	4432
5	3647	3828	4020	4221	4432	4654
6	3828	4020	4221	4432	4654	4887
-	-----	-----	-----	-----	-----	-----
-	-----	-----	-----	-----	-----	-----
24	9213	. 9674	10158	10666	11199	11759
25	9674	10158	10666	11199	11759	12347

(*) yılda dolar.

(*) Örnek İnternational City managre's Association tarafından neşredilmiş bulunan Municipal Personnel Administration adlı kitaptan alınmıştır.

Bu şekilde birleştirilmiş ücret cetvelinin en belli başlı faydası hangi sınıfın hangi ücret dizisine uydurulacağı veya intibakların yapılmasının mukayeseli olarak kolayca görülebilmesidir. Bu şekilde bir cetvelle ücret bordrolarının yapımı kolaylaşır Aynı kolaylık bütçe tahminleri içinde söylenebilir. Ayrıca şu faydaları da saymak kabildir.

i) Bu cetvel birbirleriyle yakından ilişkili ve birlik arz eden ücret dizileri meydana getirir. Bu sayede her sınıf kendi durumuna uygun ücret dizisi içine yerleştirilebilir.

ii) Her ücret dizisi altı kademe ihtiva etmektedir. Bir başlangıç beş tanede ilerleme (advancement) kademesi.

iii) Belli bir dizi içindeki her kademe kendi arasında % 5 fark göstermektedir.

iv) Her dizi de aynı şekilde belirli yüzde artış göstermektedir.

v) Bu ödeme dizilerinde sınıflar, önem, zorluk ve görevlerin ifası için gerekli nitelik ve yeteneklerle sorumluluklar da göz önüne alınarak yerleştirilir.

Bu sistemde önemli olmayan bir mahsur bulunmaktadır. Şöyleki; 1. No. lu ücret dizisinde son kademe ücreti alan birisi ikinci diziye yükseldiğinde ikinci dizi ilk kademesinde birinci dizi son kademesi ücretini almak durumunda kalmaktadır. Bu mahsur yükselen memurun kabiliyetine göre ikinci dizisinin ikinci kademesinden veya üçüncü kademesinden işe başlatılmak suretiyle bertaraf olunabilir.

8) KIDEM ÖDENEĞİ (longevity pay) :

Kıdem ödeneği fazla süreli hizmet için fazladan ödenen artık paraya, ücrete delâlet eder. Bu, en fazla ücrete kıdem nazara alınarak bir veya iki kademelik ilâve yapılmış ücret demektir.

Kıdem ödeneğine hak kazanabilmek için o azamî ücret seviyesinde personelin belirli bir süreden fazla hizmet görmüş olması ve yeteneğinin sabit olması gerekir.

Böyle bir tatbikatın faydaları aşikârdır. Artık terfi imkânı kalmamış bir personele yeterliği sabit olunca bu yolla bir avantaj sağlanmış olur. Böyle bir tutumun personel morali bakımından önemi çok büyüktür. Bu sistemde tek mahzur olarak ileride bütçe yükünün

artacağı gösterilmekte ise de, hizmete senelerini adanmış yeterli personele bu avantajın sağlanması adalet fikrine ve hakkaniyet esaslarına uygundur.

9) ÜCRET PLÂNININ HAZIRLANMASI :

Sınıflandırmaya dayanan ücret plânının hazırlanmasında birbirinden tamamen farklı ve ayrı iki hususun yerine getirilmesi gerekir.

a) Bütün hizmet sınıflarının mukayeseli değerlerini gösterecek bir seviye grafiğinin hazırlanması,

b) Kabullenilecek ücret çizelgesindeki özel ücret dizilerine sınıfların yerleştirilmesi.

10) SEVİYE GRAFİĞİNİN HAZIRLANMASI:

Seviye grafiğinin hazırlanmasında ücret araştırmalarında toplanmış bilgilerin faydası dokunmaz. Bu grafik doğrudan doğruya sınıflandırma plânı içindeki görev, sorumluluk ve her sınıf ve kadrolar için gerekli nitelikler hakkındaki bilgilere dayanılarak yapılır.

Aynı önemde olduğu kabul olunan sınıflar aynı ufkî seviyeye yerleştirilip daha az veya daha çok önemde olanlar bunların sağ veya soluna mukayeseli önemlerine göre yerleştirilir.

Grafik çizimine genellikle en yüksek ve en düşük sınıflarla (kolaylıkları bakımından) başlanır. Burada iş düşey (şakulî) olarak kendi hizmet ve yatay (ufkî) olarak da diğer sınıflarla ilgilendirilir. Bu mukayeseleri yapımında işin belirli sınıfa alınmasına tesir eden ve amil olan etkenler göz önüne alınmalıdır.

Bunlar kısaca;

- 1) İşin mahiyeti ve seviyesi,
- 2) Bu iş için gerekli bilgi, maharet ve kabiliyet,
- 3) Yapılan ve muhatap olunan denetlemenin şumulü,
- 4) Hareket serbestisi,
- 5) Yaratıcılık vasfı,
- 6) Halkla münasebet durumu,
- 7) Özel çalışma şartları.

11) İŞ VEYA HİZMET SINIFLARININ ÜCRET DİZİSİNE UYDURULMASI :

Seviye grafiği tamamlanınca hizmet sınıflarının ücret dizilerine uydurulması işine başlanabilir. Bu iş bir ücret plânı yapımında son fakat çok mühim bir iştir.

Önce, herhangi bir yüksek veya düşük seviyede kilit sınıf için toplanan ücret ödeme bilgisi seviye grafiği üzerine tatbik olunur. Çünkü bunlara ödenecek ücretler bilinmektedir. Bu rakamlar diğer sınıflar için tediye olunacak ücrete esas, temel teşkil ederler. Burada çok dikkatli olmak ve salim muhakeme kullanmak gerekir. Hem aşağıya hem de yukarıya doğru uydurma işleminin yapılması gereklidir. Bu sırada bazı kaçınılmaz zorluklar çıkabilecektir. Mühim olan aynı tahsil ve tecrübe isteyen işlerin aynı ücret dizisi içine alınmasıdır.

Bazen anormal bir ihtiyaç düzenli ücret plânını zedeleme istidadı gösterebilir. Bu zedelenmeyi asgarî hadde indirebilecek iki ana metot olduğu söylenmektedir.

Birincisi : Personel azlığı ve sıkıntısı çeken bir sınıfı uygun ücret ilişkisi olan bir ücret dizisine yerleştirmektir. Bu öyle bir şekilde yapılmalıdır ki, bir yandan ücret ahengi bozulmamalı, öte taraf - dan ihtiyaç duyulacak yeni personelin tayinlerinin yapılabilmesi için münhaller bulunabilmeli.

İkincisi : Yeni tayinlerin asgarî haddin üstündeki bir kademedan yapılması.

Bütün iş veya hizmetler ücret dizilerine uydurulduktan sonra bu intibakı, uydurmayı gösterir bir çizelge hazırlanmalıdır. İşte hazırlanacak olan bu çizelgenin adı ÜCRET PLÂNI dır.

ÖRNEK : (Ücret plânından bir kısım) (*)

Sınıf Unvanı	ücret dizi			KADEMELER			
	No	1	2	3	4	5	6
			Yazı işleri,	mali ve idari işler			
Kâtip daktilo I	8	2112	2218	2329	2445	2567	2695
» » II	12	2526	2695	2830	2972	3121	3277
Kâtip steno I	10	2329	2445	2567	2695	2830	2972
» » II	14	2830	2972	3121	3277	3441	3613
Muhasebe k.	13	2695	2830	2972	3121	3277	3441
Muhasip	20	3794	3984	4183	4392	4612	4S43
			Kamu Güvenliği				
Devriye polisi	18	3441	3613	3794	3984	4183	4392
Poliş Çvş.	20	—	—	4183	4392	4612	4843
Polis Teğm.	22	—	—	4612	4843	5085	5339
Polis şefi	26	5085	5339	5606	5886	6180	6489
			Kütüphaneler				
Yardımcı	3	1654	1737	1824	1915	2011	2112
Memur	13	2695	2830	2972	3121	3277	3441
Kütüphaneci	18	3441	3613	3794	3984	4183	4392

Yılda dolar

NOT : Aynı ücret dizi no; su olan muhtelif sınıflara ödenen ücretlerin tutarlarının aynı oluşuna dikkat ediniz.

Ücret plânı hazırlandıktan sonra şu hususlarında yerine getirilmesi gereklidir :

1) Ücret plânında toplanan sınıflardaki kadrolara eskiden yapılan tediye yeni ücret plânındaki asgarî ücret seviyesinden düşükse ücretlerin plândaki seviyeye çıkarılması,

2) Eski tediye yeni ücret plânı kademelerinden herhangi biri- ne uygunsa hiç ilişmeksizin o seviyede muhafaza olunması,

3) Mevcut ücret seviyesi iki sınıf araştırma isabet etmekte ise yüksek olan sınıf ücret seviyesine çıkarılması,

4) Ancak eski ücret haddi yeni plânda azamî ücret haddinden fazla ise eski ücretin ödenmesine devam olunması fakat terfi ettirilmemesi.

(*) örnekteki ücret plânından bir kısım adı geçen eserden alınmıştır.

12) ÜCRET PLANININ İDAMESİ :

Ücret plânları da sınıflandırma plânları gibi devamlı olarak gözden geçirilmelidir. Şu hallerin zuhurunda ücret plânlarında revizyon yapılması gerekli olabilir.

a) Sınıflandırma plânında değişiklik : Gelişmeler, reorganizasyonlar, yeni iş dallarının yaratılmasını gerektirebilir. Sınıflandırma buna göre değiştirilince ücret plânında revizyon yapılması gerekli olur.

b) Bazı iş kollarında talepler artar. İdare personel sıkıntısı çeker. Bu bakımdan pahalılığı : Fiyat artışı yüzünden ücret artımı gerekebilir. Hayat standardının değişmesi de fiyat artışı olmasa dahi ücret artışını gerektirebilir.

SONUÇ:

Sınıflandırmaya müstenid ücret plânlarının yapılması pek güç bir iş olup uzun tetkik ve çalışmaları gerektirmektedir. İlin adamları bu tip çalışmaların bir amatör işi olmayıp İlmî metot ve tekniğe sahip uzman işi olduğunu belirlemektedirler.

KAYNAKLAR:

Bu yazının hazırlanmasında isimleri aşağıda dercedilen eserlerden geniş ölçüde yararlanılmıştır.

1) MUNİCİPAL PERSONEL ADM ? ve MANAGEMENT PRACTICES FOR SMALLER CITIES The International city manager's Associ. 1313 east 60 th st. chicago İllinois,

2) PERSONNEL MANAGEMENT, Herbert J. Chruden W. Sherman Jr. South - Western publishing comp.

3) PUBLIC ADM., Feiix A. NİGRO, Henrh Holt and Comp. Nefvvyork,

4) AN OUTLINE OF PUBLIC ADM., Bartholomevy, LittlL field, Adams and Comp.

MAHALLÎ İDARELER PERSONELİ VE HİZMET İÇİ EĞİTİMLERİ İLE PROBLEMLERİ VE ÇÖZÜM YOLLARI

(Baştarafı 296 ve 297 Sayılı Dergilerimizdedir.)

Yazan : Şeref Tolungüç
Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar
Tetkik Dairesi Başkanı

III. KISIM

MAHALLÎ İDARELER PERSONELİNİN PROBLEMLERİ VE ÇÖZÜM YOLLARI

Birinci kısımda; özel idare, belediye ve köy personelinin halen tabi olduğu İdarî ve malî rejimleri (Hukukî mesnetleriyle) ikinci kısımda da aynı personelinin görgü, bilgi ve tecrübelerini artırmak binnetice verimlerini yükseltmek için yapılan hizmet içi eğitim çalışmalarını gözden geçirmiş ve hizmet öncesi eğitimine de kısaca değinmiş bulunuyoruz.

Bu kısımda da evvelâ mahallî idareler personelinin genel problemleri ve bunların çözüm yolları bilahare de aynı personellin eğitim problemleri ve bu problemlerin çözüm yolları incelenecektir.

Bilindiği üzere, devlet idaresinde de olduğu gibi, mahallî idarelerde başarı iki önemli unsura dayanır. Bunlardan biri; (Para) ve para hükmündeki malî imkânlar, diğeri kamu hizmetini başarıya götürecektir nitelikteki (Personel) dir. Bu idarelerin mutad hizmetlerini başarılı bir şekilde yürütmekten de öteye kalkınmasını sağlayacak olan bu seviyede bilgili, görgülü ve tecrübeli personeli temini evvelâ personel rejiminin düzenlenmesine ve sonra da bu personelin samanın icaplarına uygun bir eğitime tabi tutulmasına bağlıdır. İşte bu üçüncü kısımda da, yukarda da kaydedildiği üzere, evvelâ personel rejiminin problemleri ile bu problemlerin çözüm yollarını, sonra da eğitim konularına temas edeceğiz.

1.BÖLÜM

Mahallî İdareler Personelinin Genel Problemleri ve Çözüm Yolları

1 — Mahallî İdareler Personelinin Artışının Durdurulması ve Mümkün olduğu oranda azaltılması çarelerinin aranması lâzımdır :

Mahallî idarelerin, bilhassa belediye ve işletmelerinin personel adedindeki artış bu idarelerin belli başlı problemlerindendir. Personel için bütçelerden ayrılan ödeneklerde göz önünde bulundurulursa kanunun ciddiyeti daha iyi anlaşılır. Ancak bu azaltmanın sert tedbirlerle, tasfiye yolu ile yapılamayacağına da derhal işaret edilmelidir. Bunun için ihtiyar edilecek hareket tarzı, kati zaruretler olmadıkça yeni kadrolar ihdas etmemek ve yeniden tayinler yapmak ve mevcut kadrolarda açılmalar oldukça mevcut personelin tevzii suretiyle ihtiyaçların giderilmesine çalışmak suretiyle yapılabilir.

Bu artış; İl Özel idarelerinde nisbeten azdır.

Baş tarafta, il özel idare memur ve müstahdemlerinin yıllar itibariyle sayılan ayrıntıları ile kaydedilmiştir.

Oradan alınan aşağıdaki tablo bunu göstermektedir.

Yıllar	Memur	Maaşlı Memur	Ücretli Toplam
1925	14 762	5 005	19 767
1930	17 151	8178	25 329
1938	17 388	11 030	28 428
1946	18 903	10 358	29 261
1950	5148	8 921	14 159
1955	4 228	8 183	12 409
1960	5 049	10 674	15 723
1963	5 201	11 691	16 892
1964	4 719	10 806	18 203 (618 i bilinmiyor)

Bu tabloda memur ve müstahdem adedinde ki devamlı artışı birden azalma ve tekrar tedrici artış takip etmektedir. Azalmanın

sebebi; özel idarelerin tabip, sağlık memuru, hemşire ve hastanelerin bütün personelinin ve ayrıca ilk okul öğretmenlerinin devlet kadrolarına aktarılmasıdır. Halen endişeyi mucip her hangi bir hal olmamakla beraber, ilerisi için müteyakkız olup fazla bir artışa imkân vermemek icap eder. Bilhassa personelin malî portresi göz önünde bulundurulursa, bu bakımdan dikkatli bulunmak gerektiği anlatılacaktır.

Yıllar	Ödenek İl. Gn. Mec. üyesi	Maaş, ücret ve yevmiye	Bütçe gideri Toplam
1956	1 949 357	33 064 189	213 575 886
1958	3 589 972	38 113 482	249 136 282
1960	1 431 459	60 368 374	325 732 598
1962	911107	74 437 826	430 439 310

1956 yılından 1962 ye kadar yedi yıl içinde özel idarelerin bütçelerinde giderler ve dolayısıyla buradan istikraç etmek mümkündür ki yaklaşık olarak gelirlerinde, % 100 artışa karşılık aynı devre içinde memur ve müstahdemlerin maaş, ücret ve yevmiyelerinde biraz daha yüksek oranda artış olmuştur. (İl genel meclis üyeleri ödeneğindeki azalma, il genel meclis ve daimi komisyonun seçilen üyelerinin yerine 1960 - 1962 devresinde adetçe onlardan çok az mansup memurların hizmet görmesindendir.)

Mahalli idarelerden belediyelerde ve işletmelerin de personel artışı çok daha yüksek oranda olmuştur.

Belediye Yıllar Adedi	Maaşlı memur	Daimi ücretli	Geçici ücretli	Toplam
1932 —	—	—	—	5180
1938 —	—	—	—	10 589
1946 —	4 306	13591	4 806	22 703
1950 645	5 977	3 513	8 380	17 870
1955 818	8 243	9 542	12 418	30 203
1960 969	9 380	13 580	20 033	41943
1963 1 030	10 123	15 827	13 896	39 846
1964 1 070	8 823	21 983	4 803	44 880
	Yevmiyeli		7 818	
	Bilinmiyen		1453	

1946 yılından beri belediye maaşlı ve geçici ücretli personelinde yaklaşık % 240, 1932 yılına oranla personel toplamında % 700 - 800 civarında artış vardır.

Personelin malî portesi bakımından artış daha düşük oranda değildir. < Ödenek

Yıllar	Başkan ve üyeler için	Maaş, ücret ve yevmiye	Bütçe gideri Toplamı
1956	5 189 026	81 214 923	442 269 968
1958	6 384 450	126 616 264	628 611 124
1960	4 170 838	214 849 790	790 686 464
1962	7 007 431	240 223 913	886 665 554

Belediye nüfusundaki artışı ve belediye hizmetleri anlayışındaki gelişmeleri de göz önünde bulundursak dahi personel artışı çok yüksek oranda ve belediye bütçesine ağır malî külfetler yüklemektedir.

Hülâsa :

Mahallî idare personeli (Bilhassa belediye Personeli) ve malî külfeti bu idarelerin bütçe imkânlarının üstüne çıkmaktadır. Bu artışı durdurmak ve bir kısmı için azaltma yoluna gitmek zarureti vardır. Bu azaltma da tedrici bir şekilde yeni kadrolar ihdas etmemek ve boşalanlara da hariçten tayin yapmamak suretiyle, yapılabilir.

2 — Mahallî idarelerde ücretli (Bilhassa geçici ücretli) ve yevmiyeli personel artışının oranı diğer personel artış oranından daha yüksektir. Bu artışın da durdurulması icap eder :

Baş tarafta çeşitli yönlerden verilen istatistikler ve yukarıdaki bu konu ile ilgili istatistiki rakamlar göstermektedir ki; bir taraf tan memur ve müstahdem adedi artarken, malî külfetleri de aynı şekilde artmakta ve bilhassa ücretli (Hasseten geçici ücretli) personel ve yevmiyeli personel daha yüksek oranda artmaktadır. Bunun da önlenmesi lâzımdır. Ücretli ve yevmiyeli personel adedindeki artışın sebebi bu kadroların maaş kadrolarına oranla daha geniş imkânlar verilmesidir. Bir çok devamlı ve maaşlı hizmetlerin, zorlanarak ücretli veya yevmiyeli geçici hizmetler haline getirildiği görülmektedir. Binaenaleyh ücretli ve yevmiyeli kadrolar-

daki bu anormal artışı durdurmanın yolu maaşlı memurları da makul ölçüler içinde terfih etmektir. Aksi halde ücretli ve yevmiyeli personelin daha yüksek oranda artışı önlenemeyecektir.

Ayrıca memur kadrolarındaki (Bilhassa belediye memurları kadrolardaki) yükselişleri de şayanı dikkattir. Baş tarafta teferruatıyla tespit edildiği üzere maaşlı, daimi ücretli ve geçici hizmetli kadrolarında yükselişler vardır.

Belediye memurları ile maaş, ücret ve yevmiyelilerinin fazlalığı konusunda bir husus daha vardır. Esas itibarıyla konumuzun içine girmeyen (Küçük ve geliri az yerlerde belediye kurulmaması) konusu dolayısıyla konumuzu ilgilendirmektedir. Filhakika küçük ve geliri az yerlerde zoraki belediye teşkilâtı kurulması, pek mahdut olan gelirinin çok mühim bir kısmının maaş, ücret ve yevmiyelere ayrılmasına ve hatta buna rağmen personelin İstihkakının ödene-memesi gibi sonuçlara varmakladır ki bu ayrı bir problem meydana getirmektedir. Bu şekilde zor durumlara düşmemenin tek çıkar yolu geliri az ve küçük yerlerde kat'î zaruret olmadıkça belediye kurmamaktır.

3 — Mahallî idareler personeli ile ilgili mevzuatı bir arada derlemek ve toplamak ve yeniden düzenlemek lâzımdır :

Mahallî idareler personelinin ayrı ayrı veya ortak bir kanunları yoktur.

İl özel idare memurlarının Memurin Kanununa tabi olduğu, ancak belediye Memurlarını n Memurin Kanununa tabi olmadığı hususundaki bir Türkiye Büyük Millet Meclisi tefsir kararından anlaşılmaktadır.

Özel idare memurlar ile veya özel idare hizmetlilerini de görecekt devlet memurları Memurin Kanunundan başka İdarei Umumiyei Vilâyet Kanununun İdarei Hususiyei Vilâyet bölümünün (87 Maddesi), Vilâyet mahalli idareler müfettişlerinin tayin şekillerde vazife ve salâhiyetleri hakkında talimatname memurini sıhhiye, memurini sıhhiye müteallik bütçeler için bilumum memurini sıhhiye hakkındaki kısmı ilgilidir.

Belediye memurların İdarî ve malî statüleri daha çok dağınık ve karışıktr. Belediye memurları ile ilgili (Belediye memur ve müstahdemleri nizamnamesi) den başka, belediye kanununda da memurlarla ilgili bir çok hükümler (1580/95, 96, 104, 106) vardır.

Ayrıca bir kısım belediye işletmeleri için özel kanunlar çıkarılmış ve bunlardan bir kısmında da işletmenin memurlarının tabi olacağı İdarî ve malî statüleri tespit edilmiştir. (İstanbul Sular idaresiyle ilgili 2226 ve bunu değiştiren 6349 sayılı kanunlar, İstanbul Elektrik, Tramvay, Tünel İdaresiyle ilgili : 3645 sayılı kanun, Ankara Sular İdaresiyle ilgili 5363 sayılı, Ankara Elektrik ve Havagazı ile Adana Elektrik İdaresiyle ilgili 4325 sayılı, İzmir Elektrik, Su, Havagazı, Otobüs, Tramvay idaresiyle ilgili 4583 sayılı kanun ve Antalya, Trabzon, Malatya Elektrik idarelerinde ilgili 4596 sayılı kanunlar bu cümledendir.).

Bunlardan başka Bakanlıkların veya diğer kurumların vazife ve teşkilât kanunları veya memurlar ile ilgili kanunlar oldukları halde mahallî idarelerin personellerde ilgili hükümler taşımaktadır. 2839 sayılı (Umumi Muvazeneden maaş alan baytarların mahallî idare ve belediye baytarlık işlerini de yürütebilecekleri hakkında), 3017 sayılı (Sağlık Bakanlığı Teşkilât ve Memurin Kanunu), 3196 sayılı (Ankara Şehir imar Müdürlüğünün Ankara Belediyesine bağlanması hakkında), 3203 sayılı (Tarım Bakanlığı vazife ve teşkilât kanunu), 3611 sayılı (Bayındırlık Bakanlığı teşkilât ve vazife kanunu) 4258 sayılı (Sağlık Bakanlığı teşkilât ve memurin kanununu değiştiren kanun) larda bu cümledir.

Köy personeli için de belli başlı her hangi bir kanun yoktur, Köy kanununda köy personelinin bazıları için kifayetsiz bir kaç madde vardır.

Mahallî idareler personelinin bu dağınık, karışık ve kifayetsiz hükümlerden kurtarıp derli toplu ve zamanın icaplarına uygun, hükümlerine kavuşturmak zamanı çoktan gelmiş ve hatta geçmiş bulunmaktadır. Zaman zaman bunu sağlamak için de bir takım çabalar harcanmıştır.

İl Özel İdare memurlarını devlet memurlarının tabi olduğu memurin kanununun şümulünden çıkararak bu maksatla hazırlanacak ayrı bir kanuna tabi tutmak gerekir.

Bu husus ilk defa, İkinci İdareciler Kongresinde ele alınan il özel idare kanunu tasarısında yer almıştır. Tasarıda memurların inha ve tayin mercileri (Madde 65/6, 68/3) ile özel idare müdürlüğünden ayrı muhasebe müdürlüğünün kurulması (Madde 103) kadroların onanması, Hukuk, muhakemat müdürlüğü görev ve yetkileri (Madde 103 -105) avukatların görevleri dışında yapamayacakları işleri, ek

görev, vekâlet ücretleri, sözleşmeli avukat (Madde 111 -115) , kontrol kurulu, köy bürosu, il daimi komisyon bürosu, Turizm ve Tanıtma bürosu, özlük işleri şefliği kuruluş ve görevleri (Madde 116-120) özel idare müdürü, müdür yardımcısı ve diğer müdür, âmir, şef, memur, tahsildar ve diğer personelin görevleri ve atanma şekilleri (121 - 144)), memurların nitelikleri, sınav, giriş, atama, terfi, yer değiştirme ve değiştirme mükâfat ve ceza verilmesi, izin, tedavi, emeklilik, özel idare memurlarının tabi olduğu muhakeme usulü, işten el çekirme, sicil işleri, tezkiye varakalarının düzenlenmesi, aylık ve ücret gibi malî ve İdarî statüleri (Madde 140 - 156), hükümlerine bağlanmıştır. Ancak bu tasarı haddi zatında bir memur kanunu olmadığı gibi bir teşkilât, kuruluş kanunudur. Burada personel statüsüne girmemesi icap ederdi. Eğer ayrı bir bölüm halinde girecek idiyse bu takdirde de memur statüsü arasına, daire, müdürlük, şeflik ve büroların kuruluşları, görevlerini sokmamak daha iyi olurdu,

Belediye memurları için de buna benzer çabalar harcanmıştır.

Ancak peşinen kaydetmek icap eder ki belediye zabıta memurlar ile itfaiye personeli özellikler gösterirler. Bunlarla ilgili ayrı kanunla olmasa da belediye memurları kanununda özel hükümleri bulunmalıdır. Nitekim İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulunda belediye kanunu tasarısının (58) 70. maddesi, belediye zabıta memurlarının meslek, evsaf, atama, eğitim, talim ve terbiye, terfi, kıyafet ve teçhizat, görev ve yetkilerinin İçişleri Bakanlığınca bir yönetmelikle belirtilmesini hüküm altına almaktadır.

Birinci İdareciler Kongresinde itfaiye ile ilgili (Yangın bas) kanun tasarısında (59) itfaiye personelinin memuriyete alınmaları, görevleri, sorumlulukları, üniformaları, rütbe ve devre işaretleri, talim ve terbiyeleri, takdir ve taltifleri, sigortaları gibi hususları açıkça ifade edilmektedir.

Belediye itfaiyesi, dolayısıyla teşkilât ve memurları, İkinci İdarecileri Kongresinde de bahis konusu olmuştur. Kongrede müzakere edilen tasarıya göre (60) yangın söndürme işleri devlet âmme hizmetleri arasına alınmakta ve İçişleri Bakanlığına bağlı «Yangınla

(58) İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu arşivi - Dosya No. 3/3-225

(59) Yangın Bas (İtfaiye) kanun tasarısı - 1. İdareciler Kongresi- İçişleri Bakanlığı yayını. II. Seri, Sayı : 5, Sayfa : 298.

(60) Yangınla Mücadele İşleri Genel Müdürlüğü Teşkilâtı ve Vazifeleri kanunu tasarısı, Madde : 26 - 29, 41 - 44.

Mücadele İşleri Genel Müdürlüğü» haline getirilmektedir. Bu teşkilatın illerde ki belediye yangınla mücadele işleri müdürü ve yardımcısıyla âmirleri Valinin mütalâası ve müdürler encümeninin inhasıyla Bakanlıkça, diğer memurların belediye başkanının inhasıyla Valilikle tayin olunmaları tasarlanmıştır.

Aynı kanun tasarısında (Madde 26 - 29) itfaiye personeli i.e ilgili bir tüzük çıkarılması ve bu tüzükte itfaiye teşkilât mensuplarının mesleğe giriş usul ve şartları, yaş, fikri ve bedeni kabiliyetleri, tayin ve terfi şekilleri, taltif ve ikramiyeleri, inzibati yönden cezalandırılmaları, görevlerinin sona ermesi, yer değiştirme, sicil, yolluk, izin ve tedavileri, talim ve terbiyeleri, disiplin, iç hizmet işleri, kıyafet, rütbe ve dereceleri, eğitimleri, adaylıkları, sigorta edilmeleri, emeklilik zammı ve benzeri özlük işleri bakımından gerekli hükümleri ihtiva etmesi öngörülmektedir.

Bu tasarıda derpiş edildiği şekilde belediye memuru olan itfaiye personelinin bir taraftan tayin, vazife ve şevki idaresi bakımından Merkezî Hükümet Teşkilâtı içine alınması, diğer taraftan malî statü bakımından belediye kadrosu içinde bırakılması belediye muhtariyetiyle kabili telif olmadığı bir tarafa, belediye! personeli bütünlüğü ile de bağdaştırılmaz. Ve nihayet hizmet mahallî bir hizmet, maaş, ücret ve diğer tahsisatlarını mahallinden alacaklar, buna mukabil Merkezî idarenin sevk ve idaresinde olacaklar. Bu şekilde kurulacak teşkilâtın başarılı olup olamayacağı kabili münakaşadır.

Köy personeli için de (Korucu, kâtip, imam ve diğerleri) hiç olmazsa köy kanununun içinde ayrı bir bölüm halinde daha ayrıntılı hükümler konulması icap eder.

Nitekim Birinci ve İkinci İdareciler Kongresinde ele alman köy kanunu tasarıları köy personeline halen mer'î köy kanununa nis~ betle, daha geniş yer ayrılmıştır.

Birinci İdareciler Kongresinde bahis konusu edilen köy kanunu tasarısında bir bölüm (X. Bölüm) köy adamlarına ayrılmıştır. (61) Bu bölümde köy kâtibi, köy korucusu, köy imamının atanma şartları, mercileri, görevleri, sorumlulukları, ücretleri, adetleri, yapamayacakları işler ve bunların eğitimler ile ilgili kurslar (XIX. Bölüm) hakkında açık hükümler konulmuştur.

(61) Birinci İdareciler Kongresi -İşleri Bakanlığı yayınlarından Yayın No: 11/5, Sayfa: 350-352.

İçişleri Bakanlığınca hazırlanıp, Bakanlar Kurulunun 10.IV. 1951 tarihli karar üzerine Başbakanlıkça 9.V.1951 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sevk edilen köy kanunu tasarısı İçişleri ve Adalet Komisyonlarından geçirilerek son şeklini almış ise de kanunlaşmadan kalmıştır.

Bu tasarıya göre «Köy işleri vazifeleri» için dört bölüm (XI, XII Tamamen ve XIX, XXI - bölümler kısmen) ayrılmıştır. (62) Bu bölümlerde : Köy kâtip, imam ve zabıtasının şartları, atanmaları, görevleri, sorumlulukları, inzibati cezaları, nakdi tazminat, suçlarından dolayı haklarında takibat usulü, eğitilmeleri için yapılacak kurslar ve diğer bazı hususlarda hükümler ihtiva etmektedir.

İkinci idareciler kongresinde de aynı kanun üzerinde durulmuş ve Bakanlıkça hazırlanan tasarıda (63), kâtip, imam, bekçi, okul hademesi, çoban, danacı sığırtmacı adetleri, atama şartları, atamaları, görevleri, sorumlulukları, bağlantıları, bunlara verilecek disiplin cezaları, çıkarılmaları, ayrıca köy bekçilerinin kıyafetleri, silâhları, yapamayacakları işler, tazminat hususları hükümlere bağlanacaktır.

Mahallî İdare Personelinin; İl özel idare, belediye ve köy idarelerine bunlara bağlı işletme ve tesislerin; memur, tahsildar, zabıta memuru, itfaiye memuru, köy korucusu, teknik eleman olduklarına göre özellikleri gözönünde bulundurularak bedenî ve fıkri, manevî vasıflarıyla, genel bilgi, ihtisas ve tecrübe gibi hususların tespiti ve personelle ilgili hususların mevzuatlarında yer alması lâzımdır.

Hülâsa : Mahalli İdarelerin (İl özel idare, belediye ve köy idarelerinden bilhassa ilk ikisinin) personeline bugünkü dağınık, karışık ve müphem hükümlerden kurtararak mevzuatını hazırlamak lâzım gelir.

4 — Köy personeli için de açık hükümler vazetmek icap eder :

Köy personelinin kimlerden ibaret olduğu, köy personeli olma şartları, atama usul ve mercileri, hak ve yükümlülükleri gibi özlük işleri açıkça tespit edilerek ayrı bir kanun halinde, bu olmadığı takdirde kanun içinde ayrı bir bölüm halinde tedvin edilmesi lâzımdır.

(62) Türkiye Büyük Millet Meclisi zabıt ceridesi 5. Sayısı : 117 Sayfa 72, 74, 82, 85.

(63) İkinci İdareciler Kongresinde ele alınan Köy Kanunu Tasarısı, Madde : 46

Köy personelinin ücretleri makul hadler içinde tespit edilerek köy bütçesinden ödenmesi ve bunun için gerekirse köy salmasının tabanının ve tavanının, paranın iştirâ gücü de göz önünde bulundurularak, yeniden tespiti cihetine gidilmelidir. Köy personeli için daha evvel yapılan çalışmalar yukarıda üçüncü maddede kaydedildiği için burada tekrara, mahal yoktur.

Mehtap projesinde de (Mehtap Projesi sayfa : 48) köy hizmetlerinin yürütülebilmesi için ücretleri köylerce karşılanmak ve muhtar ve ihtiyar heyetlerince tayin edilmek şartıyla «Köy kâtipleri») nin ihdası öngörülmektedir.

Burada tayin konusunda bir hususa temas edilmesi uygun görülmüştür. Köy kâtiplerinin muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından tayin edilmesi şartı üzerinde durulacaktır. Köy, mahallî bir idare olmak itibarıyla kendi personelinin kendi adına, temsilcisi ve icra organı tarafından tayin edilmesini ne kadar tabii telakki ediyorsak sadece bir karar organı olan köy ihtiyar heyetinin de tayin organı olarak ifade edilmesini o kadar yadırgıyoruz. Hatta tayinin tekemmülü için dahi ihtiyar heyetinin tasdikinin lüzumunu izah edemiyoruz. Nihayet tayin edilen köy kâtibidir. Göreceği hizmet köyün, muhtarın gözetim ve denetimi ile sorumluluğu altındaki hizmetler olduğuna göre tayine yetkili organın da köyde icranın başı olan muhtara ait olması lâzımdır.

Burada belediye memurlarının da belediye başkanı tarafından tayinin gerektiği sonucuna varmaktayız. Tayinin tekemmülünün dahi belediye meclis veya daimî encümeninin onayına bağlanmasına da zaruret ve hatta her hangi bir fayda mütalâa etmemekteyiz. Zira köy muhtarı ve belediye başkanı da ihtiyar heyeti üyeleri ve belediye meclisi üyeleri gibi doğrudan doğruya halk tarafından seçildikleri gibi yetkilerin dağıtılmasının sorumluluğu da dağıtacağı ve bunun da sorumluluk duygusunu zayıflatacağı ve hatta çoğu zaman yok edeceği de bir vakıadır. Bu sebeplerle tayin yetkisinin icra organında tamamlanmasının uygun olacağı kanısındayız.

5 — Mahallî İdarelerle ilgili mevzuat (Bu idarelerin personeli ile ilgili olan) hazırlanılırken aşağıdaki hususların bu mevzuatta yer alması icap eder :

A) Devlet personelinde olduğu gibi mahallî idareler personelinin de sınıflandırılması lâzımdır.

Devlet hizmetlerindeki kadar olmamakla beraber il özel idare ve belediye hizmetlerinde çalışacak personelin, İdarî politikayı hazırlayacak, bunu program haline getirecek, bu programı tatbik edecek, icra edecek ve teknik hizmetleri yapacak gruplara ayırmak ve meydana getirilecek gruplar içinde nitelikleri birbirine benzeyen birimleri bir araya getirerek sınıflandırmanın yapılması zaruridir. (64).

B) Mahallî idareler personeline de memurluğa atanma, derece ve sınıf terfiinde ve diğer özlük işlerinde liyakat sisteminin uygulanması lâzımdır.

Mahallî idareler personelinin alınmasında ve «Uygulanacak bütün muamelelerde, keyfi ve şahsî takdirlerden, siyasi parti müdahalelerinden uzak sadece hizmetlerindeki niteliklerinin icaplarına göre objektif usullere tabi» (65) olma esasına dayanan liyakat sisteminin (Merit System) uygulanması lâzımdır. Esasen Anayasamız 'da buna âmirdir. (66).

Sınıflandırmanın başarılı sonuç vermesi de liyakat sistemine göre memur alınmasına bağlıdır. Devlet Personel Dairesi Hükümete sunduğu teklifler arasında mahallî idareler için sınıflandırmayı ve liyakat sistemini öngörmekte ve Hükümetçe de bu teklifler uygun görülmüş ve tatbiki karar altına alınmıştır. (67).

C) Mahallî idareler personelinin hak ve yükümlülüklerinin mevzuatta açıkça ifade edilmesi icab eder.

Baş tarafta kaydedilen il özel idare personelinin, belediye personelinin ve köy personelinin yükümlülük ve haklarının her hangi bir tereddüde yer vermeyecek şekilde kaydedilmesi lâzımdır.

Bilhassa, Memurin yapmaktan men edildiği ticaret, sanat ve siyasetin mahiyetinin açıklanması icap eder. Hangi işlemin, ticaretle, sanatla ve siyasetle uğraşmak sayılacağı, hangi işlemlerin sayılmayacağı, ayrıntılarıyla ifade edilmesi lâzımdır. Aynı şekilde âminin hangi emirlerinin yerine getirilmesi gerektiğinin, hangi emir-

(64) Devlet personel rejimi hakkında devlet personel heyetince' Hükümete sunulan teklifler - Başbakanlık Devlet Personel daire yayını. Sayfa 19, 129.

(65) Teklifler - Sayfa: 26, 130.

(66) Anayasa - Madde : 58.

(67) Teklifler - Sayfa: 129, 130, 137 - 142.

lerinin yerine getirilmesi gerektiğinin, hangi emirlerinin yerine getirilmesinin suç sayılacağı ve hangi hususların gizli sayılabileceğinin ve bunlardan hangilerinin açıklanmasının suç olabileceğinin tereddüde yer vermeyecek bir şekilde açıklanması lâzımdır.

Bu şekilde, yasak edilen hususların açıkça ifade edilmesi bir taraftan iyi niyetli memurların korunmasını sağlayacağı gibi diğer taraftan da bu nitelikten mahrum memurların, bu açıklığa rağmen bu suçu işleyecek memurların da cezalandırılmasını mümkün kılar ve nihayet bu müeyyideyi tatbik edecek İdarî ve politik organların indî ve keyfî tasarruflarından da personelin bu suretle korunması mümkün olabilir.

Ç) Mahallî idareler memurlarıyla devlet memurları arasında hak ve yükümlülükler bakımından denge (Muadelet) sağlamak lâzımdır.

Tecrübeli yetişkin ve teknik memurları çekmek bakımından Devlet, İktisadî devlet teşekkülleri ve mahallî idareler birbirleriyle rekabet halindedirler. Bu sebeple memuriyete alınma istihdam şekilleri ödevleri ve sorumlulukları, maaş, ücret, tahsisat, terfi, emeklilik gibi idarî ve malî statüleri bu bakımdan bir birinden fazla farklı olmaları bu nitelikteki memurları sağlamak bakımından bir dengesizlik meydana getirir. Mahallî idareler personeline oranla devlet memurlarının bazı avantajları olabilir. Esasen Devlet memurlarının devletin üzerine aldığı kamu hizmetinin önemi, ağırlığı, zorluğu ve taşıdığı sorumluluğunun dereceleri gibi özellikleri dolayısıyla, mahallî idareler personeline oranla baz, avantajlarının bulunması tabiidir. Esasen artık personelin ücret rejiminde «Eşit işe, eşit ücret» safhası da aşılıp «Eşit işe, eşit geçim» prensibine gelinmiştir. Ancak tabii ve zaruri olan bu avantajlar yeterinden daha fazla zorlanarak artırılırsa mahallî idarelerin personel bulmakta çok güçlük çekmeleri ve hatta istenilen nitelikte memur bulamamaları da mümkündür. Bilhassa devlet teşkilâtı ile mahallî idareler teşkilâtlarında birbirine benzer işler görenlerin bir birine oranla farklı statülere tabi olmaları önemli mahzurlar meydana getirir. Meselâ, il bayındırlığında veya kara yolları bölge teşkilâtında görev alan bir teknik eleman (Yüksek Mühendis, mühendis, fen memuru ve diğer teknik elemanlar) belediye ve il özel idaresinde aynı hizmeti gören benzeri bir teknik elemandan maaş, ücret, sağlık ve sosyal yardımlar bakımından fazla avantajlı olması, mahallî idarelerin bu teknik elemanları temin edememelerine veya temin ettikleri elemanları tutamamalarına müncer olabilir. Diğer personel için de durum aynıdır.

Hülâsa : Devlet memuru ve İktisadî Devlet Teşekkülü personeli gördüğü hizmetin zorluğuna, ağırlığına, mesuliyet derecesine, şekline müesseriyyetine, verimliliğine, hizmet mahallinin mahrumiyet derecesine ve benzeri özelliklerine göre mahalli idareler personeline oranla bazı avantajları olabilir. Ancak bu avantajlar makul ölçüleri aşarsa yani denge bozulursa mahalli idarelerin personel bulamamaları gibi bir durumla karşılaşılabilir. Binaenaleyh bu denge sağlanmalıdır, korunmalıdır.

D) Mahalli idareler personelinin kendi aralarında da aynı şekilde denge kurmak ve bu personele de normal bir hayat seviyesi sağlamak gereklidir.

Bir taraftan mahalli idareler memurlarının Devlet ve İktisadi Devlet Teşekkülleri memurlar ile dengeli (Muadil) bir hale getirilmesi düşünülürken diğer taraftan da bizzat kendi aralarındaki büyük farkların mümkün olduğu kadar giderilmesine çalışılmalıdır.

Esasen bütün mahalli idarelerin personeline en az, asgari, hayat seviyesinin üstünde bir hayat ve sosyal güvenlik duygusuna ve uygulamasına kavuşturmak lâzımdır.

Tabii bu ameliyenin adı geçen idarelere malî manada büyük külfetler getireceği tabiidir. Bu külfetlerin bir kısmının tatmin edilmiş memur mesaisinden istifade edilerek girişilebilecek çok tedrici memur azaltmalarından (Hiç olmazsa, her ne sebeple olursa olsun, ayrılan, iliştigi kesilen memur yerine memur almamakla) yapılacak tasarruflarla karşılanacaktır. Aksi halde baş taraf tada izah edildiği üzere, ücretli ve geçici hizmetli memur sayısında devamlı bir artış olacak ve bir çok) devamlı hizmetler geçici hizmetlilere gördürülmeğe başlanacaktır, veya devamlı hizmetler bölünerek nisbeten dolgun yevmiyelerle personel çalıştırılacaktır.

Esasen, maallî idareler personelinin malî statüsünün İslahı mevzuu bahis oldukça gelir kıfayetsizliği ileri sürülmüş ve hatta aynı mülahazalarla bir kısım personeli devlet kadrosuna ithal ettirilmiştir. (68) Bu çıkar bir yol olmasa gerektir. Geçici bu tedbirlerin yerine bu idarelere gerektiğçe, gelir menbaları sağlamak daha tabii bir yoldur.

(68) Birinci İdareciler kongresinde İçişleri Bakanının verdiği nutuktan (İdare Dergisi sayı: 184, Sayfa: 23).

Devlet personeli gibi mahalli idareler personeli de makul bir geçim seviyesi ve sosyal güvenlik istemektedir. Aksi halde zamanının bir kısmını geçim sıkıntısını hafifletmeye ayıracağı gibi gittikçe moral bakımından zaafa uğrayacak ve hizmetine de bağlanamayacaktır. Zaruretlerin tazyiki altında meşru olmayan yollara da sapabilir. Bütün bunlardan başka fırsat ve imkân bulursa diğer sektörlere geçecektir. Eğer bu imkân ve fırsatı bulamazsa görevine karşı ilgisiz, morali bozuk, küskün, lakayt ve hatta yolundan çıkmış bir vazifeli durumuna da gelebilir. İkinci Cihan Savaşı ve sonrası şartlarının meydana getirdiği etkiler gibi.

Maaş düzenlenirken daha iyi geçim, daha iyi organizasyon, daha iyi eğitim ve daha kıfayetli maaş yolunu tutmak icap eder. Ayrıca maaşla geçim konjoktürü arasındaki ilgiyi de kurmak lâzımdır. Aksi halde memurların zamlarla, bilhassa paranın iştira gücünün düşmesi halinde, geçim sıkıntılarından kurtarılmalrı mümkün olamayacaktır.

Artık «bugün maaş bir atıfet olmaktan çıkmış, hizmet karşılığı bir hak haline gelmiştir». Aynı şekilde diğer mali haklar ve sosyal haklarda âmmе hizmeti görmenin ve gördürmenin tabii icaplarındandır. Nerde kaldı ki, bütün vatandaşlar dahi memurlar da devletten makul bir hayat seviyesi ve sosyal güvenlik istemektedirler.

Halen devlet personelinden «Ağır basan veya kuvvetli olan grupların alâka çektiği diğerlerinin ise bundan mahrum olduğu» (69) gibi mahalli idareler personelinden de şu veya bu yolu seçerek ağır basanlarla, azlık olmaları dolayısıyla çekebilmek şansına sahip olamayan memurların ihmal edilmelerde farklı imkânlar sağlamadan kurtulmanın yolları bulunmalıdır.

Ücret rejiminde yeterlilik, adalet ve istikrar belli başlı prensiplerinden olmak icap eder. Buna sosyal haklara da katarak «Eşit işe eşit ücret» tutumunu da aşarak «Eşit işe eşit geçim» şeklinde ifade etmek mümkündür. Sosyal haklardan muayene ve tedaviye yalnız memurun değil memurun bakmakla mükellef .bulunduğu eş, evlât, ana, baba, kardeş ve bu durumdaki sihri akrabaları da ithal etmek icap eder. (Belediye için vaktiyle anlayış bu iken bilahare yalnız memurların bu haktan istifade edebileceği içtihadına varılmıştır. Bu ko-

(69) Devlet personel dairesine verilen yabancı uzman raporları (sahife: 113) (John F. Fisher'in Haziran - 1962 raporu)

nuda, artık, devlet yalnız personeli ve yakınlarına değil, bütün vatandaşların sağlık konularını üzerine almak temayülü içindedir. Kamu hizmetlileri için de evveliyetle bu görüşe sahip çıkmak icap eder).

E) Mahalli idareler üzerindeki vesayetin ve bu arada personel bakımından vesayetin, asgariye indirilmesi demokratik sistem icabıdır.

Mahalli idareler esas itibariyle muhtar idareler olmakla beraber, bir çok memleketlerde olduğu gibi (Bahusus İdarî rejimi bir sistem olarak kabul eden memleketlerde olduğu gibi) bizde de merkezî idarenin, bu idareler üzerinde bazı kontrol ve mürakabeleri vardır.

İdari vesayet, genel olarak, konumuzun dışında olmakla beraber personel bakımından vesayetin kapsamı üzerinde durmak gereklidir.

Merkezî idare mahalli idareleri aşağıdaki esaslar içinde (Personel yönünden) kontrol ve mürakabe altında tutmalıdır.

1. Personel statülerinin tanzimi (70).
2. Yıllık personel kadrolarının ve değişikliklerinin tasdiki (Personelin değişen politik gruplara karşı korunması bakımından)
3. Geçici süre için dahi olsa köy personelinin (Köy korucusu, imamı ve kâtabi gibi) tayinlerinin, niteliklerinin mevzuata uygunluğunu sağlamak amacıyla tasdiki icap eder.

Bu hususların mahalli idareler personel mevzuatında prensipler halinde yer alması lâzımdır.

F) Mahalli idareler personeli de her türlü baskıya karşı teminat ister.

Seçilen kişilerin veya bunların üzerinde nüfuzu olanların yapabilecekleri çeşitli ve bu arada politik baskıdanım bertaraf edebilecek hukuki teminata sahip olmak isterler. Demokrasilerde ve bahusus bu rejime girildiği yıllarda ki bu süre memleketlerin bünyelerine göre uzayıp kısalabilir, bu baskılar ciddiyetle göz önünde bulundurulması gerekli problemlerdendir.

Memurun kanunu ile idareten azil kaldırıldığı halde (71) belediye memur ve müstahdemleri nizamnamesi hale bu yetkiyi belediye encümenlerine ve mansup belediye başkanlarına tanınmaktadır (72). Bu yetkilerin bir de politik istek ve arzulara alet edilerek kullanılabileceği düşünülürse, ne gibi sakıncaların doğabileceği anlaşılır.

Memleketimizde de demokratik sisteme girilmesinden bu yana çeyrek yüz yıla yakın bir zaman geçmiş olmasına rağmen, halâ, eşit şartların bulunması halinde dahi özel idare ve bilhassa belediye memurluğuna devlet memurluğunun tercih edilmesinin sebebi teminat isteği olsa gerekir. Hatta bir kısım belediye memur ve müstahdemlerinin, gerekirse malî manada ufak tefek fedakârlıkları da göze alarak, devlet memurluklarına ve devletin gözetim ve denetimi altında bulunan İktisadi Devlet Teşekkülleri memuriyetlerine aktardıkları, aynı teminat isteğiyle, görülmektedir.

Bu baskıların, çoğu zaman, her hangi bir siyasi görüşle ilgisi de yoktur. Kendisine veya yakınlarına menfaat sağlamak veya kendisinin ve taraftarlarının gelecek seçimlerde seçim şanslarını artırır ümit ve arzusuyla, mevzuata uymayan isteklerinin yerine getirilmesi maksadına matuftur.

Halen, Anayasamız dahil, mevzuatımızda memurları siyasi baskılara karşı koruyan bir hüküm de yoktur. Anayasa'da (Madde 118) memurlara, müdafaası alınmadan disiplin cezasının verilemeyeceği kaydedilmiş ise de bu da yeter bir teminat değildir. Daha açık hükümlerle memurların bu türlü baskılara karşı himaye edilmesi icap eder.

Hülâsa : Mahalli idarelerde bilhassa belediyelerde ve hele de küçük yer belediyelerinde kamu hizmetlilerinin siyasi guruplara mensup olanların baskılarından korunmaları zaruridir.

Bir taraftan personel için hizmet cazip hale getirilirken diğer taraftan politik tesirden uzak tayin ve terfi, mevkiin icap ve sorumluluğuna uygun ücret ve tahsisat, personelin temininde ve temin edilen personelin de ayrılmamasında faydalı olacaktır (73). Esasen devlet memurları için temenni edilen «Dürüst, müessir ve tarafsız

(71) 788 sayılı memurun kanunu, madde 59,

(72) Belediye memur ve müstahdemleri nizamnamesi, Madde 94.

(73) Türkiye'de mahalli idareler (Belediyeler) - George WSTEVENS, Türk İdare dergisi, Sayı : 287 - 288, Sayfa : 211.

bir memur rejiminin» mahalli idareler memurları için de «süratle kurma ve geliştirme» nin (74) başka bir yolu da yoktur.

Memurların; kanunların veya diğer mevzuatın kendilerine tanıdığı menfaatlerini isteme hakları ve âmirlerinin kendileri hakkında ki tasarruflarından dolayı, işlemin veya eylemin mahiyetine göre, idarenin veya âmirinin aleyhinde müracaat ve şikâyet haklarının da bulunması teminatlarındandır.

G) Mahalli idareler memurlarının, [bilhassa belediye memurlarının atama mercilerinin bu günkü karışık durumdan kurtarılması icap eder. (75). Atama işlemleri sadeleştirilmelidir.

İl Özel İdarelerinde: Müdür, İçişleri Bakanlığınca (Valinin mütalâası alınarak) tayin edilmeli, diğer bütün memurlar özel idare müdürünün teklif ile valilikçe tayin edilmelidir. Yetişime membaları Bakanlıklarda bulunan Doktor, veteriner, mühendis, tarım mühendisi, sağlık memuru, ebe, hemşire, tarım öğretmeni, hayvan sağlık memuru, fen memuru gibi teknik elemanda prensip itibariyle aynı şekilde valilikçe tayin edilmelidir. Tabii Bakanlıkların ve diğer kurumların memurları ilgili Bakanlık ve kurumun muvafakati ile tayin edilir. Valilik bu memurları temin edemezse Bakanlıklara teminini teklif edebilmeli ve bu teklifler imkân nisbetinde isaf edilmelidir.

Belediyelerde : belediye memurlarını atama mercileri konusu I. İdareciler Kongresinde ele alınmış ise de kanunlaştırılamamıştır. Kongrece kabul edilen esaslara göre Ankara, İstanbul ve başkanları mensup belediyelerin memurları için çeşitli intihap, tasvip ve tayin mercileri gösterilmiş, diğer belediyelerin belediye başkan yardımcısı, daire ve şube başkanlar ile diğer memurları, belediye meclisinin ilk toplantısında onaylanmak şartıyla, belediye başkam tarafından tayin edilmesi prensibi kabul edilmiştir. (76) Memur ve müstahdemler prensip itibariyle ilgili daire başkanın teklif ile belediye başkanı tarafından tayin edilmelidir. Artık belediye başkanı tek dereceli halk tarafından doğrudan doğruya seçildiğine göre memur tayinlerinin belediye meclisinin veya encümeninin tasdikine mahal kalmamıştır.

(74) Devlet Personel Rejimi Hakkında Devlet Personel Heyetince Hükümete Sunulan Teklifler - Sayfa : 18.

(75)Tayin mercileri hakkında ayrıntılı bilgi baş taraftadır. (Sayfa 11, 29, 30).

(76) Birinci İdareciler Kongresi - İçişleri Bakanlığı yayınlarında, Yayın No : II/5, Sayfa : 224.

Belediye tabibi; Veterineri, tarımcısı gibi membarları Bakanlıkların elinde bulunan teknik elemanın tayini de özel idarelerde olduğu gibi belediyelerce yapılmalıdır.

Belediyenin ve belediyeye bağlı işletme, döner sermayeli kuruluş, âmir, muavin ve memurları belediyece tayin edilmeli : Bölgesel çalışmaları elan grup ölçüler ve ayar memurları ve benzerleri de grup merkezinin belediyesince tayin edilmelidir.

Yoksa bugünkü gibi (77) belediye hizmetleri gören ve belediye bütçesinden maaş alan memurların, belediye hizmetlerde hiçbir ilgisi bulunmayan ve dolayısıyla belediye hizmetlerinin aksamamasından hiç bir sorumluluğu bulunmayan bakanlıklara bırakılması ne hal ve icaplara ne de içine girmiş bulunduğumuz idare rejimi ile bağdaştırılabilir.

Belediyenin bu geniş tayin yetkisinin bazı mahzurları olacağı hatıra gelebilir. Ancak esasen muhtar bir idare olan belediyelere kendi memurlarını tayin etme yetkisi tanınmalı ve ortaya çıkacak sakıncalara göre gerekli tedbirler düşünüldü alınmalıdır.

Belediye Başkanının, belediye personelinin tayininde olduğu gibi çalışmalarında ve disiplin ilişkileri bakımından da sorumluluk ve burum tabii sonucu olarak yetkileri de olmalıdır. Aksi halde bu günkü gibi Belediye başkam belediye hizmetini gören ve belediye bütçesinden maaş alan yalnız doktorun değil sağlık memurunun dahi dikkatini çekmezse hizmetin beraberliği, ahengi ve selâmeti mevzu bahis olamaz. (Bu, belediye memur ve müstahdemlerinin huzur ve güven içinde çalışmalarına engel olamaz. Memurların teminatı konusu daha önce gözden geçirilmiştir,

H) Mahalli idareler personeline ve bilhassa belediye itfaiyesi ve zabıtası ile köy korucularına olağanüstü fedakarlık göstererek yaptıkları üstün hizmetler için maddi ve manevi ödülleri verilmelidir.

Yangın, deprem, sel ve benzeri olağanüstü fedakârlık karşısında veya vatandaşın canını, ırzını ve malını (Ki bunlar aynı zamanda milli servetlerdir) kurtarmak ve korumak için hayatını tehlikeye atarak görevini yerine getiren belediye, itfaiye ve zabıta mensupları ile, aynı hizmetlerde aynı esaslar içinde çalışan diğer belediye me-

(77) Belediye memur ve müstahdemlerinin tayinleri hakkında tafsilat baş taraftadır. (Sayfa: 11, 29 - 30).

murlarına ve köy kurucusuna maddi ve manevi ödül verilmelidir. Bu türlü ödüller, fedakârlıkla çalışmayı teşvik edeceği gibi hayatını istihkâr ederek fedakârca yapılan hizmetin de normal karşılığıdır.

I) Olağanüstü çalışmaları yaparak mahalli idarelere büyük faydeler sağlayan diğer memurlara da takdîrnameden başka nakdi mükâfatlar verilmelidir. Tahakkuk, tahsilat servislerinde çalışanların olağanüstü gelirler sağlamaları sağlık, zabıta, teknik ve idareci elemanların olağanüstü çalışmalar yaparak kamu hizmetleri bakımından üstün başarı sağlamaları halinde mükâfatlandırılmaları hem çalışmaları teşvik etmiş olacak ve hem de âmme hizmetinde üstün başarı gösterenler mükâfatlandırılmış olacaklardır.

Bütün bunlar mahalli idarelerin normal hizmetlerini üstün başarı ile yapmalarını sağlayacağı gibi, bundan daha önemli olarak da personelin gayretini, verimini artırmak suretiyle kalkınmada bu idarelere düşen payı başarmalarını sağlayacaktır.

j) Mahallî İdareler personeli ile ilgili mevzuatta memurların görevleri, yetkileri, sorumlulukları, yapamayacakları işler ve hakları açık bir şekilde belirtilmelidir.

Genel olarak bütün personel içinde varit olduğu gibi mahalli idareler personelinin de görevlerinin bu görevlerini yerine getirirlerken sahip oldukları yetkilerini, ne gibi şeyleri yapamayacakları ve bunların tabii sonucu olarak da sorumlulukları ve gerek İdarî, gerek malî ve gerekse sosyal haklarının da açıkça belirtilmesi lâzımdır,

Memurların yapamayacakları işlerin açıkça ifade edilmesinden maksat şudur. Meselâ «Memur siyasetle uğraşamaz» demek konuyu yeteri kadar aydınlatmaz. Yasağın bütün ayrıntıları ile de ifade edilmesi lâzımdır. Bir memurun siyasi partiye girmesi (Kaydolması), siyasi mahiyetteki toplantılara katılması, yollarda ve meydanlarda, açık ve umumî yerlerde toplantılarına, gösterilerine aktif bir şekilde iştiraki veya buralardaki (Açık yerlerdeki) toplantı, yürüyüş ve gösterilerine tesadüf ederek seyretmesi, konuşmaları dinlemesi, kendi arkadaşları ile bir arada iken bu gibi konular bakımından fikrini veya kanaatini açıklaması veya aynı mahiyette yazı yazması gibi hareketlerden hangisinin politika ile uğraşma demek olduğunun, seçimlerde ne gibi hareketlerin seçime müdahale sayılabileceğinin, mümkün olduğu nisbette açıkça ifade edilmesi gerekir. Aka halde memurları, haklı haksız veya olur olmaz sebeplerle âmirlerinin ve bahusus diğer baskı grubu mensuplarının indî, keyfî görüş ve tasarruflarının tesirlerinden kurtarmak zor olur.

Aynı şekilde hangi hareket ve davranışlar ticaretle uğraşmak sayılacağıının, açıklanmasında sakınca görülen belediye sınırlarının, hiç olmazsa bazı ölçüler verilerek, mümkün olduğu kadar aydınlığa kavuşturulması lâzımdır.

Tabii bütün bu açıklamalar ve aydınlatmalar ayrıntıları ile kanunlarda yer almayabilir. Prensipleri kanunlarla açıklandıktan sonra tüzük ve yönetmelik gibi mevzuatla ayrıntıları ortaya konulabilir.

Mahallî idareler personeli ile ilgili mevzuatta yukarıda A - J fıkralarında sayılan hususlardan başka daha bazı hususlar da yer almalıdır. Diğer bir ifade ile aşağıda kaydedilen hususlar da ilgili kanunlarda hukukî ifadesini bulmalıdır.

— Mahallî idareler personeli olacaklarda aranacak şartlar sayılırken konuyu mübalâğa etmemek icap eder. Faraza Millet Vekili olmak için diğer şartlar arasında (Ağır hapis, taksirli suçlar hariç olmak üzere beş yıldan fazla hapis cezası ile) hükümlü olmamayı şart koşarken il özel idare veya belediye memuru olacaklar için bu süreyi altı aya veya bir seneye indirmeye lüzum olmadığı gibi milletvekilliği için dahi aranmayan şartların mahalli idareler memurları için de aranmamalıdır.

— Askerlikte geçen hizmetler memuriyette geçmiş sayılmalıdır. Emekliliğe, terfi ve benzeri hizmet sürelerine, askerlikte geçecek süreleri de saymak gerekir ve nitekim halen yedek subaylık yapmış olanların askerlik hizmetleri memuriyette geçmiş sayılmaktadır. Bunun askerliğini er olarak yapanlara da teşmili gerekir. (Nitekim son defa çıkarılan kanunlarla bu husus kabul edilmiştir).

— Kaçınılması mümkün olmayan sebepler haricinde bir memura diğer bir memurluğa vekâlet veya ek görev verilmemelidir. Zaruret halinde verilmesi ise tabibliğe ve teknik hizmet görevlilerine inhisar ettirilmelidir.

— Emeklilik ve emeklilik ikramiyeleri makul ölçüler için artırılarak memurlarla alâkalı mevzuata konulmalıdır.

— Sosyal haklara, bugünden daha ileri bir anlayış içinde mevzuatta yer verilmelidir. Hastalık, kaza, analık sigortaları, konut hakkının tanınması, mahrumiyet yeri ödeneği, yalnız memurun değil memurla beraber bakmakla mükellef bulunduğu eş, çocuk, ana, baba, büyük anne, büyük baba ve kardeş gibi memurların yakınma

da muayene ve tedavi gibi diğer sosyal hakların da tanınması lâzımdır. Ve bu hususun mevzuatta yer alması iktiza eder.

6 — Mahallî İdareler Personeli için de «Yardımlaşma Sandığı» Kurulmalıdır.

Mahallî idareler memurlarının bir takım ortak ihtiyaçlarını gidermek ve sosyal yardım problemini halletmek üzere ortaklaşa «bir» Yardımlaşma Sandığı» kurulmalıdır. Bu sandık bir kısım kumrulara halen mevcut sandıklardan daha geniş imkânlarla sahip olup ve icabında memurların zor ve muhtar durumlarında müracaat mercii olur. Böyle bir sandığı devlet memurları için de temenni edeceğimiz tabiidir.

Bu yardımlaşma sandığı, mensuplarının (Mahalli idareler personelinin) mahalli idarelerin ve hatta devletin de iştirakiyle kurulur.

Bu sandık bir tek olabileceği gibi il özel idareler personeli ve belediyeler personeli için olmak üzere ayrı ayrı iki tanede olabilir. Hatta devlet memurlarından isteyenleri de alabilecek şekilde kurulabilir. Önemli olan devletin bu sandığı veya sandıkları kurması çalışmasını düzenlemesi ve mümkün olduğu kadar mali müzaheret ve yardımda bulunmasıdır. Bu sandıklar bakımından kuruluşları kadar önemli diğer bir cihette kurulup faaliyete geçtikten sonra kuruluş amacını unutup kendisi için talî sayılabilecek konularla uğraşmamasıdır. Ancak ortaklarına gerekli yardımları yaptıktan sonra artan imkânların sandığa gelir sağlamak üzere ekonomik yatırımlara gidebileceği tabii olmakla beraber malî imkânlarının küçük bir kısmını asıl amacına ayırarak geride kalan bütün imkânların diğer amme kudretlerinin öngördüğü istikametlere sevk etmesi amacından ayrılmak olur. Bu sandıkların amaçlarından ayrılmamalarını sağlamanın en kuvvetli tedbiri, bu sandıkların idaresine ortaklarının en müessir bir şekilde katılmalarını sağlamak olacaktır.

7 — Mahallî İdareler, Bilhassa, belediyeler, bazı ölçülere göre gruplandırılarak personel durumları da bu gruplara göre düzenlenebilir.

Halen pek küçük, nüfusları çok az ve diğer imkânları itibariyle çok mütevazî şehir kasaba ve hatta köy belediyeleri ile İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Adana ve bunların emsalleri büyük şehirle-

rimizin belediyeleri ve dolayısıyla memur ve müstahdemleri aynı İdarî ve malî statülere tabidirler. Bu durum hem en büyük şehirlerimizin belediyelerinin ve hem de küçük diğer belediyelerimizin personeli için sakıncalı olmaktadır. Büyük ve küçük belediyelerde memur olmak için aranacak vasıflar, barem dereceleri, sosyal haklar ve benzeri haklar ile yükümlülükler bakımından aynı hükümlere tabi tutmak arzuya şayan muadeleti değil belki de aksine sebep olacaktır. Esasen belediyelerin mevcut imkânları da buna manidir.

Bu gruplandırmalar belediyelerin nüfusuna, bütçe imkânlarına (Hesabı Katilerdeki rakamlara göre) ve memur ve müstahdem adedi gibi esaslara göre yapılabilir. Bu esaslara göre belediyelerin teşkilât kademeleri ve hattâ memur adedi tespit edilebilir.

Örnek : Ankara, İstanbul, İzmir gibi büyük şehirlerde özlük işleri bir «Müdür» ün gözetiminde bir müdürlük bürosu tarafından yürütülürken ikinci derecede belediyelere de bir «Şef» in gözetiminde bir iki memurdan mürekkep bir büro tarafından, orta ve daha küçük beldelerde aynı hizmet bir «Memur» tarafından ve nihayet daha küçük beldelerde bu hizmet «yazı işleri müdürü» veya, «Başkâtip» ve daha küçük beldelerde «Kâtip» tarafından yürütülür.

Bir başka örnek : Ankara, İstanbul, İzmir, Adana, Eskişehir, Bursa ve Gaziantep gibi şehirlerde belediyelerin fen işleri bir yüksek mühendis veya yüksek mimarın başkanlığında bir çok yüksek mühendis, yüksek mimar, mühendis ve mimar ve fen memuru ve daha bir çok teknik elemanın bulunduğu bir «Fen İşleri Müdürlüğü» tarafından yürütülürken ikinci derecede beldelerimizde aynı hizmet bir «Yüksek mühendis veya Yüksek mimarın» gözetimi altında daha dar kadrolu bir fen işleri müdürlüğü tarafından yürütülür. Belediyeler küçüldükçe bu kadro ve kadroya dahil teknik elemanın tahsil durumu düşer. Nihayet bir tekniker'le fen işlerini yürütür. Ve hatta bunu da bulamayan beldeler vardır. Gerçi bunlar normal değildir. Bu bir intikal devresi sayılmak gerekir. Yoksa kasaba, belediyelerinde dahi en az bir mühendisin (Veya Mimarın) gözetimi ve denetimi altında fen işlerinin yürütülmesi icap eder. Bu olması icap eden şeydir. Bir de bu günkü fiili durum vardır ki ilçe belediyelerinin dahi % 80 - 90 nda mühendis veya mimar yoktur.

Nüfusu on binden aşağı beldelerde hiç olmazsa şimdilik bir yetkili fen elemanının (yüksek mühendis, yüksek mimar, mimar mü-

hendis) gözetim ve denetimi altında bir fen elemanı tarafından kasabaların imar plânı tatbikatı ve diğer fen işleri, mehmaimkân yürütülebilir (78).

Özel idarelerde de illerin nüfuslarına, bütçe imkânlarına ve mevcut memurlarının sayısına ve diğer özelliklerine göre gruplandırarak farklı statüleri uygulamak düşünülebilir.

8 — Mahallî idarelerin, bilhassa belediyelerin ve işletmelerinin teknik eleman ve tabip ihtiyaçları had safhadadır. Acil tedbirlerle bu ihtiyaçların giderilmesi lâzımdır.

Belediyelerin yüksek mühendis, yüksek mimar, mimar ve mühendis ihtiyacı ile belediye işletmelerinin teknik eleman (Elektrik ve Makine mühendisi ve fen memuru) ihtiyacı giderilmiş olmaktan çok uzaktır. Belediyelerin tabip ihtiyacı da aynı şekilde giderilmiş olmaktan pek uzaktır.

Daha evvel de bilvesile kaydedildiği üzere belediyelerin teknik eleman, tabip ihtiyacı had saf adadır. Fen elemanı ihtiyacı bakımından çek küçük, küçük, orta ve ortadan daha büyükçe belediyelerin hemen hiç bir farkı yoktur. Bir kısmında mühendis sınıfından eleman bulunmamasından çok zorluk çekilirken küçük beldelerde de hiç bir fen elemanının bulunmamasından aynı zorluklar çekilmektedir.

Bu teknik elemanlar devlet sektöründe ve özel sektörde nisbeten çok yüksek aylık, ücret ve kazanç sağlayabilirlerken ve belediyelerde de aynı nisbette maaş, ücret ödenemiyorken durumda her hangi bir değişiklik beklemek hatta çok uzun yıllar için fuzulidir; Belediye tabiplerin de de durum bazı özellikler göstermekle beraber netice itibarıyla aynıdır; Çok küçük ve büyükçe belediyeler de belediye tabibi umumiyetle yoktur. Bunlardan bir kısmında maaş, ücret azlığından ve yaşama şartları bakımından mahrumiyet bölgesi olmaları itibarıyla, bir kısmında da mütehasşis tabiplerin bulunmasından dolayı belediye tabipleri yoktur.

Hülâsa : Fen elemanları ve tabipler bakımından diğer sektörlerin sağladığı maddi imkânlar belediyelerce sağlanmadıkça veya özel idarece temin edilemedikçe bu elemanlara sahip olmaları imkânsızdır.

(78) Şehirlerimizin idari - Sadettin Tuğrul Cemaligil, İller ve Belediyeler Dergisi sayı : 185, Sayfa : 68.

9 — Belediye personeli arasında özellikleri bulunan «Belediye Zabıtası» ile «Belediye İtfaiyesi» mensurdan ile alâkalı olarak özel hükümler vaz etmek lâzımdır.

Gerek memurluğa alınışlarında bedenî ve fikri yönden aranacak şartlar bakımından ve gerekse çalışmalarındaki ağırlık ve yerine göre feragat ve fedakârlık bakımından ve nihayet yetiştirilmeleri bakımından özel bir itina isteyen belediye zabıta ve itfaiye mensupları için özel hükümlere ihtiyaç vardır. Bu hükümlerde ayrıca bu ağır şartların karşılığı olarak bu personele sağlanacak avantajlarda ve haklarda gösterilmelidir.

FRANSA'DA BÖLGESEL KURULUŞLAR

BÖLGE VALİLİĞİ VE BÖLGE PLÂNLAMASI

PLÂN

I. İl kuruluşu üstünde bölgesel kuruluşların denenmesi

- A. Kazaların kaldırılması yolunda çalışmalar
- B. İller üstünde kuruluşlara doğru
- C. Bölge valilikleri
- D. Cumhuriyet bölge komiserliği
- B. Olağanüstü görevli idare genel müfettişleri

II. İl üstünde bölgesel kuruluşların sebepleri

III. (21) bölgenin kuruluşu

IV. 14 Mart 1984 idari reformu ve bölge valisi

V. Bölge plânlaması

- B. Bölge plânlarının hazırlanması
- C. Bölge plânlarının yürütülmesi
- C. Bölge plânlarının yürütülmesi

I. İL KURULUŞU ÜSTÜNDE BÖLGESEL KURULUŞLARIN DENENMESİ :

Fransa'nın bugünkü idari taksimatının esası Napolyon devrinden gelmektedir. Bu devirde eyalet esasına dayanan eski krallık devri teşkilâtı, vilâyetlere ve kazalara ayrılmıştır. Vilâyetin başında hükümeti ve devleti temsil eden bir vali bulunmakta, keza kazalarda da kaymakamlar vazife görmektedir. Fransa'da bizde ki manada başında bir idare amirinin bulunduğu nahiye teşkilâtı yoktur.

Kanton denilen nahiyeye benzer kuruluşlar sadece il genel meclislerine seçilecek üyeler bakımından bir seçim bölgesi teşkil etmektedir. İl adedi 90 ve ilçe adedi de 350 civarındadır.

Napolyon devrinden gelen bu idari bölümler o günün şartlarına göre ve bilhassa coğrafi esaslar nazarı itibare alınarak kurulmuştur. Bu bakımdan Fransa'da pek çok kimseler, bu kuruluşların suni olduğunu ve o günün şartlarına ve taşıt vasıtalarına göre kurulmuş olduklarından bahisle tenkit etmişlerdir. Bu bakımdan idari teşkilâtta bazı değişiklikler yapılması yolunda zaman zaman bazı ceryanlar olmuştur.

A. KAZALARIN KALDIRILMASI YOLUNDA ÇALIŞMALAR :

1928 yılında bir kanun ile (108) kaza kaldırılarak toplam kaza adedi (279) a indirilmiştir. Bu reformun gayesi tasarruf sağlamaktır. 1926 yılında kabul edilen bir kanun hükümete her türlü hizmet, kuruluş ve memuriyetlerin birleştirilme veya kaldırılması işlerine başlama yetkisini veriyordu. Buna istinat ederek, hükümet (227) duruşma mahkemesi, (318) hapisane gibi bazı kuruluşları kaldırdı.

Bu çeşitten bir reorganizasyon hareketi, kazanın zaruri bir idari teşkilât kademesi sayılmayıp, ancak kamu hizmetlerinin yürütülmesi bakımından faydalı bir menfaat merkezi olduğu ölçüde muhafaza edildiğini göstermektedir.

Fakat 1928 yılından sonraki gelişmeler neticesinde ve bilhassa İkinci Dünya Savaşı sırasında yeni ilçeler kurulmuştur. Artık bugün ilçeleri kaldırmak bahis konusu değildir, bilâkis idari zaruretler yenilerinin kurulmasını zaruri kılmaktadır. İdare edilenlere daha iyi hizmet sağlamak için gerekli değişiklik ve islâhatlar yapılarak önemi daha yaygın hale getirilebilir kanaati mevcuttur.

B. İLLER ÜSTÜNDE KURULUŞLARA DOĞRU :

İkinci Cihan Harbi sırasında ilçe adetlerini artırma kararlardan sonra 10 Ocak 1944 tarihli Fransa Milli Kurtuluş Komitesinin ve Fransız Cumhuriyeti Geçici Hükümetinin 3 Haziran 1944 tarihli tüzükleri ile Cumhuriyet Bölge Komiserleri teşkil ediliyordu. Bu kuruluş 1941 yılında Vichy Hükümeti zamanında denenilen Bölge Valilerine benziyordu. Bir nevi idare bölge teşkilâtının bir denemesi idi.

C. BÖLGE VALİLİKLERİ (Prefets regionaux) :

1941 yılında kurulan bölge valilikleri 4 veya 5 ili bir araya getiren kuruluşlardı. Bazılarında bir bölge valisi vardı. Bölge valisi aynı zamanda kendi ilinin valisi idi. Bölge valiliği hangi ile verilmişse o il bölge merkezi oluyor ve oradaki vali bölge valisi unvanını alıyordu. Bölge Valisinin görevlerini tam yerine getirebilmesi için kendisine vekil vali (prefet delegue) denilen bir yardımcı verilmekte idi. Bölge valisi, bölgesinde bir nevi valiler üstünde (süper - prefet) bir makam gibi sayılıyordu. Bu sıfatla bölgedeki ekonomik ve zabıta hizmetlerini ifa ediyordu. Bu hizmetler dolayısıyla bölgeye bağlı diğer valiler bölge valisine tabi oluyordu. Bu iki nevi hizmet için bölge valisine bağlı bir polis nazın ve bir de ekonomik işler nazın bulunmakta idi. Bu kuruluş 1941 yılından 1944 yılına kadar devam etmiş ve 1944 yılında Cumhuriyet Bölge Komiserliği (Commisaire Regional de la Republique) yerini almıştır.

D. CUMHURİYET BÖLGE KOMİSERLİĞİ :

Cumhuriyet bölge komiserliği kuruluşunun gelişmesi iki safhadan geçmiştir.

1) Birinci safhada kuruluş muvakkat bir teşkilât durumundadır. Cumhuriyet komiserleri, Kurtuluş Hükümetinin itimadını kazanmış kimseler olarak, (Vichy) hükümeti rejimi tarafından kurulan bölgelerde kurtuluştan itibaren o bölgelerin başına geçmekle görevlendirilmişlerdir. Bu suretle, 1944 yılından önce bölge valilerinde bulunan zabıta ve ekonomiye taallük eden görevleri devralmışlardır. Yine kendilerine eskiden olduğu gibi zabıta işleri ile ilgili bir genel sekreter ile ekonomik işlerle ilgili bir genel sekreter verilmiştir. Kurtuluş faaliyetlerinin devamınca merkezi idarenin faaliyeti taşrada kolayca yürüyemeyeceği ve tamamen askeri, güç yavaş olacak olan bu hareketin taşrada yürütülmesi için Cumhuriyet Komiserlerine geniş istisnai yetkiler tanınmıştır. Taşra ile merkezi hükümet arasında tam irtibat sağlanınca Cumhuriyet Komiserleri ülkenin kurtuluşunu sağlamak için ortaya çıkacak acele problemlere cevap verecek geniş yetkiler ve otorite ile teçhiz edilmiştir.

Ülkenin; kurtuluş hareketi ümit edildiğinden çok kısa zaman sürdüğünden Cumhuriyet Komiserliğine verilen yetkiler de konusuz kalıyordu. Ancak, onlara zabıta ve ekonomik alanda normal işler kalıyordu.

2) 1945 yılında, 24 Ekim 1945 tarihli tüzükle Cumhuriyet Komiserlerine daimi ve kati bir karakter vermek arzusu ile müessese yeniden ele alındı.

İstisnai yetkilerin kaybolması ile biraz daralmış olan Cumhuriyet Komiserlerinin yetkileri genişletilmek istendi. 24 Ekim 1945 tarihli tüzükle Cumhuriyet Komiserlerine bölgedeki bütün idari hizmetleri canlandırma, koordinasyon ve kontrol görevi verilmiştir. Aynı şekilde bölgedeki valileri olduğu kadar bölge hizmetleri daire müdürlerinin de faaliyetini teşvik, kontrol, koordine ve oriente eder. Bu faaliyetlere mukabil bölgede nizamın devamı ile ilgili esas yetkiler ve bir sorumluluk vardı.

Fakat bu kuruluş da tam randımanı veremedi 28 Mart 1846 tarihli kanunla kaldırıldı. Böylece İkinci Cihan Harbi öncesi teşkilâtına tekrar döndü. Bölge idari hizmetleri mevcut, fakat bölgesel mahiyette topyekûn kontrolü ve münasebeti sağlayacak hiç bir özel makam yoktu.

E. OLAĞANÜSTÜ GÖREVLİ İDARE MÜFETTİŞLERİ (İ. G. A. M.E.)

Kısaca Fransızca (İGAME) denilen bu yüksek memurlar kararname ile tayin edilmiş üstün sınıf valilerdir. Bu müfettiş valiler hiyerarşik olarak yeni bir derece değildir. Bu bölge valilerini ne de ondan sonra tesis edilen Cumhuriyet Komiserlerinin yerine geçmiş değildir. Özel bir idare teşkilâtının başında da değildirlir. 21 Mart 1948 tarihli kanunun üçüncü maddesi ile kurulmuş, askeri bölgelere tekabül eden ve böylece bir çok vilâyetleri kapsayan ve adedi (8) olup bölgesel bir yetkiye sahip kişilerdir.

Bilhassa iç karışıklık ve milletlerarası gerginliğin artması hallerinde güvenliği temin etmek için verilen hizmet emirleri ile yeni yetkilere sahip olurlar. Böylece bölgede yerleşmiş bütün kuvvetlerden faydalanmak, el koyma ve toplama faaliyetlerine yetkili kılınmıştır. Valileri toplar, çalışmalarını koordine eder, hükümeti haberdar eder ve onun namına kararlar verir. (*)

(*) Duez (Paul, Debeyse (Guy) : Traite de Droit Administratif 1952. Sahife 61 - 63.

— II —

İL ÜSTÜNDE BÖLGESEL KURULUŞLARIN SEBEPLERİ :

Razı hizmetler yürütülmeleri dolayısıyla teknik bakımdan büyük ve geniş bölgeleri ilgilendirdiğinden il kuruluşu kifayetsiz ve cevapsız kalır. Devlet zabıtası, elektrik enerjisinin dağıtımı, genel nakliyat, iâşe gibi hizmetlerde bölgesel bir kontrol ve yatay bir irtibat elzemdir. Her vali kendi ilinde bu hususta bir faaliyet yapabilir, fakat ancak vilayetinin sınırları içinde bunu yürütebilir, genel bir tesir yapamaz.

Büyük bölgesel projeler idari taksimat ile uyuşamaz. 1789 yılında vilâyet teşkilâtı kurulurken coğrafi ve ekonomik bir bünyeye tekabül ediyordu. Fakat 19 ncu asırda endüstride görülen gelişmelere ayak uyduramıyordu. (**)

Hizmetlerin yürütülmesindeki karışıklıklar yanında hükümet kendinden uzak ve adedi 90 olan çeşitli illerin hepsini doğrudan doğruya idare etmekte güçlüklerle karşılaşılıyordu. Diğer yandan vasıtaların çokluğu ve çabukluğu dolayısıyla yeni bir idari kadro teşkil etmekte mahzur yoktu.

Bununla beraber hal çaresi bulmakta kolay değildi. Önce bir bölge haritası yapmak ve bunda coğrafi şartlar yanında tarihi, fiziki, ekonomik ve etnoğrafik şartları göz önünde tutmak gerekirdi.

Fransa'da bugünün idari kuruluşu ülkenin ekonomik kuruluşuna hakim oluyordu. Bu konuda M. Gendarme şöyle diyor : «vilâyetler başlangıçta yalnız memleketin idaresi için kurulmuş oldukları halde, bu kuruluşları sonradan ekonomik problemleri halletmekte kullanmak doğru olmamıştır».

— III —

(21) BÖLGENİN KURULUŞU :

Gerçek bölgesel ekonomik toplumlara uymayan idari kuruluşlar yanında yeni ekonomik zorunları nazara alan bölge idarelerinin kurulmasına 2 Haziran 1960 tarihli kararname ile karar verildi. Bu suretle (21) adet bölgesel faaliyet mıntıkası kuruldu. Bu bölgeler

(**) Delmas (Claude) L'Amenagement du Territoire 1962. Sahife 39.
Fransa'da Bölgesel Kuruluşlar ve Bölge Valiliği

sosyal ve ekonomik alandaki anlayış ve senteze uygun görülmüyordu. Bu çerçeve içinde otuz kadar idari bölgenin ahenkleştirilmesi sağlandı.

Bölge islahını ve bölgelerin iyi tanınmasını sağlamak için diğer bazı gelişmeler oldu. Şehir toplulukları çok kez, bir çok civarköy topluluklarını içine alır. Bu toplulukların ayrı ayrı kendi bütçe ve imkânları ile ulaştırma, endüstri bölgeleri kurulması, sosyal ve kültürel ekipmanlar tesisi yapmaları güçtür. Bu bakımdan azami derecede buralardaki mahalli kuruluşların etnomilerini muhafaza etmeleri kaydı ile (districts) denilen yeni bölgesel kuruluşlara gidilmiştir.

Köysel (kırsal) bölgelerde durum gene aynıdır. (16) bin komün (300) den az nüfusa sahiptir. Bunların ayrı ayrı ihtiyaçlara özellikle sosyal hayatın ihtiyaçlarına cevap vermeleri güçtür. Elektrik, içme suyu, sıhhi işler bahis konusu olduğu zaman her komünün bunlara yalnız başına hal çaresi bulması güçtür. Onun için komünlerle (komşu) hepsinin iştirakini sağlayacak genel programlar yapılması zaruridir.

Genel ekonomik politika milli seviyede, bölge islahi ve bölge ekonomisi ile ilgili bakanların katıldığı ve başbakanın başkanlık ettiği Bakanlıklar arası bir komitede tespit edilir. Bu komite aynı zamanda bölge plânlarını da kati şekilde onaylamağa yetkilidir. Daha iyi aydınlatmak için hükümet Ekonomik Oriantasyon Milli Komitesine başvurarak ekonomik strüktürün değişmesi ve modernleştirilmesi konusunda fikir alabilir. Keza ziraat ve endüstri ile ilgili değişiklik ve bölge ekonomik faaliyeti ile ilgili her türlü meselelerde fikir alır. Bakanlıklar arası kararlar bölge plânlarının kabulünden önce Ekonomik Oriantasyon Milli Komitesi görüşünü bildirir. Bu komite, Ekonomik ve Sosyal Konsey Başkanının başkanlığı altında, çeşitli ekonomik ve sosyal faaliyet sektörlerinden şahsen ve tayinle seçilmiş (15) üyeden teşekkül etmiştir.

Milli Plân, çeşitli plânlama ve islah objektifleri arasında devamlı bir koordinasyon sağlayan prodüktivite ve ekipman plânı genel komiserliğince hazırlanmıştır. Bu Genel Komiserlik bünyesinde Bölge Plânları Komitesi bölge plânlarının yapılması ve koordinasyonu ile meşgul olur.

Plânlama Genel Komiserliği yanında bölge gelişme siyasetinin yürütülmesi, ortaya konulması ile görevli bölge faaliyeti ve ülkenin islahı delegasyonu vardır.

Bu iki kuruluş yanında bir de ülke İslahı Milli Komisyonu bulunur.

Bölge seviyesinde ise, valilerden biri koordinatör vali sıfatı ile iller arası konferansa başkanlık etmekte idi. Konferansın görevi, bölge plânının yürütülmesini koordine etmek ve genel olarak hükümetin ekonomik siyasetinin tatbikine ait tedbirleri incelemek ve koordine etmektir.

Valileri, bölgede görevli milli ekonomi genel müfettişleri ve idareden diğer temsilcileri de bünyesine alabilen iller arası konferanstan başka, sosyal ve ekonomik çeşitli çevrelerden temsilcileri toplayan ve kamu iktidarı tarafından tasvip edilmiş istişari mahiyette Ekonomik Gelişme Bölge Komiteleri vardır. Bu komiteler bölgesel gelişme karakterinde olan bütün konularda idare ile özel sektör arasında verimli bir karşılıklı temas sağlanmasına yararlar.

Bütün bu Bölge Gelişme Komiteleri, Bölge Ekonomileri Milli Konseyine bağlıdır. Bölge Ekonomileri Milli Konseyi mevcut tecrübelerin karşılaştırılmasının yapıldığı, bölge ekonomisi ile ilgili özel durumların müşterek bir siyasetinin hazırlandığı konseydir.

Bölge Ekonomileri Milli Konseyi aynı zamanda milli, vilâyete ait ve mahalli bütün İslah (amenagement) ve ekonomik gelişme teşekküllerini içine alır.

BÖLGE NİÇİN ZARURİDİR ?

Bölge idaresi bir çok zaruret ve ihtiyaçlara cevap vermektedir. Zaten bir çok hizmetler için bölgesel kuruluşlar vardır. Meselâ, askeri bölgeler, ekonomik bölgeler, akademiler, istinaf mahkemeleri gibi kuruluşlar muayyen bölgelerde vardır.

İdarî teşkilâtta esas gaye rasyonel bir idare kurmaktır. Bunun için meseleye hal çaresi olacak ve bölge idaresinin esaslarını açıklayacak bazı ipuçları verilebilir.

Eğer bölge organları ve otoriteleri valilerden ve il genel meclislerinden daha üstün yetkilere sahip olmazlarsa bu takdirde bölge idaresinin önemi yoktur, lüzumsuzdur. Aynı zamanda geniş yetkiler ülkenin büyük ve kalabalık bir kısmını kapsamalıdır.

Böylece, bölge seviyesinde incelenen problemler mahalli tesir ve baskılardan kurtularak daha yüksek seviyede ve daha iyi bir şe-

kilde incelenmiş olur. Bunun için bölgelerin adedi, önemli bir mıntaka ve halkı temsil edecek şekilde az olmalıdır. (*)

Diğer taraftan, merkezi idareye, vilâyet teşkilâtı üzerinde sahip olduğu kudret ve tesir vasıtalarından daha üstün yetkiler tanımak gerektir.

Bir bakanlığın il kuruluşuna bir tamim veya sirküler göndermesi yerine bizzat ilgililerin bir meclis halinde toplanması daha faydalıdır. Halbuki, Fransa'da (90) il olduğuna göre hepsinin bir araya getirilmesi ve onların bakanlığın görüşü ve tutumuna göre yöneltilmesi güçlükler doğurur. Bunun için M. Mariani ideal olarak bölge adedimin (12) civarında olmasını ve her halde (15) i geçemeyeceğini iddia etmiştir.

IV. 14 MART 1964 İDARİ REFORMU VE BÖLGE VALİSİ :

Yukarda Fransa'nın idari teşkilâtının nasıl tarihi bir gelişim geçirdiğini açıkladık. Bu tarihi gelişimden de anlaşılacağı gibi, Fransa'da iller üstünde yeni bir idari kuruluş zaruret halini almış ve bilhassa bu yeni idari kuruluşun plânlama devrinin ekonomik sorunlarına cevap vermesi esas alınmıştır.

Bunun için 24 mart 1964 tarihli hükümet kararnamesi ile bir taraftan vilâyet valilerinin yetkileri genişletilmiş ve diğer yandan da 1960 kararnamesi ile unvanı koordinatör vali olan valiler, Bölge Valisi unvanı almışlar ve esaslı yetkilerle teçhiz edilmişlerdir. Aynı kararnamede bölge idare konferansı ve Bölge Ekonomik Gelişme Komitelerine ait hükümler vardır.

Bu kararnamenin hükümetçe hazırlanan gerekçesinde bölge gelişmesinin önemi şu şekilde belirtilmiştir :

«Artan ihtiyaçlara cevap vermek için Devlet memleketin hayatında muhtelif şekillerde müdahale etmek ödevi ile karşı karşıyadır. Devlet bunu gerek günlük işlerin yürütülmesi ve gerekse uzun vadeli çalışmalar şeklinde yapmaktadır. Bu bakımdan Plân fikrinin gelişmesi önemlidir. Millî karakterde bir program tayin ederken, plân Fransa'nın bölgelerine has ihtiyaçları da göz önünde tutmuş olmalıdır. Yatırım bütçelerinin hazırlanması bu hususun en açık bir belirtisidir.

(*) Mariani (Louis F.) Les .chemins de la reforme administrative 1958 sahife : 109.

Bu siyaset ve vakıalar karşısında idari bünyenin bunlara uyması bir zaruret halini almıştır. Aynı zamanda bölge gelişme politikası tecrübeli bazı idare organlarının bu alanda vazifeli kılınması ve bunlara özel karakterde bölgenin gelişmesi ile ilgili şahısları bünyesinde toplayan teşekküller ve Bölge Gelişme Komitelerinin iştirakini zaruri kılmıştır.

Artık, bu çeşitli faaliyetlerin neticelerini çıkarmak ve bölge seviyesinde hükümetçe gerekli istişarelere başlayarak bölge ıslahı politikasını gerçekleştirecek sağlam bünyeli müesseseler kurmak zamanı gelmiştir.»

Aynı kararnamenin gerekçesinde yapılan reformun esas gayesinin «idari faaliyeti koordine etmek ve basitleştirme, sorumluluk ve otoriteyi mümkün olduğu kadar Paris'ten taşraya (province) doğru intikal ettirmek ve idare edilenleri idari faaliyete iştirak ettirmek arzu ve iradesi olduğu» açıklanmıştır.

Ekonomik alanda zaruri olan koordinasyon, merkezi idare ile vilâyet arasında çok daha geniş bir bölge, faaliyet mıntikasının mevcudiyetini gerektirdiği ve bu mıntakanın başında Bölge Valisinin (prefet de la Region) program ve plânların gerçekleşmesi için kendine has görevlerle ve karar yetkisi ile donatıldığı aynı gerekçede belirtilmiştir. Yeni bir idari kademe yaratmak bahis konusu değildir. Bölge valisi, vilâyetlerin valileri ve bölgenin kaliteli memurları ile çalışacaktır.

Bölge idare konferansı ise, birbirleri ile koordine edilmiş faaliyetleri kolaylaştırır. Kamu yatırımları ve bölgenin sosyal ve ekonomik hayatı üzerindeki tesirleri dolayısıyla ortaya çıkan problemlerle meşgul olur. Konferans devamlı olarak yetkisi dahilinde olan işlerden haberdar kınır. Bölge valisi tarafından aşağıdaki hallerde bölge idare konferansının fikri alınır:

1. Sosyal ve Ekonomik Gelişme Plânının bölgeye ayrılan payı hakkında.
 2. Milli seviyede kamu yatırımları ile ilgili olarak program ve plânların hazırlanmasında,
 3. Mahalli seviyede kamu yatırımlarına ait teklifler ve bölgeye ayrılan payların taksiminde,
 4. Vilâyet seviyesindeki kamu yatırımları ile ilgili olarak vilâyetler arasında program izni ve ödeme kredilerine ait değişiklik teklifleri hakkında.
- Fransa'da Bölgesel Kuruluşlar ve Bölge Valiliği

BÖLGE VALİSİNİN GÖREVLERİ :

Bölge valisinin esas görevi, bölgenin ekonomik gelişmesi ve islâhı ile ilgili hükümet politikasını gerçekleştirmektir. Bu alanda, vali, bölgenin vilâyetlerinin valilerinin, daire müdürlerinin, kamu teşekkülleri ve bölgenin birçok vilâyetlerine şamil olup millî karakteri olmayan karma ekonomi şirketlerinin başkan ve müdürlerinin faaliyetini canlandırır, ve kontrol eder.

Ayrıca bölge valisi, devlet sivil daireleri ve faaliyet bölgesinin birçok illerine yayılan, millî karakteri olmayan kamu kuruluşlarının faaliyetini kontrol eder ve koordine etmekle görevlidir.

Bölge valisi emirleri Başbakan'dan ve yetkileri dahilindeki işler için ilgili bakanlardan alır.

Bölge valisi, hükümetçe verilen direktifler çerçevesinde, sosyal ve ekonomik millî gelişme plânının bölge diliminin hazırlanması ile görevlidir. Bu maksatla bölge valisi, bölgeye bağlı valiler ve ekipman komisyonlarının ve daire amirlerinin verdiği haber ve teklifleri birleştirir.

Mahalli idare konferansının fikrini de alarak kendi teklif ve müşahadelerini Başbakan'a ve ilgili bakanlara bildirir.

Sosyal ve ekonomik gelişme plânından bölgeye ayrılan payın sarfını takip etmek ve Başbakan ve Plânlama Genel Komiserliğine bu hususta rapor vermek bölge valisinin görevidir.

Millî seviyede kamu yatırımları ile ilgili olarak program ve projelerin hazırlanmasından bölge valisi haberdar edilir.

Mahallî seviyedeki kamu yatırımları hakkında, bölge idare konferansının da fikrini alarak bölge valisi ilgili bakanlara tekliflerini yapar. Bakanlık kararları ile kendisine verilen kredi ve program izinlerinin, bölge idare konferansının da görüşünü alarak taksimini yapar. Bölgeye bağlı iller valileri ve mahallî hizmet amirleri bölge valisine periyodik icra hesaplarını gönderirler.

Bölge valisi, yetkisi bir vilâyeti aşan bütün İdarî komisyonların tabîî başkanıdır. Eğer komisyonun yetkileri bölgenin de dışına çıkıyorsa bu takdirde Bakanlıklar arası kararlarla mesele hakkında karar verilerek ya bir bölge valisine başkanlığı verilir veya bu hükümlerden istisna edilir.

V. BÖLGE PLÂNLAMASI

A. BÖLGELER ARASINDA AYRILIKLAR :

Avrupa memleketleri arasında Fransa, bölge gelişme problemlerinin en çok yer aldığı memleketlerdir. Bölge plânlamasını zarurî kılan birçok sebepler vardır. Bir defa Fransa'da bölgeler arasında gerek nüfus dağılışı, gerek tabii servetler bakımından farklar vardır. Genel olarak doğu ve kuzey bölgeleri gelişmiş ve zengin bölgelerdir. (19) vilâyeti kapsayan kuzey-doğu bölgesi, bütün Fransa nüfusunun % 38 ine sahiptir. Halbuki, bu bölge mesaha olarak ülkenin % 20 sini teşkil etmektedir. Bu % 20 yi teşkil eden bölgede genel nüfusun % 46 sim temsil eden tarımsal ve endüstriyel faaliyetler toplanmıştır. Yine bu bölgede verimlilik bütün geri kalan bölgeye nazaran % 40 fazladır. Fransa ortalamasına göre de % 25 fazladır.

Gelir ortalaması bakımından da kuzey bölgesi güneye nazaran iki defa daha üstündür.

Gelişmiş bölgeye, Paris bölgesi kuzey bölgesi ve doğu bölgesi dahildir. Paris bölgesinin nüfusu bütün Fransa nüfusunun 1/5 ini teşkil etmektedir. Keza işgücü bakımından da arz ve talebin en çok olduğu bölgedir.

Akdeniz bölgesi ve orta-doğu bölgeleri henüz gelişmekte olan bölgedir.

Batı, güney-batı ve massif santral bölgesi de geri kalmış kâfi derecede gelişmemiş bölgelerdir.

Bölge gelişiminden genel olarak gaye yalnız en zengin bölgeler ile en elverişli bölgeler arasındaki mevcut ayrılığı azaltmak değil, fakat bütün millî gücün sistemli olarak değerlendirilmesi şartlarını belirtmektedir. Bu anlayış içinde millî ekonomik gelişme her bölgenin bu gelişmeden elde edeceği menfaata ve yapabileceği ve yapması gerektiği iştirake bağlıdır. Bu bakımdan ekonomik gelişme bütün bölgelerin maddî ve İnsanî kaynaklarının ortaya konuluşunun toplamı gibi görünecek, halbuki onlardan her biri esas kendi kaynaklarının temin ettiğinden başka, hayat seviyesinin genel artışından da faydalanacaktır.

Bölge plânlarının hazırlanması Fransa ekonomik gelişmesinde yol gösterici bir fonksiyon oynamıştır. Her bölgeye ait problemler ve

muhtemel gelişmeleri hakkında bilgi sahibi olmak imkânını vermiş ve mahallî teşebbüsleri harekete geçirmiş, kısmen durgun olan bölgeleri uyandırmıştır.

B. BÖLGE PLANLARININ HAZIRLANMASI :

Modern memleketlerin her sahadaki problemleri, karar safhasına intikal etmeden önce o konuda bilgi toplamayı ve tercihlere vesile olacak hazırlıkları gerektirmektedir. Bu ise ancak yetkili kurul ve uzmanlar tarafından yapılabilir. Bu kurul ve uzmanlar yukarda açıkladığımız bölge idare konferansı, bölge gelişme komiteleri, mahallî diğer kuruluşlar ve onlara katılan uzmanlardan tereküp eder.

Bu kurul ve uzmanlar millî plânın hedef ve genel direktiflerini nazara alarak ve millî menfaatleri göz önünde tutarak, bölge menfa- atların ilgilendiren islâh ve ekonomik gelişme tekliflerini formüle etmekle görevlidir. Bu kurullar arzu edilen istenen şeylerle mümkün olan şeyleri millî plân çerçevesi dahilinde ayırt etmek zorundadırlar. Bu kurulların istişari mahiyette olan fikir ve teklifleri millî seviyede plân hazırlığı ile görevli daireye bildirilir. Bölge komiteleri bu istişari rollerini yürütme safhasında da ifa ederler.

Genel plân gelişme icaplarına göre uymakta ve devamlı olarak gözden geçirilmekte, hükümetin kararma ve parlamentonun tasdikine sunulmaktadır.

C. BÖLGE PLÂNLARININ YÜRÜTÜLMESİ :

Bölge plânlarının il seviyesinde yürütülmesi, kontrol ve koordinesi ilgili il valilerine aittir.

Bölge seviyesinde ise bölge, valisi bölge idare konferansının da fikrini de almak suretiyle plânların yürütülmesinde baş rolü oynar. Bu bakımdan geniş yetkilerle teşhiz edilmiştir.

Bölge ekonomik gelişme komisyonları, millî plânın bölgesel görünüşü ve bölge dilimi hakkında fikir beyan eder ve plânın yürütülmesinden devamlı olarak haberdar kılıılır.

Son yıllarda kaymakamların yetkilerinin arttırılması yolunda da esaslı bir fikir ceryanı başlamıştır. Bu konuda dört il'de tecrübî mahiyette tatbikata girişilmiştir. Valiler, kaymakamlara yetkilerinden önemli bir kısmını devretmişlerdir, (imza yetkisi veya doğrudan doğruya yetki devri suretiyle). Yine (işere) vilâyetinde, teknik dai-

reler tarafından hazırlanan finanse edilecek faaliyetlerin listesinin kaymakamlara bildirilmesi ve kaymakamların değişiklik teklif edebilmeleri kabul edilmiştir.

Keza, kazaların nüfus, vesair durumu nazarı itibare alınarak kredilerin kazalar arasında global olarak taksimi kabul edilmiştir. Bu bakımdan plânın yürütülmesinde kaymakamlara önemli görevler düşmektedir.

İDARE BÖLÜMLERİ

Yazan :
Yusuf Yakupoğlu
 Elâzığ Valisi

GİRİŞ

Eski Yunan sitelerinde halk forum denilen meydanlarda toplanır, sitenin yönetimine ilişkin işleri görüşür, tartışır ve karara bağlardı. Siteyi yönetenler, bu kararları uygulamakla yükümlü idiler.

Yunan siteleri küçük, nüfusları az olduğu için yönetim işlerinde halkın bir araya gelmesi güç değildi. Oysa bu günkü Devlet, aksine, geniş topraklara ve milyonları bulan nüfusa sahip olduğundan aynı usulün uygulanması mümkün değildir. Bu sebeple bugünkü Devletin yönetimi, memleketin belirli parçalara ayrılması, bu parçalar üzerinde teşkilatlanması suretiyle kabil olmaktadır.

Yalnız tartışmaların üzerinden eksik olmadığı nokta, idare bölümlerinin geniş bir alanı mı, yoksa daha dar sınırlı mı olması lâzım gelip gelmeyeceğidir. Başka türlü deyimi ile büyük il sistemine mi gidilmeli, ya da il sayıları çoğaltılarak daha küçük il esası mı kabul edilmelidir? İlçelerin sayılarının artırılması, fonksiyonunu yitirmiş olan bucak teşkilâtlarının kaldırılması ya da tam teşkilatlı bucaklarının kurularak ilçelerin azaltılması ayrı ayrı problemlerdir.

Devletin merkezî idare kuruluşunun, idare bölümler ile sağlanabildiği göz önünde tutulursa, konunun önemi kolayca anlaşılır. Çünkü Devletin yönetimi ve kamu hizmetlerinin görülmesi böylece mümkün olmaktadır. İl sınırlarını aşan hizmet kuruluşlarının merkezle ve illerle olan ilişkileri de önemli bir nokta teşkil etmektedir.

Kaldı ki Devletin politik teşkilatlanması idare bölümlerine uymaktadır. Bilindiği gibi bu gün seçimler il, çevre kabul edilerek yapılmaktadır. Çoğunluk veya nisbî temsil sistemlerinden birisile seçim yapıldığı takdirde, mevcut idare bölümleri önemli sakıncalar taşımıyor. Fakat dar bölge sistemine gidilecekse, bu seçim sistemine uygun olarak memleket hangi kıstaslara göre seçim çevrelerine ayrılacaktır

Diğer taraftan günümüzde plânlı kalkınma çabaları çeşitli şekiller altında gerçekleştirilmek istenmektedir. Toplum kalkınması, Devlet sektörünün ve özel sektörün faaliyetleri yanında son zamanlarda adından çok bahsedilen bir de bölge plânlaması vardır. İşçilerin ve gençlerin ihtirasını çekecek bölge (1) plânlaması ve bu yoldan bir memleketin kalkınmasının sağlanmak istenmesi çeşitli memleketlerde hareket noktalarından birisi olmuştur.

Böylece idare bölümlerinin (kademelerinin) bir memleketin yönetiminde ve Devlet hayatının çeşitli dallarında ne derece önemli bir rol oynadığını görmüş bulunuyoruz. Şimdi idare bölümlerinin bağlı olması lâzım gelen ilkeler ve çeşitli düşünceler üzerinde duracağız.

ÖNEMLİ TEMELLER

I — Coğrafya durumu :

Coğrafya durumu, Fransız mevzuatında, kapsadığı manayı aşarak İdari coğrafya (geographie administrative) şeklinde kullanılmıştır. Fransa'da eyalet (Province) sisteminin uygulandığı düşünülürse bu deyim taşıdığı anlam kolayca anlaşılır. Başka türlü ifadesiyle idare bölümlerinde bu memleket büyük vilâyet tezini kabul etmiş bulunuyor.

1961 tarihli Türk Anayasasının 115. maddesinde, idare kademelerinin kuruluşunda, «Coğrafya durumu» nun önemli bir prensip olduğu açıkça belirtilmiştir. Aynı ifadeye 1924 tarihli anayasamızda da rastlamaktayız. Yalnız Türk kanun koyucusu, bu ilkeyi, Fransa'da olduğu gibi geniş anlamı ile düşünmemiştir. Çünkü Türkiye'de bölge idare kuruluşu mevcut değildir ve kurulması da bu gün için söz konusu edilemez.

Yalnız şu var ki, idare kademelerinin kuruluşunda, özellikle vilâyetlerin teşkilinde memleketin coğrafik yapısının göz önünde bulundurulması zorunluluğu vardır. Çünkü coğrafya strüktürleri ayrı ayrı olan yerlerin birleştirilerek bir idare bölümü yapılmasında isabet olamaz ve aslında sunilikten de kurtulmak imkânı yoktur.

(1) Prof. Mosse. Bölge Plânlaması.

O halde böyle bir işleme girişilirken ele alınan mıntıkada şu hususların derinliğine incelenmesi lâzım gelmektedir :

- 1) Yer şekilleri,
- 2) Denizler ve kıyılar,
- 3) İklim (sıcaklık, yağışlar, rüzgârlar),
- 4) Akar sular,
- 5) Göller,
- 6) Bitki örtüsü,
- 7) Hayvanlar,
- 8) Depremeler,
- 9) Ulaştırma,
- 10) Endüstrinin faydalanacağı kaynaklar,
- 11) Etnik gruplar (bu konu ileride tekrar ele alınacaktır.)

Bu araştırmaların bir taraftan bilim değeri, diğer taraftan da Devletin politik ve İdarî teşkilatlanması bakımından taşıdığı önem meydandadır.

II — İktisadî Şartlar :

İktisadî şartlar, coğrafi birimin ölçüsü ile bağlı olmadan da görülebilir.

Anayasamızda İlke olarak gösterilen «İktisadî şartları» ı genel olarak düşünebiliriz. Bir bölgenin maden rezervleri bakanından zengin olması, diğer bir bölgenin tahıl ve hayvancılığa elverişli bulunması, diğer bir bölgenin de fakir olması inceleme konusu yapılabilir. Fakat tüm olarak üretimi düşünmemiz ve bu üretim çeşitleri arasında ilişkiler aramamız icap eder.

Yalnız burada bazı ekonomik terimlerden ve yeni incelemelerden söz açmakta fayda olsa gerektir.

Bir memlekette bölgeler ve mıntikalar arasında gelişme ve zenginlik farkları vardır. Bu konu üzerinde, Siyasal Bilgiler Fakültesi doçentlerinden Dr. Ruşen Keleş'in ^Türkiye'de Bölgelerarası Dengesizlikler» başlığı altındaki incelemelerinde faydalı sonuçlara vardığını görüyoruz.

Doçent'e göre, bölgeler yapısal farklılıklarına göre fakir veya zengin, kapitalist veya kapitalist olmayan, sanayileşmiş veya sanayileşmemiş, kuzey veya güney diye adlandırılmaktadır. «Fakat biz gelişmiş veya az gelişmiş terimini kullanacağız. Gelişmiş adını verdiğimiz bölge, mübadele ekonomisinin cari olduğu bölgedir. Şehirleşme derecesi yüksek olan bu bölge toplum niteliği taşır. Az gelişmiş bölge, fakir ve hayat standartları aşağı olan bölgedir. Burada yaşayanlar boğaz tokluğuna çalışırlar ve geleneklerine sıkıca bağlıdırlar. Bölge cemaat niteliği ve köy karakteri taşır».

III — Kamu Hizmetlerinin Gerekleri :

Her İdare bölümünde Devletin teşkilatlanması, başka türlü deyimi ile orada bulunan ajanların Devlet adına kamu hizmetlerini görmesi esastır. Bu yerin coğrafi ve İktisadî özelliğine göre kamu hizmetlerinin özel karakteri olabilir. Ortak karakter taşıyan, ya da Devletin belirli bir hizmeti görmek için yeni bir teşkilât kurması söz konusu olabilir. Gerçekten Devletin özel maksatlarla kurduğu teşkilâtlara. rastlamak mümkündür. Güvenliğin sağlanması amacıyla İller kurulması gibi.

Fakat burada Devletin bir hizmet politikası vardır. Hizmeti vatandaşın ayağına götürmek ve onu sür'atle hizmetten faydalandırmak hükümetlerin hizmet arzularının ifadesidir.

IV — Psikolojik sebepler :

Bu, bir bakıma geleneklerle ilgilidir. Halkı alışkın olduğu bir Vilâyetten alıp diğerine bağladığımız; ez zaman, eğer eski Vilâyeti daha büyük ise, ve çeşitli hizmetlerden burada daha kolayca faydalanıyorsa, bedbin ve üzgün olmaktadır. Bunu, İktisadî ve sosyal olaylara bağlayabileceğimiz gibi, onun arzu ve temayüllerde de izah edebiliriz.

Büyük merkezler, imkânları daha geniş olduğu için, Vilâyet hakkını daha kuvvetle ifa ederler. Bunun tipik örneğini Aksaray İlçesi halkı vermiştir. 32 yıl önce Konya'dan alınıp Niğde İli'ne bağlanan bu İlçe halkı, bu işlemi' sun'î bir hal olarak kabul etmekte ve kendisinin Konyalı olduğunu farz etmektedir. Bu misali İlçeler için, hatta Bucaklar yönünden çoğaltabiliriz.

V — Etnik Gruplar :

Son yıllarda Avrupa konseyi Mahalli İdareler Konferansı bölge konusunda önemi çalışmalarda bulunmuştur. Bölge tarifi yapılırken Etnik grupların bölge ile ilişkileri araştırma mevzuu yapılarak insan unsuru etraflıca incelenmiştir.

Avrupa konseyi Mahalli İdareler konferansının 5. toplantısında sunduğu raporda Grenoble Üniversitesi plânlama profesörü M. Mosse bu ilişkileri aşağıdaki unsurlarda aramaktadır.

- 1) Gelenekler,
- 2) Ortak mantalite,
- 3) Psikolojik ve sosyolojik yaklaşımlar,
- 4) Ekonomik veya coğrafi bağlantılar.

VI — Bölge Kavramı :

Bu dört unsurun birleştirilmesiyle bölgenin tarifi yapılmaktadır. Gerçekten profesöre göre «bölge, üzerinde yaşayan insanların ortak gelenek ve mantaliteleri olan, psikolojik ve sosyolojik bağlarla birbirine bağlı bulundukları (belki de tamamen ekonomik veya coğrafi bağlantıları olan) toprak parçasıdır.»

Bölgenin, bir eyalet olarak düşünülmesi mümkündür. Burada doğru olan taraf, bölgenin çokcası il sınırlarını aştığıdır. Bir kelime ile bölgeden bahsedildiği zaman, akla iç federalizm gelmektedir.

Bunun tipik misalini Amerika Birleşik Devletlerinin iç idaresi vermektedir. Bu. memlekette her devletin bir anayasası vardır; tabii olarak federal devlete bağlı bir çok idare kademeleri mevcuttur.

Her bölgenin içinde iller, daha küçük idare bölümleri bulunur. Bu arada büyük merkezlerin mahallerini unutmamak lâzımdır. Daha geniş anlam ile bölgeleri memlekete bağlayan ve üzerlerinde her zaman değişiklikler yapılabilecek idare bölümlerini bölge içinde düşünmek icap eder.

Sen yıllarda bölge anlamı, bütün dikkatleri ve sempatiyi üzerinde toplamağa başlayan bir seviye olarak göz önüne alınmaktadır. Hatta şimdi bölgesel politikadan da bahsedilmektedir.

(2) Porf. Mosse. Sözü geçen eser.

Bu eğilimin çeşitli sebepleri arasında kalkınma hareketleri ve kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi düşüncesinin büyük payı vardır.

Nitekim Avrupa Konseyi Mahallî İdareler Konferansı, Avrupa seviyesinde mahallî kollektiviteler yolu ile bölgesel plânların yapılmasını tavsiye etmektedir. Hatta sınırlar ötesi bölge plânlamasına gidilmesi bu tavsiye ve telkinler arasındadır.

Bu temin federalizm ile yönetilen memleketlerden başka, merkezî idare kuruluşlarının mevcut olduğu memleketlerce de benimsendiğini görmekteyiz.

FRANSA'DA MERKEZÎ İDARE KURULUŞLARININ TEŞKİLÂTLANMASI

Fransa, İkinci Cihan Savaşından sonra, plânlı kalkınma yolu ile problemlerinin çoğunu çözümlemiş bir memleketdir. Buna rağmen plân esprisine yeni düşünceler hakim olmuş ve ihtiyaçlar bu memleketi bölge seviyesinde teşkilatlanmaya götürmüştür.

Gerçekten illerde ve bölge kuruluşlarında Devlet Teşkilâtının organizasyonu ve yetki genişliğinin artırılmasıyla ilgili 14/Mart/1964 tarih ve 64 - 250, 64 - 252 sayılı kararnamede şöyle denmektedir.

«Artan kamu hizmetlerine cevap verebilmesi için Devlet memlekette hayatın çeşitli alanlarına eğilmek zorundadır. Bu noktadan, plân fikrinin gelişmesi önemli bir konu olmuştur. Millî karakterde bir programın gerçekleştirilmesinde, plân, gün geçtikçe, Fransa'nın bölgelerindeki özel ihtiyaçları göz önüne almak mecburiyetindedir. Yatırım bütçesinin takdimi, bu eğilimin en yeni örneğini teşkil etmektedir.»

Bu amaca ulaşmak için önce inceleme merkez komitesi, kamu hizmetlerinin randıman ve Önemlerinin incelenmesi ile görevli çeşitli komiteler görevlendirildi. Bundan başka Devlet Bakanlığına bağlı komisyonlar bu çalışmaları değerlendirdiler. Beş ilde ve iki bölgede yapılan uygulamalar olumlu sonuçlar verince, Valilerin yetkilerini artıran ve bölge valiliklerine vücut veren kararnameler çıkarılarak yürürlüğe kondu.

Bu kararnamelerden 14/Mart/1964 tarih ve 64 - 250 sayılı olanı valilerin durumlarıyla, yani il içinde göreceği hizmetlerde faydalana-

cakları bir takım yetkilerle ilgilidir. Buna göre Vali, adli organ, bir takım millî eğitim hizmetleri, malî bazı konular hariç, devletin bütün teşkilâtını emri altına alıyor; bu konuda merkezinkilerinin aksine yetkileri artırılıyordu.

İkinci kararname (14/Mart/1964 tarih ve 64 - 251 sayılı) bölge valiliklerinin kuruluşuna vücut vermektedir. Burada yeni bir İdarî kademe yaratılması bahis konusudur. Bölge valisi doğrudan doğruya valilerle ve bölgenin kalifiye memurlarıyla çalışacaktır. Bir bölge idare kurulu koordine faaliyetleri kolaylaştırılmakla görevlidir.

Bölge valisi, bölgesinin ekonomik plânlarıyla ilgili hükümet politikasını yürütmekle vazifeli kılınmıştır. Bu maksatla, bölge içinde bulunan valilerin, servis şeflerinin, kamu kuruluşları başkan ve müdürlerinin; faaliyet sahaları birden fazla ile yayılan ve millî bir karakter taşımayan karma ekonomi şirketlerinin çalışmalarını gözetim ve denetimi altında bulundurur. Bundan ayrı olarak bölgesi içinde, millî bir karakter taşımayan ve birden fazla ili içine alan devlet dairelerinin ve kamu kuruluşlarının faaliyetlerini kontrol ve koordine eder.

Bu açıklama da gösteriyor ki, bölge valilikleri daha çok ekonomik zorunluktan doğan İdarî bir kademedir. Yalnız plân uygulamasında koordinatörlük görevi yapmakta ve bunun dışındaki işlerde il valilerinin yetkilerine müdahale etmemektedir.

Belgenin kalkınma plânlarının uygulanmasında yardımcı organlar kurulmuştur : Bölge ekonomik kalkınma komisyonu ve bölge idare kurulu,

Birinci komisyon 20 ve en az 15 üyeden meydana gelir. Üyelerini il genel meclisi üyeleri, ticaret odaları, endüstri ve tarım teşekküller, temsilcileri ve başbakan tarafından tayin edilen kişiler teşkil eder.

Bölge idare kurulu ise il valileri, bölge genel saymanı, genel müfettişler ve o bölgedeki iktisat müfettişleri, ilgili bakanlıkların temsilcilerinden meydana gelir.

Bölge valisi, bu iki kuruluştan faydalanarak bölgenin ekonomik kalkınma plânını hazırlar ve başbakana sunar.

SONUÇ

1 — İç federalizm Devlet içinde küçük bir devletçiliktir. Bu sebeple bölge sınırlarını aşar. İçinde bölgeler ve bunlara bağlı mafsalları

lar vardır. İl, land, strict, komün ve daha dar, nüfus bakımından keşif şehir idareleri bu mafsalları teşkil eder.

İç federalizmde bir çeşit bağımsızlık esas olduğu için bölgelerin yönetimi o federalizmin yasası ile tespit edilmiştir. Çeşitli kademelerdeki organlar, özellikle mahallî meclisler memleketin yönetiminde söz sahibidir.

2 — Devletin merkezi kuruluşunda bölge yönetiminin idare bölümleri arasında yer aldığı memleketler için tipik örneği Fransa vermiştir. Bu memlekette bölgelerin (province, region) teşkilinde coğrafi ve İktisadî şartlar uyulması lâzım gelen ilkeler olarak kabul edilmiştir.

Esasına bakılırsa bu çeşit bir yönetim, ekonomik kalkınma çabalarına bölgelerde cevap vermek ve sonuç olarak bölge plânlarını birleştirecek millî plânı meydana getirmek düşüncesinden vücut bulmuştur. Daha küçük kuruluşlar yalnız ekonomik yönden bölgeye bağlanmıştır.

3 — Türk merkezi idare kuruluşu anayasanın 115. maddesindeki ilkelere bağlanmıştır. Bunlar da «coğrafya durumu», «İktisadî şartlar» ve «kamu hizmetlerinin gerekleri» dir.

Fakat itiraf etmek lâzımdır ki, bu günkü kuruluş, yani idare bölümleri bu ilkelere tam manasile uymamaktadır. Çünkü bir çok ilimizin yapısında coğrafya bütünlüğünü tespit etmek zordur. İktisadî şartlar bakımından da iller arasında tam bir ayırma yapmak mümkün değildir. Gerçekten bazı illere bağlı ilçelerin, bağlı bulundukları illerle ancak İdarî ilişkileri vardır. Ekonomik ve ticaret hayatı bakımından bu ilçeler tamamen başka illere bağlı bulunmaktadır. Hatta büyük illerden ayırarak il merkezî haline getirilen şehir ve kasabalar İktisadî kaynaklardan yoksun oldukları için inkişaf seyirleri çok yavaştır. Çünkü buralarını, çevredeki büyük merkez kendisine celp etmektedir.

Türk Anayasası, bölge deyiminden itina ile kaçınmıştır. Birden fazla ili içine alan kamu hizmetlerinin kuruluşunda, çevre deyimini kullanmıştır. Bunun çeşitli sebepleri vardır.

Osmanlı Devleti İdaresinde bölge kuruluşları hakimdi. Eyaletler taşra idaresinin esasını teşkil ediyordu. Eyaletlerin kuruluşunda coğrafi ve İktisadî şartlar ve hatta beşerî unsur önemli faktörler arasındaydı. O zamanki şartlara göre, geniş olan imparatorluğu idare etmek için belki de bölge kuruluşuna ihtiyaç vardı.

TERCÜMELER

AMME İDARESİ OKULU
«Kudüs - İSRAİL»

T. Çeviren :
A. Hayrettin Kalkandelen
Başbakanlık
Devlet Personel Dairesi Müşaviri

ÖN SÖZ

Amme idaresi ve özellikle personel idaresinin, gelişmiş ve gelişmekte olan memleketlerde, her geçen gün, önemi artmakta, uygulama alanı genişlemekte ve bunu benimseyenlerin sayısı çoğalmaktadır. Genel olarak bu bilim kolundaki gelişmeler, amme hizmetlerinin daha iyi görülmesi ve toplum çıkarlarının en makul ve verimli yoldan karşılanmasına yardım etmektedir. Ayrıca, hizmetlerin, sürekli bir örgüt içinde, bir plân gereklerine uyularak ve halkların ihtiyaçları ölçüsünden ele alınması ise, bu alanda yapılan çeşitli koşullardaki uygulamalar sırasında elde edilen veriler ve bulunan metotlardan faydalanılmak suretiyle mümkün olabilmektedir.

Genel anlamı ile amme İdaresindeki gelişmelerin nedenleri, bu idaredeki insan unsurunun bilgi ve hünerlerinin, hizmetler ve bunların gereklerde dengeli bulunmasına bağlıdır.

Burada söz konusu olan denge, insan unsurunun ve bu unsurun elindeki uygulama metotların, hizmetlerdeki nitelik, değer ve fayda yönlerinden vaki olacak değişimleri izleyebilişine bağlıdır. Toplum, bir organizmadır. Her canlı gibi bu organizma da değişmekte ve bu değişimler, yeni ihtiyaçları ortaya koymaktadır. O kadar ki asrımızda en ileri teknik bilgiler bile hızla değişerek bugünün gelişme düzeyinde değerlerini kaybetmektedir. Kaldı ki bu değişme her organizmanın yapısında değişik şekillerde ortaya çıkmaktadır. Bu yönden her ülkenin kendi ihtiyaçlarına cevap verir sistemleri ve bunları geliştirecek metotları kendisinin bulup, plânlaması, uygulaması ve işlemesi gerekmektedir.

Memleketin sosyal yapısı ve dolayısıyla ihtiyaçlarındaki değişimin, eğitim yoluyla plânlanması ve millî çıkar ve yönlere sevk- dilmesi, hatta, toplumun bu değişikliklerin faydasına inandırılması ve toplumu teşkil eden kişilerde değişme istek ve davranışlarının geliştirilmesinin tek çıkar yol olduğunu kabul etmek gerektir. Bu yönden, en ileri anlamdaki eğitim plânlaması, toplum yapısında değişmeler yapacak ve topluma yeni değer yargıları getirecek niteliklere sahip olduğu oranda önemlidir.

Burada kısaca, bir daire içinde cereyan eden gelişme ile karşı karşıya bulunmaktayız. Eğitim plânlaması ile, toplumda değişme, istek ve davranışlarının desteklenmesi, bu destekle hızla değişen ihtiyaçları cevaplayacak insanların ve yolların yeniden gözden geçirilmesi, kısaca insan unsurunun eğitilmesi suretile dairedeki devir sürekli olarak yenilenecektir. Eğitimin durduğu yerde, organizmalardaki hayatîyet de yavaş yavaş azalacak, renk kaybolacak ve günün birinde bu kuruluşlar hizmet göremez fakat azap verir bir niteliğe bürüneceklerdir. Bu bakımdan, bir toplumdaki eğitim, onun dinamizmini gösteren ayna rolündedir.

İşte, İsrail’de «Amme İdaresi Okulu» denemesi, devlet ve öteki kamu kuruluşlarındaki yönetici personeli, gerek mesleklerine ait değişen yeni bilgilerle donatmak ve gerekse hizmetlerini daha bilinç ve toplum yararına görmelerini sağlayacak yeni usulleri öğretmek yönlerinden başarılı olmuştur. Okul, bir yönden yüksek ve orta seviyedeki yöneticileri eğitirken diğer yönden bunların nazarî ve uygulamalı olarak yaptıkları çalışma ve araştırma sonuçlarından faydalanmaktadır. Bu suretle bir çok amme hizmetinin standardı tespit edilmekte ve İsrail millî yapısının gerekleri yönündeki gayretlerle yeni ve etkili çalışma usulleri bulunmaktadır. Okulun, dinamik ve değişen ihtiyaçlara çevrik davranışı, yöneticileri, amme hizmetlerini en etkili bir şekilde ve toplum gereklerine en uygun koşullar içinde görebilecek niteliklerle bezemektedir.

Devlet hizmetlerinde yedek - yönetici yetiştirmek işine de önem veren okul, İsrail İdarî gerçeklerde, amme idaresine ait doktrinler arasında yakın bir ilişki kurmak üzere, ayrıca etraflı bir araştırma programı uygulamaktadır.

Çalışmalarını iki önemli eğilimde uygulayan, (meslekî ve İdarî) okulun bilhassa çeşitli öğretim usulleri üzerindeki gayretleri belirtilmeğe değer. Bunlardan, özellikle sıkıcı ve yorucu olan ve devrini doldurmuş bulunan takrir usulüne en zorunlu hallerde ve çok

kısa süreler içinde yer verilip bunun yerine, yerine göre, örnek olay, rol oynama, hizmet oyunları, proje, grup raporları gibi çalışma metotlarının kullanılmasını, okulun çalışmalarını olumlu kılan nedenlerin başında görmek yersiz olmaz.

Okulun yatılı karakteri, büro ve eklentilerinin geliştirilmesini gerekli kılmıştır. Bu tesisler yaz aylarında devlet memurlarına sosyal bir merkez hizmetini de görmektedir.

Bu küçük kitabın sonunda verilen çalışma konuları ile proje çalışmalarına ait programlar ve bunlarla ilgili listeler, İsrail’de yönetici personelin hangi konularda ve koşullarda yetiştirildiğini ve bu çalışmaların her yıl nasıl değiştirildiğini açıklaması yönünden ayrıca önem taşır.

Sözümüzü bitirmeden önce, okulun, üniversitenin teorik yapısına yerleştirilmeyip, konusunu yaşayan ve değişen toplum ihtiyaçlarından ve bunları karşılayacak usulleri de buradaki araştırmaların verilerinden almak gibi tamamen bağımsız karaktere sahip bulunması ve bakanlıklar, kamu kuruluşları ile üniversite temsilcilerinden kurulu bir yönetim kurulunca yönetilmekte oluşundaki isabeti belirtmek yerinde olur.

Bu küçük kitabın, bu konularda çalışmalarda bulunacaklara faydalı olacağını umarım.

KİTABIN ÖNSÖZÜ :

Amme idaresi okulunun kuruluşu, İsrail’de, devlet ve amme hizmetlerinin gelişiminde önemli bir dönüm noktası teşkil eder. İsrail Devletinin 1948 yılında kuruluşundan bugüne kadar, hükümet örgütünde bir çok önemli gelişmeler olmuştur. Devlet hizmetlerine yüksek kademedeki memurların atanmaları mevzuatla düzenlenmiş, sürekli bir örgüt sistemi kurulmuş, yayınlar yapılmış ve hizmetler derecelendirilmiştir. Bununla beraber, devlet hizmetlerinin uzun devreli bir plâna bağlanması, amme hizmetlerinin merkezî ve mahallî kolları arasındaki koordinasyonun geliştirilmesi ve vatandaşlar için çok daha elverişli, ekonomik ve saygıya dayalı bir düzey içindeki çalışmaların artırılması gerekmektedir.

Okulun, Kudüs (jerusalem) deki durağan yerine nakledilmesinin, devlet hizmetlerinde çalışmakta olan yüksek kademedeki memurların standartlarının geliştirilmek suretiyle İsrail’de, amme hiz-

metlerinin daha iyi görülmesine yardımcı olacağı kanısındayım. Özellikle, yönetsel alanda, gerek sevk ve idare ile ilgili hizmetlerde çalışanlar, gerekse uygulamalı araştırmaları geliştirenlerin gayretleri ile devlet ve diğer kamu kuruluşlarının faaliyetleri için üniform ve kapsar prensiplerin bulunması da mümkün olacaktır.

PINHAS SAPIR

Maliye Bakanı

OKUL YÖNETİM KURULU

Mr. Reuven Shari, Devlet Personel Dairesi Başkanı. Kurul Başkanı.

Mr. Ariel Amiad, Tarım Bakanlığı müsteşarı (1).

Mr. Ariel Arieli, Devlet Gelirleri müdürü.

Mr. Hayim Ben - Menahem, PTT. Genel Müdürü.

Mr. Zeev Bobrov, Devlet Personel Dairesi Eğitim ve Kültür Hizmetleri müdürü.

Dr. Yehezkel Dror, İsrail Üniversitesi (Hebrew University) temsilcisi.

Mr. Israel Medan, Prodüktivite enstitüsü müdürü.

Mr. Oded Messer, Çalışma Bakanlığı müsteşarı.

Mr. Yoseph Sheron, Maliye Bakanlığı müsteşarı yardımcısı.

Mr. Meir Silverstone, İçişleri Bakanlığı müsteşarı.

Mr. Moshe Weis, Amme İdaresi Okulu müdürü.

(1) İsrail'de merkezi idare örgütünde, her bakanlıkta bakandan sonra gelen yönetici genel müdür ve en sorumlu görev genel müdürlüktür. Bizde, gereken anlamı verebilmek ve karışıklığa sebep olmamak için müsteşar terimi kullanılmıştır.

OKUL VE EKLENTİLERİ

Âmme İdaresi Okulu, bağımsız bir İdarî birim olup, bütçesini, gelir kaynakları ile dengelemektedir. 1.500.000 IT. (1) luk bütçe ödeneğinden başka, 50.000 IT. luk bir de yardım görmektedir. Okulun başlıca gelir kaynağını, bakanlıklar ve kuruluşlarca eğitim ve uygulamalı araştırmalar yapmak için gönderilen yüksek dereceli yönetici personelin bağlı oldukları kurumların bütçelerinden aktarılan paralar teşkil eder.

Okul, kendine ait taşınmaz mallara sahiptir. Bunlar arasında en başta, Ramat Rahel Kibbutz'unun güney doğusunda bulunan çamlığın ortasındaki bina gösterilebilir.

Ramat Rahel Kibbutz'u (2) 1926 yılında, Kudüs'ün güneyinde, deniz yüzeyinden 810 metre yükseklikteki bir tepede kurulmuştur. Burası, Bethlehem şosesine vakm ve uzaklardan kolayca görülebilen Rahel'in mezarının bulunduğu yamaçları kapsar. Tepe adını ieremiah XXXI, 15 den almıştır.

Kurtuluş savaşı sırasında, Ramat Rahel'in Kudüs'le ilişkisi kesildi. Araplar tarafından yapılan şiddetli saldırılara karşı savunuldu ve birçok defalar el değiştirdi. 1951 de Kibbutz halkı köylerini yeniden yapmak üzere buraya geldiler. Kibbutz, bugün geniş meyve ve sebze bahçeleri ile sulu tarım yapılan tarlalara sahiptir.

Ramat Rahel'in geniş bir görüşü vardır : Buradan, doğu yönündeki Moab dağları ve bu dağlar arasından berrak bir günde, Zerka vadisi ve güneyde Ölü Denize doğru uzanan Arnon vadisi kolayca seçilmektedir.

Yakında, tepeler arasında judean çölü vardır. Güney doğu şosesinden az beride Bethlehem yolunun aşağı kesiminde Mr. Klias manastırı bulunur. Bu kimse, Hristiyan lejyonu olarak anılır. Yine, Eliyah peygamberin Jezebel'den Beersheba'ya uçarak kaçışı sırasında burada dinlendiği söylenmektedir.

-
- (1) İl — İsrail Pound'u olup, resmî kur'dan 4.50 Türk Lirası karşılığında bir değere sahiptir.
 - (2) Kibbutz, İsrail toplum kalkınmasında önemli rolü olan ve müşterek işletme ve üretim esaslarına göre çalışan bir nevi sosyal nitelikteki köy kuruluşudur.

Okulun girişinin sağ yönünde, Roma ve Bizans devirlerinden ve 1. ci ve 2. ci mabetlerden önemli kalıntılar ortaya çıkarılmıştır. İlgililer, buranın, Ezra ve Nehemiah kitaplarında adı geçen Netofa şehrinin kalıntıları olduğunu söylerler.

Görünüş ve arkeolojik buluntular buraya bir çok turistleri çekmektedir. Okul yapıları şekil bakımından Kibbutz yapılarına benzemektedir ve Tarım Koleji, kurtuluş savaşı sırasında tahrip edilmişti. Daha sonra bu yapılar ve yıkıklar okul ihtiyaçları için kullanılmak üzere restore edilmişlerdir.

Merkezî yapı, çok iyi bir şekilde donatılmış ve mutfağı, 140 kişilik geniş bir yemek salonunu, büfelerde birlikte 2 cazip ve rahat kulüp odasını, yatakhane ile geceleri yapılacak özel incelemeler için ayrılmış 40 odayı, çalışma odalarını, bir kitaplığı ve çalışma salonunu, sosyal toplantılar ve dinlenme için ayrılmış geniş bir çatı katını kapsamaktadır. Bunun yanı başında, öteki iki pavyonda da 16 oda bulunmaktadır.

Her iki yapıda, gayet güzel döşenmiş ve düzenlenmiş iki derslik vardır. Özel bir pavyon, sergileme ve laboratuvar hizmetlerine ayrılmıştır. İdare binasında, meslekî ve İdarî personel ile teksir, fotoğraf, yayın hizmetleri ile telefon konuşması için ayrılmış odalar bulunmaktadır.

Ayrıca, basketbol, voleybol ve tenis sahaları ile çimenlikler, bahçeler ve park yeri, okul dışı sahayı değerlendirmektedir.

Yazları, kursların çok azaldığı zamanlar, okul binaları; devlet memurları, belediye personeli, subaylarla polis şefleri ve öğretmenlerin sosyal ve kültürel bir atmosfer içinde tatillerini geçirecekleri bir dinlenme ve eyleme merkezi olarak kullanılmaktadır.

Çalışmaların amaç ve konuları :

Amme idaresinde, çeşitli seviyelerdeki yönetici ve amirler; amme hizmetinin standartlarının tespiti ve başarıya ulaştırılması ile çalışma metotlarının geliştirilmesinde önemli rol oynamaktadırlar. Amme idaresi ile ilgili hizmetin değerlendirilmesinde belirli kriterlerin bulunmayışı, kamu personelinin teşvikindeki ekonomik unsurdan yoksunluk ve işin yerine getirilmesinde etkisi bulunan makine aksamının tanzim ve tertibindeki düzensizlikleri kapsayan geniş bir sahadaki sorunlar, yöneticilere yönetim hizmetlerinin yeniden ele alınıp düzenlenmesi ödevini yüklemektedir. İsrail Per-

sonel İdaresinin sorumluları, her şeye rağmen amme idaresinin geliştirilmesinde en önemli işin, yöneticilerin eğitilmesi olduğu sonucuna varmışlardır. Bunun da, yöneticilerin standartlarının artırılması ve iyi birer yönetici olabilmelerinin sağlanması ile gerçekleştirilebileceği düşünülmüştür.

Bu noktada bir soru ortaya çıkmaktadır : «İyi bir yönetici kimdir ve bir yönetici, nasıl iyi bir yönetici yapılır ?» Bir yöneticiyi, iyi bir yönetici yapacak niteliklerin hepsini teker teker sayıp dökmek çok güçtür. Yine, bu niteliklerin itibarı değerlerinin tespiti çok daha güç olmakla beraber bunlardan en önemli olanların tespit ve açıklanması da imkânsız değildir : Örneğin, iş yapma ve yaptırtma kabiliyeti, yönetimi altındaki kimseler arasında ahenkli bir işbirliği kurma kabiliyeti, varılacak amaçları düzenleme ve örgütlenme kabiliyeti ile bütün bunların amaçlara uygun olarak işlenmesini aralıksız olarak izleme kabiliyeti gibi. Yöneticinin, bununla beraber, yönetimde ilgili konular hakkında yeterli bilgiye sahip olması, liderlikte olduğu gibi hüner ve kabiliyetlerini kullanması, karar verme ve özgür bir düşünce kapasitesine sahip olması da kendisinde aranacak niteliklerdendir. Hiç şüphe yok ki, bir «exnihilo» yaratmak; yöneticiye, alamayacağı nitelikler ve hünerler vermek mümkün değildir. Fakat, kendisinde var olan kabiliyetleri ve nitelikleri geliştirmek ve kendisine, mantikî düşünme usullerini, geçmiş olayların analizleri ile bunlardan usul ve prensipler çıkarma yollarını göstermek ve modern idarenin tekniklerini öğretmek imkânları vardır.

Amme İdaresi Okulunun amaçları olan bu yukarıda sayılan hususlar, gerek Devlet gerekse diğer kamu hizmetlerinde görevli bulunan yöneticilerin gelişmelerine yardım eder.

Okul, kuruluşuna uygun olarak, aşağıdaki amaçların gerçekleştirilmesine çalışır :

1 — Devletin ekonomik, sosyal ve siyasal bünyesine uygun olarak, İdarî ilimler üzerinde en yeni media (vasıta) ve kaynaklar ile birlikte geniş bilgi vermek,

2 — İdarî sorunlara (problemlere) ve personelin ele almış hünerine sistemli surette yaklaşmağı mümkün kılıcı gelişmelerle İdarî kabiliyeti artırmak,

3 — İsrail gerçeklerine İdarî teoriyi uygulamak ve gerek Devlet, gerekse öteki amme idareleri için örnek iş çalışmalarını geliştirmek.

İsrail amme idaresinde sorumlu personel, çeşitli okulları bitirmiş ve değişik tecrübeler edinmiş bulunan yöneticilerden meydana gelmektedir. İşte bu önemli nokta, amme idaresi okulunun kamu hizmetlerinde üniform iş örneklemesine ve idari doktrinlerin geliştirilmesine daha çok ilgili ve özel bir gayret göstermesinin nedenini teşkil etmektedir. Bu faaliyet, okulda geliştirilmekte olan uygulamalı araştırmalarla desteklenmektedir.

Amme İdaresi Okulu, devlet ve öteki kamu hizmetlerini de teori ile İdarî uygulama arasındaki ilişkiyi ve yardımlaşmayı sağlamak ve savunma, ekonomi ve sosyal sorunlarını (problemlerini) içine alan İsrail idari gerçekleriyle amme idaresine ait doktrinlerin birleştirilmesini mümkün kılmak üzere, amme idaresi sahasında kendi öğretim faaliyetleri ile ahenkleştirilmiş detaylı bir araştırma programı uygulamaktadır.

Böylece, okul, memlekette İdarî uygulama standartlarının geliştirilmesini gerektiren bir görüşün ışığı altında nazari bilgiler ile uygulamalardan edinilen tecrübeleri bağdaştıracak bir eğitim ve araştırma hizmetini yüklenmiş bulunmaktadır. Bu durum, çalışması, öğretim metotları, öğretmenlerle araştırmacı personel konularında okul statüsünün yeniden gözden geçirilmesini gerekli ve zorunlu kılmıştır.

Kursiyerler

Amme İdaresi Okulu, yeni yöneticiler yetiştirmeyip, halen devlet örgütünde ve kamu kuruluşlarında hizmet görmekte olan yöneticileri eğitmektedir. Bu eğitilen kimseler, dairelerin, şubelerin yöneticileri hatta müsteşar yardımcıları gibi orta ve yüksek dereceli hizmetlerin yöneticileridir. Okul bazen, elde yedek yöneticiler bulundurmak için, âmirler ve bu yöneticilerin yardımcılarını ile küçük çaptaki birimlerin yöneticileri için de kurslar düzenlemektedir.

İsrail amme hizmetlerindeki özel bir gelişme, yöneticilerden çoğunun, İdarî alanda geniş ölçüde tecrübe sahibi bulunan emekli askerlerden meydana gelmesi gibi bir durum ortaya çıkarmıştır. Bu kimselerde akademik bir formasyon bulunmamaktadır. Eğitilecek adaylarda, bununla beraber, yalnız orta öğrenim belgesi ve 5 yıllık hizmet tecrübesi aranmaktadır. İsrail dili ile yazılmış mesle-

ki kitap sayısı çok az olduğu için, kursiyerlerde, bu sahadaki bilgileri yabancı kaynaklardan sağlayabilmek yönünden, yabancı dokümanlardan faydalanacak kadar bir İngilizce bilgisi aranmaktadır.

İsrail amme hizmetindeki canlılık sebebiyle yöneticiler, büyük çapta bir iş baskısı altında bulunmaktadırlar. Okulun açmış olduğu kurslar bir araya getirilmiş ve kursiyerlerin yatılı olarak okulda kalıp bu kurslara katılmaları sağlanmıştır. Bütün gün, takrir, okuma ve bağımsız çalışmalarla doldurulmuştur.

Çalışmalarını başarı ile tamamlayan kursiyerlere, kursu bitirdikleri ve uygulamalı proje çalışmalarını yaptıklarını belirten birer belge verilmektedir. Amme İdaresinde uygulamalı araştırmalara bir grup ile birlikte katılan kursiyerlere ayrıca özel bir belge de verilmektedir. Bu belgeler, Devlet Personel Dairesi ve bakanlıklar ve kamu kuruluşlarınca tanınmakta ve bunları taşıyanlar, yukarı derece görevleri için gerekli sınavlara girmek zorunluğundan başışık tutulmaktadır.

Devlet hizmetinde, idari alanda, yöneticilerin, eğitim ile yukarı derece görevlerine yükselebilmeleri ile ilgili bir plân düzenlenmiştir. Bu plâna göre, bir yöneticinin her derece yükselişi, Amme idaresi okulundaki bir kursu bitirme veya idarenin açtığı bir sınavda başarı göstermesi koşullarına bağlı tutulmuştur. Bu plânla ilgili olarak ilk uygulama denemesi Maliye Bakanlığında yapılmıştır.

ÇALIŞMA KONULARI

Okuldaki çalışmalar, iki ana eğilimdedir :

1. Maliye Bakanlığı için özel bir «mesleki eğilim»,
2. Devlet ve öteki kamu hizmetlerinde görevli yöneticiler için «idari eğilim».

MESLEKİ EĞİLİM : Çeşitli daire ve büroları ile Maliye Bakanlığı, en geniş örgütlü bakanlıklardan biridir. İsrail devlet hizmetinde bütçe ve muhasebe hizmetlerinin ve genellikle ücret politikalarının tespit edildiği bir merkez olarak Maliye Bakanlığı; devlet ve kamu hizmetlerinin tespitinde esaslı bir fonksiyona sahiptir. İşte bu özellik, okulda özel bir meslekî eğilimdeki kursların açılmasının nedenini teşkil etmektedir. Maliye Bakanlığının bu konuda görevli bulunan personeline iki tali eğilimde eğitim verilmektedir :

a) Daha yüksek sorumluluk mevkilerinde görev alacak olan yeni veya mevcut personel için esaslı eğitim. Bu eğilimdeki çalışmalara, kursiyerlerin hizmet saflarında yükselmelerinin plânlanması ve meslekleri sahasında alacakları eğitim ışık tutmuştur.

b) Yetkili personelin hizmet sahasında ihtisas kazandırılması, bunların, işleri hakkındaki bilgilerinin tamamlatılıp, genişletilmesi.

Kurumdaki çalışmalar, amme idaresi okulundaki eğitim ile birlikte çalışma saatleri dışındaki eğitimi de kapsamaktadır.

Nazarî ve uygulamalı (tatbiki) eğitim konuları şunlardır : Malî mevzuat, muhasebe ve hesap kontrolü, bütçe ve devlet muhasebesi, iç hesap kontrolü, maliyet muhasebesi ve bilânço analizleri, ticarî emtia çalışması, arazi kıymet takdirleri, konvansiyonel ve elektronik makineleşme, soruşturmalar ile usuller ve iş akımları.

İDARİ EĞİLİM : Çeşitli bakanlık ve kuruluşlarda görevli bulunan yöneticiler için İdarî yönelimdeki çalışmaların, şüphesiz, tek Eğilim bir açıdan ele alınması, örgütlenmesi ve kursiyerlerin, mevki ve öğrenim derecelerine göre gruplandırılması arzu edilmektedir.

Bu yol, özellikle, bakanlıklar arası izlenecek yönün tespiti ve etkili haberleşme ve koordinasyonun geliştirilmesi bakımlarından tavsiye olunabilir. Bununla beraber, bu durum, İsrail siyasal ve İdarî gerçeklerine uymaz. Çok partili bir rejim ve hükümetin karma yapısı, bakanlıklar arası izlenecek yolun geliştirilmesine ve idari alanda ihtisaslaşmaya engel olmaktadır. Okul, bu sebepten ayrı (münferit) çalışma konularına dayanan bir sistemi benimsemiş ve birleşik meslekî bir temeli gerektiren hizmetlerin sorumluları veya özel iç grupları yolunu seçmek suretiyle İdarî konulardaki ihtisaslaşmayı sağlamıştır. Bu ayrı öğretim çerçeveleri, ilgili İdarî konulardaki öğrenim unsurunun önem kazanmasına yardım etmektedir.

İdarî eğilimdeki kurslar, bu açıklanan sebepler, karşısında, ikincil önemde üç talî eğilime ayrılmaktadır :

a) Orta kademedeki yöneticiler için esaslı İdarî eğitim. Bu eğitim, Kamu Sağlık hizmetlerindeki, sağlık dairelerinin amirlikleri ve hastalık fonlarının (ek No. 1 e bakınız) bölge öğretmenlikleri gibi hizmetlerde çalıştırılan kimseler için özel İdarî konulardaki yetiştirmeyi kapsamaktadır. Bu orta kademedeki kurslar için düzenlenmiş bulunan program üç başlık altında, özetlenebilir :

1) İdarî çalışmalar : Sosyolojik temsille ilgili konular : İdarî araç (istatistik, bütçe).

2) Ekiplerin taşra çalışmaları : Öğrencileri yakından ilgilendiren İdarî birimlerdeki projeler üzerinde çalışma.

3) Öğrencilerin görevli bulundukları konulardaki İdarî ihtisaslaşma ve seçilmiş İdarî sorunlar (problemler)

Bu kademedeki idarecilerle ilgili kurslar, belirtilen üç safhada açılmakta olup İdarî incelemelerden İdarî ihtisaslaşmaya geçişe yardım edecek olan proje çalışmalarını kapsamaktadır. Bazen de, ihtisaslaşmış idarenin, genel İdarî incelemelere bağlı bulunması ve taşrada yapılacak proje çalışmalarının buna eklenmesi halinde kurs iki safhada düzenlenmektedir. Bu kurslar, okulda 5 -10 hafta ve taşrada ise 2-4 aylık bir süreyi kapsamaktadır.

b) Yukarı derecelerdeki yöneticiler için yüksek seviyede idari eğitim. Bu eğitim; Maliye Bakanlığının Devlet gelir idaresindeki yukarı derecelerde hizmet gören yöneticilerle, öteki bakanlıklarda çalışan başmühendisler ve agronomistler (fennî tarımcılar) ve öğretim ve kültür Bakanlığındaki Baş Müfettişlerin yüksek İdarî konularda yetiştirilmelerini kapsamaktadır.

Hizmetin kapsamı ile sınırlı olmak üzere tespit edilmiş olan bir sene için yüksek kademelerde yönetici olarak çalıştırılan kimselerin, işlerinden ayrı tutulmalarının güçlüğü ortadadır. Ayrıca, bu kurslar için düzenlenmiş olan ders programları; İsrail amme idaresindeki genel koşulların yardımı ile İncelenmekte olan bir takım İdarî konular ile belli başlı görüşleri kapsamakta ve bursiyerlerin, üzerinde incelemelerde bulundukları özel İdarî sahalardaki görüşlerle ve bu sahaları etkileyen cari problemlerin titizlikle ele alınmalarını mümkün kılmaktadır. Çalışmalar, genellikle öğrencilerin bunlara bilfiil katılmalarını gerektirir. Bundan sonra, kursiyerler, sorunları (problemleri) yakından incelemek, araştırmak ve sonuçlarını geniş tecrübelerinden faydalanmak suretiyle açıklamak; aynı zamanda, modern İdarî kuruluştaki yöneticinin, fonksiyon ve mevkiini açıkça belirtmek zorundadırlar.

Bu kurslar 5 hafta sürmekte ve 3 - 4 aylık bir süre içinde hazırlanmakta olan grup raporlarına ait hazırlık çalışmalarından önce gelmektedir.

c) **Personel örgütlerinin yöneticileri için özel idari konulardaki ihtisas eğitimi** : Bu eğitim, İdarî hizmetler (personel yöneticiliği) ile görevli olanlarla, O. M. birimlerinin yöneticileri ve benzeri hizmetlerde çalışanlar içindir.

Bu kısımdaki kurs programları üç ana kısımdan meydana gelir:

- 1) İdarî çalışmalar. Sosyolojik temel bilgi konuları; İdarî araçlar,
- 2) Özel bir İdarî saha. (Örneğin, personel idaresi),
- 3) Gruplar halinde, mahallinde çalışmalar : İdarî konularda öğrencileri yakından ilgilendiren projeler üzerindeki çalışmalar.

Kurs süresi, orta kademedeki kurstaki kadardır.

ÖĞRETİM USULLERİ

Daha önce belirtildiği gibi, okulun kurslarına katılanlar, uzun süreli bir İdarî uygulama devresinde, çokça belirli davranışlar edinmiş, tecrübeli yöneticilerdir.

Okul idaresi, öğretim metotlarında, yalnız daha önce açıklanan hususları değil, aynı zamanda, bu metotların öğrencilerin özel karakterlerine (ilerlemiş yaş, İdarî tecrübe, genellikle normal öğrenim ve öğrenme alışkanlıklarındaki eksiklik gibi) adapte edilmelerini de göz önünde tutmaktadır. Ayrıca, öğrencilerin çalışmalara bilfiil katılmalarını gerektiren metotlar, tavırların geliştirilmesi ve yeniliklerle ilgili değişmelere karşı koymaların önlenmesini de amaç olarak almaktadır. Bu metotlar, bir yönde, uygulamalar, okuma ve bağımsız çalışmalar; diğer yönde normal sınıf takrirleri ve öğrenci faaliyetleriyle kendi kendine öğrenme arasındaki yardımlaşmağı sağlar. Böylece, okuma alışkanlıklarını geliştirmek ve bir sonuca varma kabiliyetini artırmak için yol gösterici okumaya özel bir önem verilmektedir.

Öğretim metotları, daha sonra, değişik sınıf ve çeşitlere bölünmek üzere, 4 ana tipte gruplandırılabilir : Öğretici ve yetiştirici olarak düzenlenmiş olan meslekî yazı ve dokümanların tetkiki; bu bilgileri uygulamağı ve davranışları değiştirmegi öngören örnek olay çalışması ve yerinde incelemeler yapılması. Özellikle bu sonuncu konuda, okul idaresinin uygulamakta olduğı 3. cü ve 4. cü tip metotlara rastlanılmaktadır.

ÖRNEK OLAY ÇALIŞMASI :

Örnek olay üzerinde çalışma, çeşitli eğitim merkezlerince bilinen ve uygulanan bir metot olup, Amme İdaresi Okulunda da çokça kullanılmaktadır. Örnek olay, bir örgütte (veya kuruluştaki) vuku- bulan bir olgunun, yöneticiyi İdarî bir sorunla karşılaştıran İdarî gerçeğin bir parçasıdır. Örnek olay çalışması, vuku bulan olaylar zincirinin objektif bir tanımı ve esas olayın başlıca özellikleri ile niteliklerinin belirtilmesini kapsar. Böylece onuncu olarak belirtilen olay, örnek (temsil edici) ve normal bir olay niteliğini taşır. Kursiyerler arasında, bu örnek olayın tartışılması ve analizi, aktüel ve canlı tecrübeler yerine, ele alman temsili bir olay üzerinde cereyan etmektedir. Tartışma tek bir çözüm şekli bulma amacını gütmeyiz. Bu sorunun birden fazla çözüm şekli varsa, gerçeğin araştırılması bize, bunlardan doğru olanını tespit ve açıklamakta yardımcı olur. Tartışma, en doğru çözüm yolunu ortaya çıkarır. Öğrenciler, bu yolla, esas olayı talî niteliktekilerden ayırt edebilmeği öğrenmekte ve bağımsız düşünme sistemine alışmaktadırlar.

Örnek olay çalışmaları, okulda; bir taraftan, olayların analiz edilerek açıklanması ve bunlar üzerinde pratik yapma imkânının sağlanması, örneğin pratik çalışmalar yönünden genelleştirme, teoriler ve tasavvurlarda bulunma yollarının araştırılması, diğer taraftan elde edilen ve açıklanan sonuçların genelleştirilmesi ile hipotez teşkiline kaynak olarak (bu örnek olay çalışma usulünün esasıdır) kullanılması suretiyle uygulanmaktadır. Bütün bunlar, ele alman vaka ve konulara ve öğrencilerin tiplerine uygun olarak cereyan etmektedir. Genellikle, olayların tartışılması; dersleri tamamlamakta, daha açık ve etraflı bir şekilde anlama kabiliyetinin geliştirilmesine yardım etmekte, yeni vaziyetleri pekinleştirmek, günlük gerçeklere teorik materyalin uygulanma kabiliyetini ve yine tartışma kudretini artırmakta yardımcı olmaktadır. Örnek olay çalışma metodu, özellikle, uzun bir idari tecrübeye sahip bulunan öğrenciler için faydalı olduğu anlaşıldıktan sonra ihdas edilmiştir. Tartışma ve fikirler arasındaki farkların ortaya konulması, öğrencileri, rutin ve aşırı alışkanlıklardan ayırmaktadır.

Okul, bir birimin uygulamaya konu yapılması, yöneticinin zamanının çoğu kısmının değerlendirilmesi ve benzerlerinde olduğu gibi, idari sahada tertiplenen başlıca kurslarda gerekecek alıştırma konuları için, bazı Standart örnek olay çalışmalarını derlemiştir.

Bunlar, her kurs için yeni baştan, halihazır tatbikattaki materyalin ışığı altında yeni baştan bir adaptasyona tabi tutulmaktadır. Özel örnek olay çalışmaları tamamen özel İdarî sahalar için hazırlanmıştır. Örneğin, sosyal refah idaresi, Belediye idaresi ve iş idaresinde olduğu gibi.

Bazı örnek olay çalışmaları, nazari analiz ve tartışmalardan çok öğrencilerin uygulama yönünde faaliyette bulunmalarını gerektirir. Bundan sonra problemlerin tanımlanması ile plân uygulamaları veyahut ele alınan duruma uygun bir hareket tarzının belirtilmesi gerekecektir. Bu çeşit çalışma genellikle, tamamlayıcı örnek olay çalışmalarını kapsamaktadır. Bunlar çok karışık olup, birbirine bağlanmış bir takım örgütsel problemleri temsil etmektedir ve genel olarak, özetlenmiş egzersizler olarak işe yararlar.

ROL, OYNAMA METODU :

İdarenin beşerî cepheleri, rol oynama metodu ile incelenmektedir. İş yerlerindeki günlük uygulamalardan alınmış olan durumlar, çeşitli İdarî cepheleriyle olduğu kadar teşkilâtın iş çerçevesi bakımından da birbiriyle çatışmalar gösterir.

Rol oynama metodu, bir çalışma metodu olarak, kursiyeri, meslektaşının yerine doğruca oturtmakta ve sorunları onun görüş açısından ele almağı mümkün kılmaktadır. Kursiyeri amatör bir aktör olarak İdarî konulara tevcih etmek gibi bir amaç bahis konusu değildir. Kaldı ki, kursiyerin, kendisini günlük hayatta olduğundan daha serbest hissedebilmesi için uygun psikolojik şartların bulunup ortaya konulması gerekmektedir. Seyircilerin reaksiyonu, bu çalışmaya katılanlara kendi davranışları hakkında canlı bir fikir verecektir. Böylece bunlar, diğerlerini; ötekilerin kendilerini gördüğü gibi görmesini öğreneceklerdir.

HİZMET OYUNLARI METODU :

Bu metod, bilhassa yukarı derece kurslarda kullanılmaktadır. Orta kademeli kurslarda da bir deneme amacıyla uygulanmağa başlanmıştır. Hizmet oyunları veya egzersizleri; çok yönlü örnek olay çalışması ile egzersiz ve rol oynama metodlarının birleşiminden meydana gelmektedir.

Bir grup kursiyere bir plânlama problemi verilmekte ve faal bir birimin işleyişinde bu plânın uygulanması istenmekte ve bu çalışma kursiyerlere verilen icraî nitelikte bir ödevi temsil etmektedir. Bu oyunlara katılanlar, şüphesiz, daha önceden bu çalışma için her türlü bilgi, tecrübe edilmiş veriler ile donatılmış ve birimin günlük fonksiyonları hakkında gerektiği kadar aydınlatılmış olacaklardır. Kursiyerler, ekiplere bölünmekte her ekip bir İdari hizmeti yapmakta veya kendi sahasındaki ödevlerini yerine getirmekle görevli bir birim çalıştırılmakta ve ekip üyelerine memurlara ait çeşitli görevler verilmektedir. Egzersizin sonunda, ekiplerden biri bir uygulama dersi olarak, kendi işini göstermektedir. Bu gösteride çeşitli problemler memurlara sunulmaktadır. Böylece ekip beklenilmedik güçlükler ile karşılaştırılmakta ve reaksiyonu ve problemi çözümlemede bulduğu yol denetlenmektedir.

Bu metodun amacı, kursiyeri, işleyen bir birimin memurlarının çalışma sahasına çekmek ve kendilerine temsil yoluyla, bu birimin tipik hizmetlerinin, icra edildikleri esnada, canlı ve müşahhas bir tablosunu vermektir. Meslek oyunları metodunun önemi ve etkileyici niteliği, kursiyerlerin nazarı ve tatbikî tecrübelerinden faydalandıkları sırada, faaliyet halindeki değişik veçhelerinde, karar vermede, birleşik bir programın geliştirilmesinde ve koordinasyon problemlerinin amirler arasında bir çözüm şekline bağlanmasında sağladığı aktif ve yapıcı imkânda kendisini göstermektedir.

PROJE ÇALIŞMALARI METODU :

Âmme İdaresi okulunda kullanılmakta olan çeşitli öğretim metotları arasında en fazla önem verilen, proje çalışma metodudur. Bu metot, öğrencilerin kendilerine has problemleri sahasında yapılan yerinde inceleme çalışması ile ilgilidir. Proje çalışması yine, mülakatlar, verilerin derlenmesi, toplanan bu verilerin sınıflandırılıp analiz edilmeleri, bu analizlerde elde edilen verilerin tanımlanmaları ve tavsiyelerin yapılması gibi kısımları da kapsamaktadır.

Projeler 4 - 5 kişilik ekiplerce uygulanmaktadır. Her ekibe bir öğretmen, bütün çalışmaları süresince katılır ve kendilerine metotla ilgili kılavuzluk yapar, kursun bitiminde, gereken bilgi ve diğer materyalin yetersizliği halinde onları tedarik eder.

Projeler, gerçekten geniş ölçüde bir örnek olay çalışmasıdır. Bunda kursiyeler, verileri toplarlar, problemleri inceler ve çözüm yollarını gösterirler.

Okulun bu metot yoluyla elde etmek istediği amaçlar çok daha derin anlamlar taşımaktadır :

- 1) Kursiyerleri yaşayan İdarî olayların yanına kadar getirmek ve mevcut iş şartları üzerinde İdarî teorileri uygulamak,
- 2) Ekip halinde çalışma alışkanlıklarını geliştirmek,
- 3) Rapor düzenlenmesi konusunda uygulama yaptırmak,
- 4) Müşahedeye, metotlu bir şekilde yaklaşmayı geliştirmek ve okulda öğrenilmiş olan veri toplama teknikleri üzerinde eğitim yaptırmak,
- 5) İdari sorunları (problemleri) ve durumları araştırmak ve çözüm şekilleri üzerinde telkinlerde bulunmak suretiyle amme idaresi birimlerine yardımcı olmak.

Proje işi, kursiyerlerin çalıştıkları ve oturdukları yerde yapılmaktadır. Bununla beraber bu iş, kursiyerlerin çalışmalarının tamamlayıcı bir kısmını teşkil eder. Bu safha, haftada 2-3 gün esasına göre 2-4 ay ve mümkün olduğu takdirde tam bir çalışma haftası esaslı üzerinden kesintisiz olarak bir buçuk ay sürmektedir. Her ekibin öğretmenlerle birlikte yaptıkları haftalık toplantılara ek olarak kursun tam kadrosunun katıldığı üç genel toplantı yapılmaktadır. Bu toplantıda ekiplerin kaydettikleri ilerleme tartışılmakta ve yoklanmaktadır.

Bilindiği üzere, proje çalışması ikinci safhayı teşkil etmekte ve çalışmalar iki safhalı kursta tamamlanmaktadır. Üç safhalı kursta ise bu, üçüncü safhaya geçiş safhasını (İdarî ihtisaslaşmayı) teşkil etmektedir. Bu safha, projelerde geliştirilmiş olan buluş ve sonuçlar üzerine inşa edilmektedir.

Kursun ilk safhasına ait ders programında; ayrıca ödevlerin plânlanması gibi hazırlayıcı konular ile uygulama teknikleri (soru kâğıtları ve tich - off list'ler de dahil olmak üzere); raporlama; mülakat yapma, unsurların analizi ve metotlar (grafiklerin kullanılması da dahil olmak üzere); İdarî konulardaki istatistikler yer almaktadır.

1963/1964 yılına ait çalışma projeleri ile ilgili olarak düzenlenen ekteki listeye ve 1964/1965 çalışma projeleri plânına bakınız.

GRUP RAPORLARI METODU :

Bu metot, yüksek seviyedeki kurslar için bir hazırlık safhası olarak uygulanmaktadır. Bursiyerler 4 - 5 kişilik ekiplere bölünmekte ve her ekibe belli başlı İdarî konulardan bazıları (Merkez ile taşra kuruluşları arasındaki ilişkiler; yöneticinin fonksiyonları, zamanını değerlendirmesi ve karar alışı gibi) verilmektedir. Bu ekiplerin, belli başlı İdarî dokümanlarla, rapor konusundaki ihtisas dokümanlarını okuması ve daha sonra aşağıdaki esaslar içerisinde raporunu yazması gerekmektedir.:

- 1) Konunun ve elde edilen verilerin açıklanması,
- 2) Kursiyerlerin bizzat kendi idari tecrübelerinin ışığı altında ihtisas dokümanlarının analiz edilmesi,
- 3) İsrail idari problemlerine uyarlık derecesinin araştırılması.

Bu hususların ders programına alınabilmesi için, raporun daha önceden verilmiş olması gerekir.

Bu metot, çalışmaya yardımcı olacak bir atmosferin yaratması bakımından, kursun açılmasından önce, kursiyerleri, kurstaki İdarî çalışmalara önceden hazırlamak için kullanılmaktadır.

İDARÎ COĞRAFYA

OSMANCIK İDARÎ COĞRAFYASI

Yazan : **Sait ARSLANOĞLU**
Osmancık kaymakamı

GİRİŞ:

COĞRAFİ MEVKİİ :

Çorum iline bağlı bulunan Osmancık ilçesi, Çorum merkezi ilçesinin kuzeyinde 41° enlemi üzerinde ve 34° ile 35° boyları arasındadır. Güneyinde Çorum merkez ilçesi, doğusunda Amasya iline bağlı Gümüşhacıköy ilçesi, kuzey - doğusunda Vezirköprü, kuzeyinde Kargı, batısında Tosya ve Güney - batısında İskilip ilçeleriyle çevrili bulunmaktadır.

Yüzölçümü 1358 km dir.

Çorum ili merkezine olan uzaklığı 61 km. Hacıköy ilçesine 42 km. Kargıya 58 km. Amasya'ya 108 km. dir. Çorum, Gümüşhacıköy ve Kargıya gecek satıldı muntazam (stabilize) yollarla bağlıdır. 1960 Nüfus sayımına göre nüfusu 43.112, ilçe merkezi nüfusu ise 6 780 dir. İlçeye 61 köy ve birde nahiye bağlı bulunmaktadır.

COĞRAFİ DURUM :

A — YÜZEY ŞEKİLLERİ : Kızılırmak vadisi ve Kızdırmağa karışan çay ve derelere ait vadiler ile bunlara paralel orta yükseklikteki sıra dağlar araziye hakim şekillerdir. Arazi, umumiyetle 250 - 1500 metre arasında oynayan bir yüksekliğe sahiptir. Belli başlı yükseltiler; batıda İngöl dağı 1854 m. Kuzeyde Çaldağı 1730 m. Güneyde Dede dağı 1 376 m. Kuzey - batıda İnal civarında Adadağı 1129 m. dir.

İlçe merkezi, kuzeyde Çaldağ ve Karaağaç dağlarıyla çevrili olup deniz seviyesinden olan yüksekliği 430 m. dir.

B — AKARSULAR : Kızılırmak Güneyden ilçe sınırları içerisine girmekte, kuzeye doğru aktıktan sonra Osmancık ilçe merkezi yakınında kuzey - batı istikametine dönmekte ve Baldıran köyüne bağlı Kalınse civarında ilçeyi terk etmektedir. Kızılırmak, Tosya ve Kargı topraklarını dolaştıktan sonra Kâmil nahiyesi civarında tekrar ilçe topraklarına girmekte ve Kuzey - doğu istikametinde aktıktan sonra Aydın yakınında ilçeyi terk etmektedir. İlçe içerisindeki uzunluğu 70 m. civarındadır. Belli başlı çay ve dereler şunlardır : Dere boğazı çayı, Alpağut çayı, Çomnu deresi, Ağcabük deresi, Değirmendere, Ovacık deresi, ilçe sınırları içerisinde göl yoktur.

C — İKLİM : Karasal iklim hüküm sürer. Yazları sıcak ve kurak, kışları soğuk geçer. Sıcaklık ekim ayından itibaren düşmeğe başlar. Aralık, ocak, şubat aylarında bazı günler sabahleyin birkaç saat devam eden sis tabakası meydana gelir. İlkbahar ve sonbaharda yağmur; kışın kar ve karla karışık yağmur yağar. Ocak, şubat ve mart aylarının yağış ortalaması 45 ilâ 70 mm arasında değişir. Osmancık ilçesinin ortalama yağış miktarı yılda m2 ye 300 - 350 kgr dır. 1961 yıllık yağış ortalaması 391 mm ve 1959 yılı ortalaması 486 mm olmuştur. Kışın kar kalınlığı 1 -15 cm arasında değişir. Rüzgârlar umumiyetle yıldız, poyraz, kible yönlerinden eser. Şiddeti 6- 7 befor olup fırtına nadiren görülmektedir.

D — BİTKİ ÖRTÜSÜ : Tabii bitki örtüsü kısmen orman, kıs» men de steptir. Ormanlar, baltalık ve bozuk koru vasfındadır; mülkiyet bakımından devlete ve köylere ait bulunuyor. Meşe, dikenli ve dikensiz ardıç, karaçam, kayın rastlanan ağaç neveleridir. Devlete ait ormanın bir kısmı muhafaza ormanı olarak ayrılmış bulunuyor. Kavaklıklar ve çitlembiklikler orman mefhumu dışında kalan diğer ağaç topluluklarıdır.

E — FAUNA : Keklik, tavşan gibi av hayvanları boldur. Kurt, tilki, çakal tabii faunaya dahil hayvanlardır.

N Ü F U S :

1960 Nüfus sayımına göre, ilçe toplam nüfusu 43 112, ilçe merkezi nüfusu ise 6 780 dir. İlçeye bağlı Kâmil nahiyesi toplam nüfusu 7 906, nahiye merkezi nüfusu 1152 dir. Ağroğlan ve Belkavak köylerinin nüfusları 150 den azdır. İlçenin Nüfus itibarıyla en küçük köyü Ağroğlan olup hane adedi 42 ve nüfusu 69 dur. İlçenin en büyük köyü olan Dodurga ise, 256 haneli ve 2063 nüfusludur. Çampınar,

Alpagut, Başpınar, Baltacı Mehmet Paşa köylerinin nüfusu 1100 ün üzerindedir. Osmancık Nüfusunun köyleri merkez ilçe, nahiye köyleri itibariyle ve kadın ile erkek ayrı ayrı olmak üzere dağılışını gösterir tablo aşağıya çıkarılmıştır :

	kadın	erkek	toplam
İlçe merkezi	3417	3363	6780
Merkez köyleri	14097	14329	28426
Nahiye köyleri	3934	3972	7906
Toplam nüfus	21448	21664	43112

Belediye teşkilâtı yalnız ilçe merkezinde mevcut olup nüfusu ikibini aşan Dodurga köyünde belediye teşkiline çalışılmaktadır.

Çorumun diğer ilçeleri büyüklük itibariyle nazara alındığında, köyler nüfusu itibariyle Çorum İlçelerinin 5 incisi, şehir nüfusu nazara alındığında 3 üncüsü olmaktadır.

Nüfus kesafeti 31 dir.

MÜLKİ TAKSİMAT : İlçenin 61 köyü ve bir adet nahiyesi vardır. Nahiyesinin ismi Kâmil olup ilçenin kuzeyinde kalmakta ve 13 köyü bulunmaktadır. Kaza merkezine en yakın köy olan Durucasu, 5 km mesafededir. Kaza merkezine en uzak olan Dikenli köyü kaza merkezine 52 km. mesafededir. Kâmil nahiyesinin ilçe merkezine olan mesafesi 35 km. dir. 61 köyün 49 una vasıta ile «cip, kamyon» gitmek mümkündür. Köy yolları, Osmancık - Hacıköy, Osmancık - Kargı Osmancık - Çorum, Osmancık - İskilip şoselerinden ayrılmakta ve buradan köye kadar olan kısmı ham yol vasfını taşımaktadır.

TARİHİ DURUM : Osmancığın tarihi tetkiki yapılmamış olup, bilgilerimiz civar bölgelerin tarihine bağlı kalmaktadır.

İlkçağlarda Osmancık civarına Kızvatana veya Kızvatna denirdi. Etiler ise Pmiloza adını verdiler. İran hükümdarı Dara, imparatorluğunu satraplıklara ayırmış bulunuyordu. Çorum ve Osmancık ikinci satraplığa dahil idi. Osmancık ve yöresi İskender tarafından zapt edilmiş ve ölümünden sonra Selefkuslara geçmiştir. Romalılar

devrinde Osmancık dolayları Apama bölgesine idhal olundu. Bizans devrinde 14 kısma ayrılan memleketin Buseller dairesi Osmancığı da içermekteydi. Selçukilerde Osmancık, Frikya sancağına bağlıydı. Malazgirt muharebesinde yararlık gösteren Melek Danişmet Gaziye Alparslan Sivas ve yöresini yurt olarak vermiştir. Danişment gazi, Çorumu «Nikonya» ve Çankırı kalelerini aldıktan sonra o tarihlerde Efelnos diye anılan Osmancık kal'asımında zaptetmiştir. Osmancıkta Danişment isimli bir köy mevcuttur. 14 üncü asırda Sivasta teşekkül eden Ertana beyliği, Osmancığı da ilhak etmiştir.

Derbeyan -1 zuhur-u âli Osman «adlı eserde; Erdoğanun Rum memleketine giderken bir oğlu olduğu yazılmakta ve ezcümle şöyle denmektedir : Bir düz saha ortasında bir dağ üzerinde kalayı kudretten bir kayacık çevirmiş. Anda ol sene sakın oldular, olmahalde Erdoğanun bir evlâdı oldu. İsmi Osman kodular. Olmahalde Osmancık deyu tesmiye olundu. «Erdoğanun Ertuğrul olması ve tarife göre bu yerinde Osmancık olması büyük bir ihtimal dahilindedir. Evliya Çelebi ise Osmancık şu şekilde bahsediyor : Bazı tarih Osmancık bunda doğdu ve bu kaleyi de zamanı imaretinde bina etti derler. Sonra bu kale tavaifi etrak elinden hicrî 795 de Yıldırım Bayezit han fethetmiştir. «Buna göre Osmancık Yıldırım devrinde Osmanlı topraklarına katılmıştır.

1275 «1859» tarihli tapu yoklama defterinde Osmancıktan Amasya sancağına tâbi Osmancık timarı Osmancık kazası şeklinde bahsedilmektedir. 1289 yoklama defterinde ise Sivas vilâyeti Amasya Sancağına bağlı Osmancık kazasından bahis vardır. Şu halde Osmancığın kaza olarak mevcudiyeti 1859 a kadar uzamaktadır. O tarihlerde Sivas vilâyet ve Amasya sancak merkezi idi.

Bu gün 1583 nüfuslu bir köy olan Karaviran, 1315 tarihli yoklama defterinden anlaşıldığına göre, Osmancığa bağlı bir nahiye durumunda idi. Keza bu günkü Kâmil nahiyesinin eski merkezi bu gün 981 nüfuslu bir köy olan Avlağı idi.

Osmancıkta tarihi eser olarak kale, Kızılırmak üzerindeki köprü, Koca Mehmet Paşa, camii ve Koyunbaba türbesidir. Köprü, kitabesinden anlaşıldığına nazaran 1473 yılında başlanarak 6 senede bitirilmiştir. Köprü kitabesinin Türkçesi şudur : Muvaffakiyeti ihsan eden Allah içindir bütün hamd, doğru yolu gösteren Hazreti Muhammed ve keremi vasfıyla mevsuf âli evlâdı bütün beşeriyete hakikat yolları gösteren dostları üzerine olsun selatüsselam. Bundan sonraki mademki şu fani dünya öğüt alanlar ve ilim ve fazilet

sahibi nazarında bir geçiş köprüsüdür ve mahlukat için beka ve sürurun faydalanma yurduudur. Bidayet ve nihayette yolculuğu düşünenlere müjde olsun ki onlar yolculuk azığını bulur. Azığın güzeli ise sevabı su gibi akan sadakadır. Kendisine ittiba vacip yüce emirlerin başı sahralar ve şehirlerde Allah nüfuzunu zâil etmeyip daim ve sabit kılsın Saltanat ve azameti ilim ve adaletle mevsuf milletin sahip ve maliki güler yüzlü ikramı bol hakan ve amir arap ve acemin sultanı gaziler ve mücahitlerin büyüğü kaatil ve müşriklerin kaatili karaların sultanı denizlerin hakanı ihsan ve kudret sahibi olan Allah'ın takviyesiyle kuvvetlenmiş fetihlerin babası Mehmet hanın oğlu Bayezid gece gündüz devam ettikçe Allah saltanatını devam ettirsin şu yüce köprüyü şu sadakayı cariyei binası sebebiyle ahiret gününde azık hâsıl olsun için geçenlere hasene olarak bir numune olsun menfaati umum içindir bu hayırlı eserin tesisi yani boyası cilâsı 889 senesinin şaban ayında başladı ve 895 senesinde tamam oldu».

Köprünün uzunluğu 300 metredir, 17 aded kemeri mevcuttur.

İKTİSADİ DURUM : Başlıca geçim kaynağı ziraat, ticaret ve hayvancılıktır. Sanayi mahdut ölçüdedir. Senenin muayyen zamanlarında geçimi için çalışmaya gidenler daha ziyade ilçeye bağlı nahiye köylerindendir. İlçe haricine bilhassa İstanbul'a gidilir.

İlçe dahilinde el sanatları gelişmemiştir.

ZİRAİ DURUMU : İlçenin yüzölçümü 1358 km2 olup ziraata elverişli saha 28371 hektardır. Nisbeti % 15 dir. Ekime elverişli arazinin dağılışı şöyledir.

Tarla arazisi	21874	Hektar
Meyvelikler	700	»
Bağlar	700	»
Sebzelikler	130	»
Mer'alar	2079	»
Yaylaklar	2282	»
Kışlak	600	»
Çayır	6	»

Ekilen mahsullerin ekiliş miktarlarını ve istihallerini gösterir tablo aşağıya çıkarılmıştır.

Mahsulün cinsi	Ekiliş, hektar	İstihsal, ton
Buğday	7630	13734
Arpa	6005	15000
Çavdar	300	450
Kaplıca	58	81,2
Mısır	55	82,5
Çeltik	1680	6000
Bakla	6	4,5
Fasulye	15	22,5
Nohut	38	30,4
Mercimek	31	31
Şeker pancarı	70	2100
Patates	25	187,5
Kenevir	32	28,8 lif 24 tohum
Afyon	208	0,655 sakız
Pamuk	15	3,7 lif 8,3 çiğit
Ayçiçeği	20	20
Bostan	237	5740

Meyve istihsaline şöyledir :

Meyvenin cinsi	İstihsal, ton
Armut	300
Elma	300
Ayva	200
Erik	500
Badem	25
Ceviz	150
Dut	300
Kiraz	175
Kızılcık	160
Yaş üzüm	7000
Şeftali	150

Tabloların incelenmesinden de anlaşılacağı gibi ilçede ekilen saha ve istihsal miktarı bakımından buğday, arpa, çeltik başta gelmektedir. İlçenin 22 köyünde ve merkezde çeltik ekilmektedir. Çeltiklerin ekserisi fenni bentlerle sulanır. Fenni bentlerin adedi 4 olup şirketlere aittir. Şirketler tohum ve suyu temin etmekte çiftçi ise ortaya tarlasını koymaktadır. Elde edilen mahsul şirket ve çiftçi arasında ikiye bölünmektedir. Sözleşmede belli müddetler sonunda bentler çiftçiye intikal etmektedir.

İlçede arazi karasabanla sürülmektedir. Mevcut pullukların adedi 200 ve traktör adedi 15 dir. Süperfosfat gübresinin kullanılması henüz yenidir.

HAYVANCILIK : İlçe dahilinde mevcut hayvan cins ve miktarını gösterir tablo aşağıya çıkarılmıştır.

Cinsi	Adedi	Cinsi	Adedi
At	2250	Merkep	7050
Katır	2275	Sığır	23800
Manda	6475	Koyun	45200
Keçi	51400	Tiftik keçisi	5250
Hindi	1162	Kaz	2500
Ördek	820	Tavuk - horoz	81200

İlçede şarbon, bradzo, koyun çiçeği, keçi çiçeği, uyuz, kelebek, hayvan sıtması, kuduz, kanatlılarda veba, çift tırnaklılarda şap gibi hayvan hastalıkları görülmekte bunlar koruyucu aşılama ve ilaçlama ile söndürülmektedir. 1963 yılında ilçe veterinerliğince 713 baş tek tırnaklı hayvana koruyucu at vebasası aşısı tatbik edilmiştir.

SANAYİ :

İlçede 2 adet çeltik fabrikası 1 adet marsiya tipi kiremit imal eden kiremit fabrikası, 4 ü ilçe merkezinde ve 22 si köylerde olmak üzere 26 kiremit ve tuğla ocağı, 3 taş ocağı, 5 adet çanak, çömlek imalâthanesi mevcuttur. Kiremit fabrikasında günde ortalama 4000 adet kiremit imal edilmekte ve 35 işçi çalışmaktadır. İmal olunan

kiremit Bafra, Çorum ve Tosya'ya satılmaktadır. Fabrika bir şirkete ait bulunmaktadır. Her iki çeltik fabrikası da özel sektöre aittir, her birinde günde 5 işçi çalışmaktadır. Alpagut köyündeki özel idareye ait linyit işletmesi 1952 de istihsale başlamış olup işletmenin bu günkü günlük istihsalı 600 tondur.

TİCARET :

Alışverişi daha ziyade İstanbul, Samsun ve civar ilçelerle olmaktadır. İlçe merkezi dahilindeki işyerleri ile adetleri aşağıda gösterilmiştir :

İşyerinin adı	Adedi	İşyerinin adı	Adedi
Manifaturacı	13	Hırdavatçı	9
Demirci	9	Kalaycı	15
Lokantacı	9	Otel	9
Sinema	2	Bakırcı	7
Fırın	7	Terzi	27
Biçki atölyesi	2	Kunduracı	10
Kasap	7	Çilingir	9
Kahvehane	11	Hamam	2
Berber	16	Saatçi	6
Akaryakıt bayii	4	Gazoz hane	2
Arzuhalci	7	Radio tamircisi	2
Araba tamircisi	2	Leblebici	2
Semerci	12	Ayakkabı tamircisi	11
Ardiye	27	Lehimci	2

İlçede nakliyecilikle iştigal edenlerin adedi 20 dir.

İlçede çarşamba ve perşembe günleri olmak üzere haftada iki defa pazar kurulur, kasım ayında bir hafta devam eden panayır tertip edilir. Panayırda at yarışları ve güreşler düzenlenir.

MİLLİ EĞİTİM DURUMU : 61 köyün 39 unda ilkokul vardır,, ayrıca ilçe merkezinde 3 adet ilkokul vardır. Bu suretle ilkokul adedi 42 yi buluyor. 42 ilkokulun 5 adedinin binası mevcut olmayıp, öğ-

renim köy odalarında devam etmektedir. 1 ilkokul eğitimli, 1 adedi öğretmenli ve eğitimli ve diğerleri öğretmenlidir. Beş yıllık plâna göre okul inşasına devam olunmaktadır. 1963 yılında üçüncü merkez ilkokulu; Aşağızeytin, Deliler Güney ve Ardıç köylerinde birer ilkokul inşa edilmiştir. 1964 yılı programına ise Umac, Güvercinlik, Kâmil, Ovacıksuyu köylerinde birer ilkokul inşası girmiş bulunuyor.

İlçe dahilinde, 6 sı yedek subay, 1'i muvakkat olmak üzere 77 ilkokul öğretmeni ve 5 eğitim görev almış bulunuyor.

İlçe ilkokullarında okuyan öğrenci adedi 4451 olup bunun 2847 adedi erkek ve 1604 adedi de kızdır. İlçe merkezi ilkokullarında okuyan öğrenci adedi, 565 i erkek ve 408 i kız olmak üzere 973 dür.

İlçe orta okulu 1954 tarihinde hizmete girmiştir. Öğrenci mevcudu; 39 kız ve 240 erkek olmak üzere 279 dur.

Orta okulun 5 asıl öğretmeni mevcut olup fen grubu öğretmeni müdürlük görevini de ifa etmektedir. Ortaokul binası 1954 tarihinde inşa edilmiş olup halen ihtiyacı karşılamaktan uzaktır. Okul 5 dershanelidir.

Osmancıkta orta okuldan başka, akşam kız sanat okulu da mevcut bulunuyor. Okulun öğretmen adedi 2 dir. Öğrenci sayısı 67 dir.

İlçede umumi kütüphane henüz yoktur, bir kütüphane kurma ve yaşatma derneği faaliyet halinde olup kütüphanenin arsasını temin etmiş ve tapuya tescilini sağlamıştır. Orta okulun ve ilk okulların kitaplıkları mevcuttur.

İlçe dahilinde bir adet gazete bayii vardır. Gazete ve bazı mecmualar günü gününe temin olunmaktadır.

İlçenin okur yazar nisbeti % 25 dir.

SAĞLIK DURUMU : İlçe merkezinin fenni içme suyu tesisatı yapılmış ve haziran 1963 de kati kabulü sağlanmıştır. Halen şebeke tevsiine çalışılmaktadır. Kanalizasyon tertibatı ilçede mevcut değildir. İlçe merkezinin kanalizasyon tesisatına ait keşif hazırlanmış ancak malî sebeplerle tesisatın yapılmasına başlanamamıştır. Şehrin böyle bir tesisata çok ihtiyacı vardır. Gerek ilçe merkezi gerekse köylerde septik çukurlar inşasında düşünülmemektedir. Bu, üzerinde durulması gereken önemli bir konudur.

İlçe merkezinde 2 adet hamam vardır, sıhhi bakımdan İslaha muhtaç bir durumdadır.

İlçe merkezinde azami 25 yatak alabilecek bir sağlık merkezi, 2 ecza dolabı, biri serbest olmak üzere 2 doktor, sıtma erdekasyon şube şefliği bulunuyor.

Görülen bulaşıcı hastalıklar : Verem, difteri, kızıl, boğmaca, menenjit ve şarbon olup bunların 1962 yılındaki adetleri sırasıyla 28, 3, 1, 4, 1, 1, olmuştur. En çok rastlanan hastalıklar ise; romatizma, sindirim sistemi bozukluğu, kalp ve damar hastalıkları, hipertansiyon ve apopleksidir.

MALİ DURUM : Devletin ilçeden sağladığı gelirin kaynağını gelir vergisi, banka müamele vergisi, para cezaları, vergi zamları, kiralara, mahkeme ve tapu harçları teşkil eder.

1962 yılı haliye ve sabıka tahakkuk ve tahsilat miktarları aşağıda gösterilmiştir :

Gelir toplamı		(T.L.)	
haliye		Sabıka	
tahakkuk	tahsilat	tahakkuk	tahsilat
247025	178666	145522	40543

Belediyenin son üç yıllık tahsilat miktarlarını gösterir tablo aşağıdadır.

Tahsilat miktarları			
1960	1961	1962	
240878	216883	646677	belediye
125915	113026	136987	İşletme

Özel idarenin son üç yıllık tahsilât miktarları ise şöyledir.

T. L.		
1960	1961	1962
60 858	147 593	159 067

İlçede devletin 1962 yılında yapmış olduğu harcamalar toplamı, 1 832 847 dir ki buna, orman ve karayolları harcamaları dahil edilmemiştir.

İlçe belediyesinin 1963 yılı bütçe tutarı 440 000, belediyeye bağlı işletme bütçesi tutarı 140 000 TL. sidir.

1962 yılı özel idarece yapılan harcamalar tutarı 137 889 TL. dır.

AMME HİZMETLERİ :

Bayındırlık : 1963 yılında programa alman 2 km lik Çam pınar köyü yolu köylünün akaryakıt ve imece yardımı suretiyle bitirilerek hizmete açılmıştır. Yine 1963 yılı yapım programına alman Osmancık Kâmil yolu üzerinde çalışılmaktadır ; yolun uzunluğu 35 km. o- lup, köylü imece yardımı yapmaktadır. 1964 yılında köylünün imece- ve akaryakıt yardımı ile köy yolu inşasına devam olunacaktır.

İlçede 71 inci karayolları şube mühendisliği bulunmaktadır. Şube, Osmancık, İskilip, Çorumun bir kısmı, Tosya, Merzifon, Hacı- köy hudutları içerisinde kalan takribi 300 km. uzunluğundaki bir yol şebekesinin bakımıyla yükümlü bulunuyor. Şube, Samsun bölge müdürlüğüne bağlıdır.

Karayolları umum müdürlüğünde Osmancık - Hacıköy, Osmancık - Kargı yolu üzerinde bulunan ahşap köprülerin yeniden inşa- ası işi müteahhidine ihale edilmiş olup bunlardan Osmancık mülki hudutları içerisinde kalan 2 adedinin inşaat işi ilerlemiştir.

Devlet su işlerinin Çorum il merkezinde bir mühendisliği mevcuttur. Şube, Ankara bölge müdürlüğüne bağlı olup ilçemizde 1963 yılı için Dereboğazi çayının Islahını ele almış bulunuyor.

Milli eğitim :1963 yılı programına alman 4 köy okulu ile bir merkez ilkokulu ikmal edilerek hizmete açılmıştır. Okul yapımında köylü okulun taşını ve kumunu çekmek suretiyle yardımda bulunmakta ve devlet - halk işbirliğinin bir örneği kendini göstermektedir.

Ziraat : Süperfosfat gübre demonstrasyonu; buğday çeşit, patates netice, hububat fiğ münavebe netice, suluda yonca yetiştirme, köy orta malı arazide korungalık tesisi, çeşitli mera otları yetiştirme, çeltikte ticari gübreler netice, arıcılık, yabani fıstık, hayvan besleme, kıraçta bağ yetiştirme, gibi demonstrasyonlar yapılmış ve

müşbet sonuçlar alınmıştır. 1962 yılında 4 köyde 42 çiftçi ailesine 626 adet çeşitli meyve fidanı dağıtılmıştır. 1962 yılında 450 369 kilo tohumluk, selektör evlerinde ilâçlanmıştır. Selektör evi sayısı 3 tür. Çeşitli sahalardaki ilâçlama faaliyeti başarılmıştır.

Belediye işleri : Belediye teşkilâtı yalnız ilçe merkezinde mevcuttur. İlçe belediyesinin bütçe tutarı 440 000 ve belediyeye bağlı işletmenin bütçe tutarı 140 000 TL. sidir.

Beldenin fenni içme suyu tesisatı yapılmıştır.

Abone adedi 420 dir. Su şebekesi tevsii devam etmektedir.

2 dizel motorlu bir elektrik santrali mevcuttur. Elektriğin gücü 90 B. G. dir. Elektrik abone adedi, 763 dür. Cereyan daimi olmayıp, saat 24 de kesilmekte ve gündüz yalnız öğle vakti 1 saat olmak üzere verilmektedir. Belediye sulama kanalı üzerindeki hidro elektrik santrali inşaatı henüz bitirilememiştir. İnşaatın 415 000 lira keşif bedelli birinci kısmı ikmal edilmiştir.

Belediyenin kanalizasyon tesisatı mevcut değildir. Kanalizasyona şiddetle ihtiyaç vardır. Basit bir mezbaha mevcuttur.

Temizlik işleri temizlik amelesi ve belediye kamyonuyla yürütülmektedir. İtfaiye teşkilâtı, ayrıca mevcut olmayıp itfaiye aracı olarak tamire muhtaç bir motopomptan başka bir şey yoktur.

Elektrik şebekesi yeniden yapılmıştır, sokakların aydınlatılması elektrikle temin olunmakta olup elektrik lâmba adedi 211 dir.

Belediyenin son ele aldığı konulardan biri Hükümet caddesinin noksan kalan 2270 m2 lik yerinin parkelenmesi işidir. Halen ilçe dahilinde Sinop caddesi ve Hükümet caddesinin büyük bir kısmı parke olup parkeli saha miktarı, 6875 m2 dir. Kaldırım döşenmiş saha mesahası ile, 1800 m; civarındadır. Beldenin diğer cadde ve sokakları bakıma muhtaçtır.

Sinop caddesi ve Hükümet caddesi ağaçlandırılmış olup, Ada- tepe ismindeki ve 500 metre irtifai olan mevkiin ağaçlandırılması faaliyeti devam etmektedir.

İMAR DURUMU : Beldenin imar plânı ve haritası mevcuttur. İmar plânı eski olup yeniden yapımına teşebbüs edilmiş bulunmaktadır. Haritası yeniden yaptırılmıştır, imar kanununa nazaran 4 yıllık imar programları yapılmışsa da, bu programlar pek isabetli ol-

mamış ve gelişigüzel hazırlanmıştır. Mali imkânsızlıklar ve teknik eleman yokluğu sebebi ile imar programlarının gerçekleştirilemediği anlaşıyor. İmar plânının yeniden düzenlenmesine şiddetle ihtiyaç vardır. İmar programlarında mali imkânlarla mukayese edilerek yeniden yapılması ve bundan sonra tamamen uygulanması gerekir. Bir plân dahilinde imar hareketini yürütmek lâzım geliyor.

Hükümet binası 1943 yer sarsıntısından sonra inşa edilmiş olup ahşap ve iki katlı muntazam bir binadır; ihtiyaca kâfidir. Adliye ve askerlik şubesi ve özel idare de aynı binada bulunuyor. Bina geniş bir bahçenin ortasında yer almaktadır. Ziraat Bankası da iki katlı yeni bir binada çalışmaktadır. İlçe orta okulu merkez ilk okulları ve sağlık merkezi ile belediye ve Akşam Kız Sanat Okulu binaları, ilçe merkezinin muntazam ve yeni resmi binalarıdır. Belediyenin ve orta okulun bahçelerine itinalı şekilde bakılmaktadır. İlçe merkezindeki orman bölge şefliği ile tek el memurluğunun binaları da yenidir. Ziraat Bankası, Tekel ve Orman dairelerinin lojmanları da mevcuttur. İlçede Kaymakamlık lojmanı yoktur.

İlçe merkezi dahilinde bir iki istisna hariç, modern mesken yoktur. Belediye hali mevcut değildir. Mevcut evler ahşap iskelet ve toprak veya tuğla veya kerpiç dolgu şeklinde yapılmaktadır. Binaların hepsi istisnasız kiremit çatılıdır. Köylerde de durum aynıdır, binalar istisnasız çatılı olup ahşap iskeletli ve toprak veya kerpiç dolguludur.

İlçe merkezi Karaağaç dağlarının güneyindeki düzlükte kurulmuştur. Yer yer kendini gösteren münferit kayalık toplulukları şehirde ayrı bir manzara vermektedir. Şehir Kızdırmakla ikiye bölünmekte ve bu iki kısım birbirine tarihi Köyunbaba köprüsü ile bağlanmaktadır.

İLÇE TEŞKİLATI VE MEMURLAR :

İçişleri : Kaymakam I tahrirat kâtibi, I nahiye müdürü, T nüfus memuru nüfus kâtibi, I nahiye nüfus memuru, I odacı.

Jandarma : I baş çvş «jandarma kumandan vekili», I üs çvş, 6 mükellef onbaş.

Adliye : 1 savcı, 4 hakim, 1 başkâtip - noter işlerine de bakar, 5 zabıt kâtibi 3 mübaşir.

Milli Savunma : Askerlik şubesi başkanı 1 yzb, 1 yazıcı.

Maliye : Mal Müdürü, 1 gelir memuru, 1 gelir memuru yardımcısı, veznedar, 1 muhasebe kâtibi, 1 tahsil memuru, 1 milli emlak memuru, 2 tahsildar.

Millî Eğitim : a— ilk öğretim. - İlköğretim müdürü. 1 ilköğretim müfettişi, 77 ilk okul öğretmeni, 5 eğitmen.

b — Orta öğretim : a — orta okul : Orta okul müdürü, 5 asıl öğretmen, 2 odacı.

ab — Akşam Kız Sanat Okulu : 2 öğretmen, 1 kâtip, 1 odacı.

Ziraat : 1 Ziraat teknisyeni, 1 tarım öğretmeni,

Veteriner : 1 hayvan sağlık memuru.

Sağlık : 1 sağlık merkezi tabibi «hükümet tabibliğinde tedvir eder», 1 merkez sağlık memuru, 1 ayniyat muhasibi, 1 hemşire yardımcısı, 1 ebe, 2 gezici sağlık memuru, 2 köy sağlık memuru, 3 köy ebesi, 2 hasta bakıcı, 1 aşçı, 4 odacı.

Sıtma savaşı : 1 şube şefi, 2 sağlık memuru, 5 sağlık koruyucusu.

Diyanet işleri : 1 müftü, 1 vâiz, 1 kurs öğretmeni, 9 imam ve müezzin.

Tapu : 1 tapu memuru, 1 odacı.

Özel idare : 1 özel idare memuru, 1 varidat memuru ve kât bi, 1 tahsil memuru, 1 köy bürosu memuru, 3 tahsildar, 1 odacı.

Meteoroloji : 1 nci sınıf meteoroloji memuru.

Karayolları şube şefliği : 1 şef, 1 makine şefi, 1 mutemet, 1 ambar memuru, 1 muhasebe memuru, 10 adet muhtelif vasıta operatörü, 6 şoför, 5 akaryakıtçı, 4 adet makine yağcısı, 1 odacı, 1 bahçıvan, 8 adet bekçi.

Orman bölge şefliği : 3 adet orman bölge şefliği mevcut olup biri münhaldır 2 orman bölge şefi, 1 orman avukatı, 2 orman kâtibi, 121 orman muhafaza memuru.

PTT. : 1 müdür, 4 dağıtıcı, 1 memur, 1 hat bakıcısı.

Ziraat Bankası: 1 müdür, 1 muavin, 1 vezneci, 1 muhasip, 1 gişe memuru, 2 takip memuru,

KANUNLAR

YENİDEN DÜZENLEME MESELELERİ

G İ R İ Ő :

Plânlı Kalkınma çabalarının istenilen ölçüde ve tutarlı bir gelişme gösterebilmesi için toplumsal yapı ile ekonomik ve idari faaliyetleri yöneten kuruluşların bünyelerinde köklü değişikliklerin yapılması gerektiği Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânının hazırlıkları sırasında ortaya çıkmış ve hedefler saptanırken söz konusu köklü değişikliklerin Plân dönemi içinde gerçekleştirileceği varsayılmıştır. Aslında ekonomik ve toplumsal sorunları bütünüyle ana düzenleme tedbirlerinin yerine getirilmesinden sonra Plânlı döneme girmek uygulamayı kolaylaştıracak ve hedeflere daha yüksek bir oranda ulaşmayı mümkün kılacaktır. Hatta Türk Plânı üzerinde yapılan bazı tedbirleri gerçekleştirildikten sonra Plân uygulamasına geçmenin yerinde olacağı görüşü ileri sürülmektedir.

Ancak, memleketimizde çözüm bekleyen önemli sorunların çokluğu ve bunların bir an önce ele alınması zorunluğu Plân uygulaması ile ana düzenleme çalışmalarını birlikte yürütmeyi gerektirmiştir. İmkânların sınırlılığı karşısında, iki hedefe birlikte ulaşmayı amaç güden bu metodun başarısı ise, sorumlu kuruluşların göstereceği çabaya bağlı bulunmaktadır.

Plân ortası dönemde, şimdiye kadarki çalışmaların değerlendirilmesi aşağıda yapılacaktır. Genel olarak söylenebilir ki yeniden düzenleme çalışmaları değişik konularda farklı gelişmeler göstermiş. bazı alanlarda sonuç elde edilememiştir.

Öte yandan 1965 Yılı Programında, yeniden düzenleme çalışmalarının yeterli olmadığına değinilerek 1965 yılı çalışmalarının geçmiş yılların eksikliklerini giderici yönde olması ve öngörülen tedbirlerin noksatsız yerine getirilmesi gerektiği belirtilmişti. Ancak, 1965 yılı Uygulama sonuçları, program hükmünün gerçekleştirilmediğini ortaya koymuştur. Bu ise reform ve organizasyon konusunda Plân ilkelerinin beş yıllık süre içinde tam olarak yerine getirilemeyeceğini bir ihtimal olarak ortaya çıkarmaktadır. Böyle bir gelişmenin de ekonomik ve toplumsal sorunların çözümünde darboğazların ortaya

çıkmasına sebep olacağı tabiidir. Bu bakımdan, gecikmelerden meydana gelen önemli sakıncalar dikkate alınarak idarece, 1966 yılında yeniden düzenleme çalışmalarına büyük bir ağırlık verilecek ve geçmişteki gecikmelerin etkilerini imkân ölçüsünde azaltmağa çalışılacaktır.

İDAREDE YENİDEN DÜZENLEME

1. GENEL DEĞERLENDİRME :

İdarenin yeniden düzenlenmesi çalışmalarına Kalkınma Plânının birinci dilimi olan 1983 Yılı Programının yürürlüğe konulmasından önce başlanmıştır. Gerçekten 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla kurulan Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu, Şubat 1982 de konuyu ele alarak, bir buçuk yıla yakın bir süre içinde yanmış olduğu araştırma sonuçlarını bir rapor halinde Hükümete sunmuştur. Merkezi Hükümet Teşkilâtının daha verimli bir kuruluşlar düzenine kavuşturulması ve kamu hukuku alalındaki gelişmelerden idarenin yararlanması konusunda ilişkin genel tavsiyeleri kapsayan raporun daha da geliştirilip Merkezi Hükümet Teşkilâtı içindeki birimlerin yeniden düzenlenmesi için ek çakmlar yapılması gerekiyordu. Bu işin ne şekilde ve hangi çerçevede ele alınacağı da 1964 Yılı Programında belirtilmişti. Söz konusu Program hükmü uyarınca 5/6/1964 tarih ve 6/3167 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla, Merkezî Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporunun tavsiyelerini değerlendirmek, noksanlıklarını gidermek ve teşkilatlanma, idari metotlar ve personel konularında gerekli Devlet Plânlama Teşkilâtı bünyesinde bir «İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu» kurulmuştur.

Komisyon Devlet Plânlama Teşkilâtının Başkanlığında, İstanbul ve Ankara üniversitelerinden üç öğretim üyesi ile Maliye Bakanlığı, içişleri Bakanlığı, Devlet Personel Dairesi, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü ve Devlet Plânlama Teşkilâtı temsilcilerinden kuruludur. Komisyonun çalışmalarına başladığı 14 Temmuz 1964 tarihinden 1965 yılı sonuna kadar elde edilen sonuçları şu noktalarda toplamak mümkündür.

1. Merkezi hükümet teşkilâtının yeniden düzenlenmesine ilişkin çalışmalar

a. İdari Teşkilâtın, zaman içinde değişen şartlara uygun bir gelişmeye imkân bulması ve beliren ihtiyaçlara cevap verecek bir bünyeye kavuşması esas olduğuna göre, teşkilatlanmayı sağlayacak mevzuatın da süratle hazırlanıp yürürlüğe konulması gerekir. Halbuki, Teşkilatlanma kavramı içinde yer alan, yeni birimlerin kurulması, bazılarının ortadan kaldırılması, görev ve yetki tayini, kadrolar ihdası, birimler arası yatay ve dikey koordinasyonun sağlanması gibi konuların her birinin kanunî mevzuatla çözüm yoluna gidilmesi istenilen sürat ve nitelikte gerçekleşmesini zorlaştırabilir. Bu bakımdan. Anayasamızın sağladığı imkânlar çerçevesinde teşkilatlanma işlerinin imkân ölçüsünde idari metinlerle yürütülmesinin uygun olacağı Komisyonca benimsenmiş ve bu konuda idareye tanınacak yetkinin kapsamının ne olacağı hususu araştırılarak bir rapor hazırlanmıştır.

b. Merkezi Hükümet Teşkilâtıyla ilgili diğer önemli bir konu da taşra kuruluşlarıdır. Gerçekten, bakanlık birimlerinin taşra kuruluşlarının memleket yüzeyinde dağılışları, hukuki statülere ve diğer kamu kuruluşlarıyla ilişkileri herhangi bir sistemden yoksun bir gelişme göstermiştir. Bu da bir yandan hizmetlerin rasyonel bir şekilde yürütülmesine engel olduğu gibi diğer yandan malzeme ve emek israfına sebep olmuştur. Bu alandaki şikâyetlerin nedenlerini tespit ve alınması gerekli tedbirlerin niteliklerini tayin için Komisyona bağlı bir alt çalışma grubu, yaptığı geniş bir tasarıların hazırlanması sırasında bu rapordaki tavsiyelerden geniş ölçüde yararlanılacaktır.

c. Komisyonca incelenip karara bağlanan diğer bir husus da şudur : Yürürlükteki mevzuatla; idarenin kademelerince sonuçlandırılması mümkün ve faydalı olan ve mahiyetleri itibarıyla bir hükümet politikasının tespitini gerektirmeyen pek çok konular hakkında nihai karar verme yetkisi Bakanlar Kuruluna bırakılmıştır. Sayıları yüzleri bulan ve idarenin süratli ve tutarlı bir şekilde çalışmasını köstekleyen bu durum Bakanlar Kurulunu gereğinden fazla meşgul etmektedir. Bunu göz önünde bulunduran Komisyon yürürlükteki kanunları tarayarak Bakanlar Kurulunca sonuçlandırılması öngörülen konuların değerlendirilmesini yapmış ve bunlardan pek çoğunun idari organlara bırakılması gerektiğine karar vermiştir.

d. Komisyon, Merkezi Hükümet Teşkilâtıyla ilgili çeşitli tasarıları da inceleyerek karara bağlamıştır. Bunlar arasında, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Teşkilât Kanunu tasarısı Bakanlar Kurulunun onayından da geçerek Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuştur. Tarım hizmetlerinin yeniden düzenlenmesi hakkında özel bir kurulca hazırlanan rapor da incelenmiş ve gerekli değişiklikler yapılarak kanun tasarısı hazırlanmak üzere ilgili Bakanlığa sunulmuştur.

2. Mahallî idarelerin yeniden düzenlenmesi :

Merkezî Hükümetin taşra kuruluşlarında olduğu gibi, Komisyona bağlı bir alt çalışma grubu tarafından mahallî idarelerin temel yapısı, görev ve yetki alanları, yatay ve dikey bağlantılar, denetleme usulleri ve merkezî hükümetle olan münasebetleri konularında geniş bir araştırma yapmış ve hazırlanacak mevzuata temel olacak tavsiyeleri içine alan rapor tamamlanmıştır.

3. Çalışma metotlarının ıslahı :

İdarenin yeniden düzenlenmesi, muhteva itibariyle, birimlerin organik yapısı ile bunların görev ve yetkilerinin sınırını tayin işi yanında, çalışma metotlarının ıslahı konusunu da içine alır. Bu nedenledir ki, İdareyi ve İdarî Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu, çalışmaların başında, ele alacağı işlerin tanımını yaparken, organizasyon ve metot konusunu, yerine getirmekten sorumlu olduğu görevin ana meselelerinden biri olarak kabul etmiştir. Bu alanda ilk olarak vatandaş - hükümet ilişkilerinin iyileştirilmesinde faydalı olacak ve vatandaşların daha az masraf, zaman ve emek sarfıyla işlerinin görülmesini temin edecek hususlara öncelik verilmiştir, ilk olarak, en çok şikâyet konusu olup idari bakımdan da faydasızlığı anlaşılmış bulunan ve süratle gerçekleştirilmesi mümkün hususlar tespit edilip, bunlar üzerinde anket çalışmaları tamamlanmıştır. Alman sonuçlara dayanarak hazırlanan teklifler, Başbakanlığa sunulmuştur. Ayrıca, idarenin her kademesinde genel bir eğilim olarak ortaya çıkan aşırı merkeziyetçilik ve bunun tabii bir sonucu olan lüzumsuz tekrar ve kontroller ile dosya, evrak ve kayıt işlerindeki aksaklıkların da düzeltilmesi, komisyonun ilgilendiği başlıca meselelerden biri olmuştur. Ancak bu alanda komisyon genel ilkeler ve tavsiyeleri tespitle yetinecek ve esas görev ileride devamlı bir hüviyet kazanacak olan merkezî organizasyon ve metot birimi ile Bakanlıkların geliştirme komitelerinin olacaktır.

4. İdareyi ve idari metotları yeniden düzenleme konusunda hazırlanarak mevzuatla ilgili genel ilkeler :

Yukarıda ana hatlarıyla da açıklandığı üzere İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu, idari reform çalışmalarına mehzaz olacak araştırmaları tamamlamış, bazı temel hususlarda da görüşünü tespit etmiştir. Çalışmaların bundan sonraki safhası mevzuat hazırlanmasıyla ilgilidir. Ancak, Komisyon, mevzuata halcim olacak ana ilkeleri tespit edip, bunlar üzerinde Bakanlıklar, üniversiteler, meslek teşekkülleri ve konuyla ilgili diğer gerçek ve tüzel kişilerin görüş ve düşüncelerinin alınmasına, sonra da Bakanlar Kurulunun onayına sunulmasına karar verilmiştir. Söz konusu genel ilkelerin Bakanla Kurulunca onaylanmasından sonra, mevzuat çalışmalarının çerçevesi ortaya çıkmış olacaktır.

II. TEDBİRLER :

1. İşbirliği :

Kamu Hizmetlerinin daha verimli ve süratli yerine getirilmesi bakımından 1986 yılında Başbakanlık ve bakanlık kademelerinde aşağıdaki tedbirler alınacaktır.

a. Başbakanlık kademesinde :

(1) Bakanlar Kurulunca yerine getirilmesi gereken bazı işlemlerin idarenin alt kademelerinde sonuçlandırılmasını öngören ve İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonunca teklif edilip Başbakanlıkça da uygun görülen tasarı en kısa sürede Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacak ve yılın ilk yarısında kanunlaşması için çaba gösterilecektir.

(2) «İktisadi Kurul» ve «İktisadi Kurul Komitesi» kurulmasına dair 25 Kasım 1964 tarih ve 6/3981 sayılı Kararnamenin yürürlükten kaldırılması üzerinde durulacaktır.

(3) Bakanlar Kurulunun çalışmalarını kolaylaştırmak, Bakanlar Kurulunun daha çok genel politika meseleleriyle meşgul olmasına imkân hazırlamak amacıyla İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonunun 5/3/1965 tarih ve KD : 5011.01 - 5 - 65 - 688 sayılı yazısı ile Başbakanlıklar arası İşbirliği ve Gözetim Kurulu» teşkil olunacaktır.

(4) Üç Yıllık Plân uygulaması, ortaya çıkan güçlüklerin bir kısmının, görev ve yetki anlaşmazlıkları, iş bölümü uyumsuzlukları, ve çeşitli konularda görüş ayrılıkları gibi özellikle teknik ve İdarî konularla ilgili olduğunu göstermiştir. Bu bakımdan «Bakanlıklar arası işbirliği ve Gözetim Kurulu» na yardımcı ve idari mahiyetteki problemleri teşhis ve giderme çarelerini arayan bir «Müsteşarlar arası İşbirliği Komisyonu» kurulacaktır.

(5) Başbakanın Bakanlar arasında işbirliği sağlama ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetme görevlerinde etkinliğin artırılması bu işlerle ilgili çalışmalarda sekreteryaya hizmetlerinin verimliliğine de belli ölçüde bağlı bulunmaktadır. Bu bakımdan Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu raporunun tavsiyesi ve İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonunun kararına uygun olarak «Kabine Sekreteryası» kurulması konusu önemle ele alınacaktır.

(6) Uzun vadeli Plânların ve Yıllık Programların hazırlanmasında ve uygulama sonuçlarının değerlendirilmesinde olduğu kadar Plân hedeflerine etkide bulunacak kamu faaliyetlerinin koordinasyonunda da Devlet Plânlama Teşkilâtı etkin bir rol oynayacaktır.

Bu maksatla Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacak Kadro Konusunda gerekli tedbirler alınacak; Devletin İstatistik ve İktisadi habe alma servisleri ıslah edilerek Devlet Plânlama Teşkilâtı ile organik bir bağ kurulması sağlanacaktır.

b. Bakanlıklar kademesinde :

Plân uygulamasında verimliliğin artırılması bakımından bakanlıklar, şu konulara önem vereceklerdir.

(1) Kendi görev sahasına giren politikanın tespiti için gerekli teklifi hazırlamak uygulamanın etkinliğini artırmak ve engelleri gidermek için gerekli tedbirleri almak,

(2) Bağlı ve ilgili kurumlar arasında işbirliği sağlamak,

(3) Bakanlık merkez ve taşra teşkilâtları ile bağlı ve ilgili kuruluşlarda organizasyon ve metot çalışmalarını geliştirmek,

(4) Kendilerine tahsis edilen ödeneklerin sarfına maliyet analizleri yapmak,

(5) Projeler hazırlamak veya hazırlatmak,

(6) Bağlı ve ilgili kuruluşların hazırladıkları projeler üzerinde tercihlerini tespit etmek,

(7) Bağlı ve ilgili kuruluşların finansman programlarını incelemek.

2. Mevzuat :

a. İdareyi ve İdarî Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonunca hazırlanıp Bakanlar Kurulunca onaylanan ana ilkeler çerçevesinde Merkezi Hükümetin yeniden teşkilatlanması için gerekli mevzuat yılın ilk yarısında Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacaktır.

b. Yapılan araştırmaların ortaya çıkardığı bulgulardan yararlanarak ve hükümetçe kabul edilen ana ilkeler çerçevesinde hazırlanacak olan mahallî idarelerin yeniden düzenlenmesiyle ilgili tasarı yılın ilk yarısında Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacaktır.

c. Mahallî idarelerin yüklendikleri hizmetler çağımızın ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde tanımlamak mahallî idareleri gerekli kaynaklarla donatmak, güçsüz mahallî idarelere güçlerini yükseltici yönde Devletin Teknik ve Mali yardımını gerçekleştirmek amacıyla gerekli tedbirler alınacaktır.

d. 1963 Yılı programındaki hükümlere uygun olarak tarım hizmetlerinin yeniden düzenlenmesi, kurulan özel bir komisyonda araştırma konusu yapılmış ve bir rapor hazırlanmıştır. İdareyi ve İdarî Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonunca da incelenip üzerinde bir karara varılan rapordaki ilke ve tavsiyeler, uyarınca gerekli kanun tasarılarının 1965 yılı sonuna kadar hazırlanması mümkün olamamıştır. İşin önemi göz önüne alınarak, Tarım Bakanlığının yeniden teşkilatlanmasını öngören tasarı 1966 yılının ilk yarısında Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacaktır.

e. Köy İşleri Bakanlığı Teşkilât Kanunu üzerinde yapılan çalışmalar hızlandırılacak ve İdarî Reform ilkelerine uygun olarak hazırlanacak tasarı 1966 yılının ilk yarısında Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacaktır.

f. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Teşkilât Kanun Tasarısının biran önce kanunlaşması için hükümetçe gerekli izleme yapılacaktır.

g. İdareyi ve İdarî Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonunca bayındırlık, özellikle karayolları hizmetlerinin tasarrufu ve sürati azaltacak yönde bölünmesinin sakıncaları göz önünde tutularak gerekli tasarılar hazırlanacaktır.

3. Çalışma metotlarının ıslahı :

â. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Türk idaresinde çalışma metotlarının ıslahı konusunu devamlı bir iş olarak ele, alıp, hizmetlerin daha kolay ve ekonomik bir şekilde yürütülmesi için yerine getirilmesi zorunlu tedbirleri tespit edecektir.

b. Bakanlıklar bünyesinde kurulmuş olan geliştirme komiteleri, organizasyon ve metot birimleri çalışma metotlarının ıslahı üzerinde pratik tedbirler alacaklar ve elde edilen sonuçlardan diğer kuruluşların da yararlanmasını sağlayacaklardır.

c. Kamu kuruluşları ile Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü işbirliği yaparak çalışma metotlarının ıslahı konusuna ağırlık veren kısa süreli eğitim programları düzenleyeceklerdir.

d. Bakanlık ve diğer kamu kuruluşlarında görevli müfettişlerin teftişlerinde organizasyon ve metot konusu üzerinde durmaları ve kendilerini de bu alanda gerekli tavsiyelerde bulunabilme yeteneğine sahip olacak şekilde eğitime tabi tutulmaları sağlanacaktır.

e. İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme çalışmaları içinde «Kırtasiyecilikle Savaş» çalışmaları hızlandırılacaktır.

GENELGELER

T. C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
İller İd. Gn. Md.

Ankara
2/2/1966

Şb. Md. : 3.23158 - 1/577
Konu : Resmî Makamlara yapılacak
talep ve müracaatlar Hk.

..... Valiliğine

Resmî Makam ve mercilere yapılacak her türlü talep ve müracaatların mevzuat hükümlerine göre neticelendirilmesi, Kanunların bütün vatandaşlara eşit olarak uygulanması, Hukuk Devleti ve eşitlik prensiplerini bozacak şekilde vatandaşlar arasında fark gözetilmesi asla bahis konusu olamayacağına ve aracı ve mutavasitlara, meydan verilmemesine dair Başbakanlık Makamından alman 22/1/1966 gün, Özlük ve Yazı İşleri 27 - 205/664 sayılı yazı örneği ilişik olarak gönderilmiştir.

Bilgi edinilmesini ve keyfiyetin ilgililere duyurularak tamim gereğine riayet edilmesini önemle rica ederim.

Ek : 1 yazı ör. dağıtım :
Gereği : Valiliklere, Merkez Dairelerine

Dr. Faruk Sükan
İçişleri Bakanı

T. C.

BAŞBAKANLIK

Özlük ve Yazı İşleri : 27 - 205/664

Ankara
22/1/1966

İçişleri Bakanlığına

Resmî Makam ve mercilere yapılacak her türlü talep ve müracaatların mevzuat hükümlerine göre neticelendirilmesi, kanunların bütün vatandaşlara eşit olarak uygulanmasını emreden Anayasamızın açık bir icabıdır.

Hukuk Devleti ve eşitlik prensiplerini bozacak şekilde vatandaşlar arasında fark gözetilmesi asla bahis konusu olamayacağına göre resmî makam ve merciler nezdinde tesir ve nüfuz kullanarak müracaatları istenildiği gibi neticelendirmek vadi ile aracılıkta bu-

lunulmasına hiç bir suretle mahal bulunmamak ve bu kabil teşebbüsler müsamaha ile karşılanmamak gerekir.

Aracılığın muayyen şekilleri Türk Ceza Kanununun 278 inci maddesiyle de suç sayılarak müeyyide altına alınmış bulunmaktadır.

Bu gerçek ve hukukî duruma rağmen, türlü şekillerde, hatta isim tasrih edilerek Devlet ve Hükümet adamlarına yakınlık iddiasıyla aracılık teşebbüslerine girişenlerin bulunduğu istihbar edilmektedir.

Şunu önemle hatırlatmak isterim ki, suç teşkil edecek mahiyette olsun veya olmasın, her şeyden evvel iyi niyete dayanmayan ve Anayasaya aykırı olan aracılık ve iltimasçılığın önlenmesi lüzumu, kamu hizmetlerinde vazife almış her kademededen memur ve amirlerce bilinmesi ve icabına riayet edilmesi gereken bir husustur.

Diğer taraftan haksız dileklerin iltimas, nüfuz kullanarak haklı çıkarılmasını temin yolundaki teşebbüslerin buna ümit bağlayanlara hiç bir fayda sağlayamayacağı ve tam tersine bu yola baş vuran ve aracılık edenler kadar bunlara haksız yardımda bulunabilecek memurların da aleyhine neticeler ve sorumluluklar doğuracağı bütün vatandaşlarca açıkça bilinmelidir.

Devlet ve vatandaş münasebetlerini bozan ve kötü neticelerini ayrıca izaha hacet bulunmayan bu müzmin iltimas ve aracılık derdinin ortadan kalkması için görev sorumluluğunu müdrük idarecilerle birlikte vicdan sahibi bütün vatandaşlara da büyük vazifeler düşmektedir.

Vatandaş müracaatlarını resmî makamlara kabul ettirmek iddiasıyla araya girmek isteyecek aracıları ve iltimasçıları tamamıyla lüzumsuz hale getirmenin başlıca çaresi, bütün resmî dairelerde her dereceden âmirlerin ve memurların kapılarını iş sahiplerine açık tutarak vatandaşın aracı kullanmayı düşünmesine yer bırakmayan ve kanunları hiç birv fark gözetmeksizin objektif ve tarafsız ölçülerle tatbik eden bir çalışma anlayış ve düzeninin tesisidir.

Diğer mühim bir tedbir de, her dairede âmir ve memurların vatandaş müracaat ve dilekleri için araya girecek mutavassıt ve iltimasçılara asla cesaret ve ümit vermeyen vakur ve ciddî bir tutumu, hatır ve gönül endişelerine kapılmadan herkese karşı gösterebilmeleridir.

Ezici çoğunluğu itibarıyla iyi niyetinden ve dürüstlüğünden emin olduğum büyük, küçük bütün memur arkadaşların her türlü kamu

hizmetlerinde hukuk devletine yakışan kanun hakimiyetini ve eşit muamele prensibini büyük bir hassasiyetle benimseyerek tatbik etmeleri, Anayasanın ruhuna ve vatandaş vicdanına aykırı gelen bu iltimas aracılığına son verme gayretlerimizin başarısı için bir teminat olacaktır.

Bütün devlet teşkilâtındaki vazifelilerin, bu dâvada kendilerine düşen kanuni görevleri müsamahasız şekilde yerine getirmelerini önemle rica ederim.

Süleyman Demirel

Başbakan

İmza

YENİ YAYINLAR

İş Hukukumuzun Kaynakları Toplu İş Sözleşmeleri Memleketimizde Tetkikatı
Mevzuat Hükümleri ve Mahkeme İçtihatları

Yazan :

İktisat Fakültesi İş Hukuku Uzmanı

Avukat Suphi OKAY

Istihlâl Caddesi Santamaria Han No : 431 Beyoğlu – İstanbul

YENİ MESNEVİ

Necla ÇARPAN

Posta Kutusu 247 Ankara

Okurlarımıza tavsiye ederiz.