

TÜRK İDARE DERGİSİ

İÇİŞLERİ BAKANLIĞINCA İKİ AYDA BİR ÇIKARILIR

Yıl : 36

Mayıs - Haziran 1966

Sayı : 300

İÇİNDEKİLER

TETKİKLER :	Sahife
Uyuşturucu Madde (Beyaz Zehir) ler Üzerinde Bir M. Muhtar İnceleme ÇAĞLAYAN	3
Genel İdaremiz ve İçişleri Bakanlığı Teftiş Heyetinin İhsan DEDE Fonksiyonu	25
İdarede Reform ve Yetki Dağıtımı Meselesi	Cafer EROĞLU 42
Malî Tevzinin (Finanzaugsglich) Teorik Esasları ve Federal Almanya'daki Tatbikatı	Hayrettin 63 NAKİBOĞLU
Karar Verme	A. Şerif 74 ONARAN
Toplum Kalkınması (ÖNDER)	İbrahim 89 ÖZTÜRK
İdareciler ve Güzel Söz Söylemek	A. Turhan 95 ŞENEL
Fransa'da İdarecilerin Yetiştirilmesi ve Millî İdarecilik Okulu	Dr. Nuri 108 TORTOP

TERCÜMELER :

Amme İdaresi Okulu Kudüs (Jerusalem) A. Hayrettin Kalkandelen 127

İDARİ COĞRAFYA :

Siverek İlçesinin İdarî Coğrafyası A. Fuat ÇAPAN 142

GENELGELER : 152

ABONE BEDELİ

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

ABONE BEDELİNİN GÖNDERİLMESİ ŞEKLİ

A — Türkiye’de :

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

İçişleri Bakanlığı Yayın Müdürlüğü — Ankara

adresine gönderilmelidir.

B — Yabancı memleketlerde :

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

YAZI İŞLERİ

İdareyi ilgilendiren mevzularda hazırlanacak etütler kabul olunur.

Gönderilecek yazıların iki nüsha olması ve 20, 25 sahifeyi geçmemesi, makinada seyrek satırla yazılmış olması ve yarım sahifeyi geçmeyen 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 İşlerini Fiilen İdare Elden Mes’ul Müdürü : **Yiğit KIZILCAN**

TETKİKLER

UYUŞTURUCU MADDE (BEYAZ ZEHİR)LER

ÜZERİNDE BİR İNCELEME

Yazan M. Muhtar Çağlayan

Ankara Hâkimi

23) 403. maddenin (I) numaralı bendine göre; (uyuşturucu maddeleri ruhsatsız veya ruhsata aykırı olanak imâl, ithal veya ihraç veya bu fiillere teşebbüs edenler... cezalandırılır).

Suçun konusu :

Suçun konusu “uyuşturucu maddeler” dir. Bu maddelerin nelerden ibaret olduğu metinde tasrih edilmemiştir.

Maddenin 2275 sayılı kanunla değiştirilen metninde bu maddeler; “Esrar, müstahzar afyon, ve tıbbî afyon ile müstahzarlarının ve morfin ve, bütün milhleripin ve morfinin uzvî hamızlarla veya küül cezriyle birleşmesinden mütehassıl bütün eserlerinin ve bunların milhlernin ve koka yaprağı, ham kokain ve kokain, ekgonin ve tropokokain ile bütün milhlerinin ve yüzde 0.20 gramdan fazla morfin ve milhlerinin ve yüzde 0.10 gramdan fazla kokain ve milhlerini muhtevi bütün müstahazarların ve Eucodal, dikodit, dilodit, asedikon ve bunların terkibi kimyevinde bulunan maddelerle, bu maddeler mahiyetinde olduğu bakanlar kurulunca tayin ve ilân olunacak maddeler ve bütün müstahzarları” suretinde sayılmış bulunmakta iken’ 4055 sayılı kanunla yapılan tâdilde burular metinden çıkarılarak, yerine “uyuşturucu maddeler” ibaresi konulmuştur.

Bu husustaki gerekçe yukarı sahifelerde yer almış olduğu için, burada tekrarına lüzum görülmemiştir.

3491 sayılı Toprak Mahsulleri Ofisi Kanununun bazı maddelerini değiştiren 7368 sayılı kanunun ek I. maddesinde; “Ham afyon”un, uyuşturucu maddelerden madut olduğu gösterilmiştir.

Yeni icat olunan maddeler :

Maddenin 4055 sayılı kanunla tādilden önceki metninde mevcut olan «bu maddeler mahiyetinde olduğu icra vekilleri heyetince tayin ve ilân olunan maddeler» ibaresi de kaldırılmıştır. Buna dair gerekçe yukarıda yer almış bulunmaktadır.

Şu halde, kanunumuza göre; bir maddenin uyuşturucu maddelerden sayılıp sayılmayacağı bahsinde önemli olan ve göz önünde bulundurulması gereken husus; o maddenin “uyuşturuculuğu ve sarhoşluk tevhit edici oluşu” dur. Maddenin tabii veya mamul olması arasında fark yoktur.

Türk Ceza Kanununun 403. maddesinin 2 ve 4 neti bentlerinde sayılan uyuşturucu maddeler arasında anılmış bulunmayan “Baz: morfin”in, (bu bentlerde yazılı) morfin sayılamayacağına karar verilmiştir.²³

Konunun önemine binaen, Yargıtay içtihadı birleştirme genel kurulunca ittihaz olunan bu karar üzerinde durmak lüzum ve zaruretinin hissediyoruz.

Kararın dayanağını, Adli Tıp Meclisinin ve kimyahanesinin bazı raporlarında “Baz morfinin 1k kademede afyondaki elde edilen madde olduğu ve ham afyon sayılması gerektiği” ve bazı raporlarında ise; “Baz morfinin, morfin olabilmesi için, başkaca kimyevî ve fizikî işlemlere tâbi tutulması gerekmekte olduğu ve Türk Ceza Kanununun 403. maddesinin 6123 sayılı kanunla değiştirilmesinden önceki metninde (morfin ile morfin müstakları) beraber- yer aldığı halde, yeni şeklinde yalnız morfin kelimesi bırakılarak, failin daha ağır bir cezaya tâbi tutulduğu” üzerinde durulup hukukî bakımdan bir sakınca bulunmadığı takdirde morfin sayılabileceği” mütalâası teşkil eylemektedir.

Kararın ikinci bölümünde; TCK. nun 403. maddesinin geçirdiği tâdü saffaları izah olunmuş ve bu arada; sözü geç/en maddenin 2275 sayılı kanunla değışen birinci fıkrasında “uyuşturucu maddeler” ı birer birer sayıldığı halde, 4055 sayılı kanunla yapılan tādilde bunlar metinden çıkarılarak, sadece “uyuşturucu maddeleri...” ibaresi konulmakla yetinilmiş olduğuna ve 3491 sayılı kanuna 7368 sayılı kanunla eklenen I inci maddede; ham afyon, hazırlanmış afyon, tıbbî afyon ve bunların müstahazaran Türk Ceza Kanununun tat-

²³ İctihadı birleştirme. Gen. Kur. 13.1.1964 2/2. İlki 297-298-299 da.

bikatinde uyuşturucu maddelerden sayıldığı yazılı olup, ham afyon uyuşturucu maddelerden savılmakla beraber, hazırlanmış afyon, tıbbî afyon ve bunların müstahzarları arasında hukukî bir fark gözetilmemiş bulunduğu işaret edilmiştir.

Kararın üçüncü bölümünde; “Türk Ceza Kanunu, uyuşturucu maddelerden hiç birisini tarif etmediği gibi, ayrıca şiddet sebebi saydığı eroin, kokain, morfin ve esrarın ne olduğunu da açıklamamıştır. Ancak, 3189 sayılı kanımla onaylanan 1936 tarihli Cenevre anlaşmasına a t mukavelenamenin birinci maddesinde; (işbu mukavelede uyuşturucu maddeler tâbiriyle, 25. Kanunusani. 1912 tarihli Lahaye mukavelesi ve 19. Şubat.1925 tarihli ve 13. Temmuz. 1931 tarihli Cenevre mukaveleleri ahkâmının tatbik edildiği veya edileceği ilâçlar veya maddeler anlaşılır) denilmekte olup, 2108 sayılı kanunla hükümetimizin katılması kabul olunan her üç sözleşmede; ham afyon, tıbbî afyon, morfin, ham kokain ve kokainin tarifleri mevcut olup, (afyonun” $C_{17}H_{19}NO_3$) kimya düsturuna uygun olan başlıca müessir cevherine morfin denir) hükmü yer almıştır.) Denildikten sonra, 6123 sayılı kanunla değişen TCK. nın 403. maddesinin birinci bendinde uyuşturucu maddelerin izinsiz imal, ithal ve ihracının ve bu fiillere teşebbüsün yasak olduğu bildirilmesine göre, 403. maddenin ikinci bendinde yazılı maddelerin imalinde (iptidai .maddeler temin ve tedarik edilmiş ve elde edilen âletlerin bu imale elverişli bulunduğu anlaşılmış olduğu takdirde) imale teşebbüs hallerinde aynı cezaî hükümler uygulanacağı şüphesiz olup, baz morfin yapan veya buna kalkışanların araçlarının yetersizliği sebebiyle, morfin yapmak imkânına sahip bulunmadıkça, morfin imal edenler veya buna kalkışanlarla bir sayılmalarına, Türk Ceza Kanununun 6123 sayılı kanunla değişik 4-03. maddesinin açık hükümleri karşısında, kanunî imkân bulunmadığı, bununla beraber mahkemelerin, suçun ağırlığını ve suçluların kişiliğini göz önünde tutarak verecekleri cezayı arttırmak yetkisine sahip olduklarından, hem uluslararası sosyal düzen için, hem yurdumuz için büyük tehlikeler arz eden(bu gibi suçların suçlularına verecekleri cezada, yerine göre, cezanın en aşağı sınırı ile bağlı kalamayacakları gibi, en yukarı sınıra veya en yukarı sınıra yakın miktarlara, kadar yükselebilecekleri ve böylece, baz morfinin morfin sayılmasıyla korunmak istenen yararın (menfaatin) yeteri kadar ve yasaya uygun olarak korunmuş olacağı, gerekçesine dayanılarak, 403. maddenin 2 ve 4 ncü bentlerinde sayılan uyuşturucu maddeler arasında anılmış bulunmayan baz morfinin (bu

berilerde yazılı) morfin sayılmayacağı sonucuna varılmış bulunmaktadır.

Yargıtay beşinci ceza dairesi de kararlarında; Adli Tıp kimyahanesinde yapılan tahlil sonuçlarına ait rapor ve adli tıp meclisinin mütalâasına istinaden, baz morfini uyuşturucu maddelerden saymamıştır.²⁴

Uyuşturucu maddelerin keyif verici bir tarzda istimali halinde insan sağlığı ve sosyete için doğurduğu tehlikenin büyüklüğü göz önünde tutularak, bu zehrin kanun dışı ticaretinin ve kullanılmasının menî için Milletlerarası anlaşmalar imzalandığı gibi, her memleket de kanunlarına koydukları hükümler ve ağır müeyyidelerle bu nitelikteki suçları önlemeye çalışmışlardır.

Memleketimizde, uyuşturucu madde (Beyaz zehir) lerin kanun dışı ticaretini ve kullanılmasını önlemek maksadıyla TCK. nın 403 ve müteakip maddelerine ağır cezaî müeyyideler konulmuş bulunmaktadır.

Filhakika, sözü geçen maddenin Birinci bendinde; (uyuşturucu maddeleri ruhsatsız veya ruhsata aykırı olarak imal, ithal veya ihraç edenlerin... cezalandırılacağı) tespit olunduğu gibi, (2) numaralı bendinde; bu maddeler eroin, kokain, morfin ve esrar olduğu takdirde cezanın arttırılacağı gösterilmiştir.

Afyondan çıkarılıp, ağrıyı dindirmek veya dimağı uyuşturmak için cilt altına şırınga edilen çok kuvvetli bir beyaz zehir olan morfin, bir “alkaloid” dir. Bütün diğer alkaloitler gibi asitlerle ‘kolaylıkla tuzlar teşkil eder. Morfinin yirmiye yakın tuzu belli olup, bunlardan tababetten en ziyade kullanılan Klorhidrat ve sülfat tuzlarıdır. Baz morfin, alkaloidin kendisi, yani tuz halinde olmayan morfindir. Molekül ağırlıklarındaki farklar göz önüne alınmak şartıyla, baz morfin ile çeşitli morfin tuzlarının tesirleri tamamen aynıdır. 403. maddenin (2) numaralı bendinde yer alan “morfin” kelimesinin yanma Klorhidrat veya sülfat gibi herhangi bir tuz eki konulmadığına nazaran, buradaki “morfin” terimini, morfin tesirini haiz bütün morfin tuzları ile “Baz morfin” i şümulüne alan bir tâbir suretinde anlamak gerekir.²⁵

²⁴ 5. CD. 16.3.1963. 5610/2465.

²⁵ Prof. Dr. Şükrü Kaymakçı)an. Yargıtay’ın bir içtihadı birleştirme kararı hakkında, Milliyet Gazetesi 22.8.1964 sayı 6012.

Öte yandan, kararın gerekçesinde, morfin için bildirilen $C_{17}H_{19}NO_3$ formülü, tamamen baz morfin molekülüne tekabül eylemektedir. Prof. Kaymakçalan'ın makalesinde işaret olunduğu üzere, esasen Birleşmiş Milletlerin 1963 yılında yayınladığı International kontrol altındaki narkotik maddeler listesinde (E/CN.7/436), baz morfin, morfin kelimesinin sinonimi olarak görülmektedir.

Yargıtay'ı bu yolda karara sevkeden, Adli Tıp kimyahane müdürlüğünün raporu ve Adli Tıp Meclisinin mütalâası olmuştur. Filhakika, !bu mütalâada; "...hukukî bakımdan bir sakınca bulunmadığı takdirde..." ibaresi yer almış bulunmaktadır ki, bunda baz morfinin, morfin olup olmadığının, tamamen teknik bir konu suretinde ele alınması ve bu konudaki raporların yetkili mercilerce tamimiyle teknik ve objektif esaslara istinat ettirilmesi icap edeceği yolundaki usul ve kaideye açık bir aykırılık görmekteyiz. Yani, baz morfinin morfin olup olmadığı ve uyuşturucu madde sayılıp sayılmayacağı, bu konuda teknik sahada ihtisası bulunan yetkili mercilerden sorularak tespit edilecek yerde, bunun takdirini adli mercilere ve hukuk sahasına bırakmayı hiç bir suretle tasvip eylememekteyiz.

Prof. Kaymakçalan makalesinde; (Yargıtay genel kurulu bu mesele hakkında üniversitelerimizin ilgili fakültelerinin ve Türk farmakope komisyonunun yazılı mütalâalarını da almak lüzumunu hissetmiş olsa idi, herhalde bu karar tamamen aksi şekilde, fakat hakikate uygun olarak "baz morfin morfindir" şeklinde tecelli ederdi. Baz morfinin, morfin olabilmesi için, bazı ameliyeleri icap ettirdiği şeklindeki mütalâa da doğru değildir. Esasen, baz morfinin bizzat kendisi olduğuna göre, böyle bir ameliye bahis konusu olamaz. Ancak, baz morfinin, morfin tuzlarına tahvilinden /bahsedilebilir ki; bu da son derece basit bir ameliye olup, hususi bir teşkilât icap ettirmez. Bununla beraber, baz morfinin kaçak olarak istihsalinde esas gaye; eroin imali olduğundan, bu iş için baz morfinin ayrıca bir morfin tuzuna tahviline de lüzum yoktur. Baz morfinin ham afyon sayılması gerektiği hakkındaki mütalâa ise, üzerinde ayrıca durmayı dahi icap ettirmeyecek kadar sakattır.) demektedir.²⁶

Bütün bu gerekçelere dayanarak biz de sayın prof. Şükrü Kaymakçalan ile aynı düşüncede bulunuyor ve Yargıtay içtihadı birleştirme genel kurulunun kararına iştirak eylemediğimizi belirtmek istiyoruz.

²⁶ Kaymakçalan s.g. Makale.

24) Kanun koyucu, uyuşturucu maddeler arasında eroin, kokain, morfin veya esrarın bulunmasını şiddet sebebi saymıştır. (M.403/2.4).

Prof. Faruk Erem ,bu hususta; (Bu maddelerden morfinin, diğer üç madde ile aynı tesirde sayılmasında isabet görülemez. Zira, morfin, diğerleri derecesinde suça sev kedici maddelerden değildir. Esrar, kanunî manada mamul sayılmaz ise de; “uyuşturucu madde” telâkkisi mümkün ve fakat “esrar” sayılması imkânsız maddeler de mevcut olabilir) demektedir.²⁷

Maddî unsur :

25) Suçun maddî unsuru “imâl, ithal, ihraç” veya bu fiillere “teşebbüs” tür.

Teşebbüs; Kanun, uyuşturucu maddeler konusunda teşebbüsü, tamamlanmış suç gibi cezalandırmıştır. TCK. nun, teşebbüsü tekemmül» etmiş suç gibi cezalandırdığı, sadece 403. madde değildir. İstisnâî olarak şiddet göstermek lüzum ve zarureti hisseylediği diğer bir takım suçlarda kanun koyucu teşebbüsü, tam fiil gibi cezalandırmıştır,

Suç mevzuu maddeyi başkası için tedarik ederek ,bir mahalden diğer bir mahalle nakletmiş olmasına göre; fiil tamken, nakis teşebbüs suretinde tavsif edilerek noksan ceza tayini... yolsuz görülerek hüküm bozulmuştur.²⁸

İmal tabiri; mamul uyuşturucu maddelere delâlet eder. Bununla birlikte, imalde büyük ve teşkilatlı bir faaliyet şart değildir. Fakat, uyuşturucu maddenin sadece muhafazası için başvuru tertipler imal sayılamaz.²⁹

Bu itibarla, esrar tozunun bi nefsihi uyuşturucu madde olmasına., uçmasını, dökülmesini men maksadıyla macun ve hap haline getir lülesinin, bunun mahiyetini tebdil etmemesine binaen, esrardan imal mevzubahis olamayacağı cihetle, kendisi için kendir tohumu toplamak ve bunları kuşanmak halinin, imal sayılamayacağına³⁰ve Hint keneviri yaprak ve tozlardan olan esrar için “imal veya ma-

²⁷ Faruk Erem. Tür kCeza Hukuku. Cilt. 2. 1962. Sh. 656.

²⁸ 5. CD. 24.10.1960. 3466/4573.

²⁹ Erem. Sh. 656.

³⁰ 4. CD. 23.12.1944 11640/14152.

mul olma”nın bahis konusu olamayacağına ³¹karar verilmiştir. Şu halde, «imal» de ölçü, «maddenin mahiyetinin tebdili» olmak gerekmektedir. Bu itibarla, esrarın dahi mahiyetinde vukua gelebilecek olan bir değişiklikle mamul hale getirilmesi mümkündür. Fakat, «kenevirlerin uçlarındaki yaprakları kurutup ufalayarak, torbalara koymak, gibi mahiyetini tebdil etmeyen basit ameliyeler imal sayılmamıştır.» ³²

Kanun koyucu, “ithal” ve “ihraç” tabiri ile, uyuşturucu maddelerin kaçak suretiyle ithal ve ihracını kast etmiştir.

Manevi unsur :

26) Suçun teşekkülü için, imal, ithal veya ihracın “ruhsatsız” veya “ruhsata aykırı” olması gerekir. Bu hükme göre; uyuşturucu, maddeleri, kullanacak olanlara ulaştıracak bir faaliyette kullanılmak maksadıyla olmayan imal, ihraç veya ithalin de bu madde hükmüne göre cezalandırılacağı düşünülebilir. Şüphesiz, ruhsatsız veya ruhsata aykırı imal, ihraç ya ithalde maksat gayrimeşrudur. Fakat bu, her zaman müptelâ olanlara, doğrudan doğruya temin maksadına matuf olmayabilir. ³³Bununla beraber maddenin 6123 sayılı kanunla tādili gerekçesinde; “uyuşturucu maddelere ait kaçakçılığın önüne geçilebilmesi için, evvelimde mahiyetleri itibariyle daha vahim neticeler tevhit eden bu gibi maddelerin imal, ithal veya ihracının önüne geçilmesi lüzumlu görüldüğü” belirtilmiştir.

27) Kanun koyucu, uyuşturucu maddeler suçlarının failleri hakkında hürriyeti bağlayıcı cezadan başka, maddenin miktarına göre artan mütezayit nisbete tâbi para cezası da tertip etmiştir.

Para cezasının, 1.000 liradan aşağı olmamak üzere, uyuşturucu maddenin her gram veya küsuru için 10 lira üzerinden hesaplanacağı gösterilmiştir.

Yargıtay’ca; ham afyonun TCK. nın tatbikatında uyuşturucu maddelerden madut öldüğü 7368 sayılı kanunun ek birinci maddesi sarahati iktizasından olduğuna göre; ağır para cezasının, ham afyonun miktarı üzerinden tayini gerekirken, ihtiva ettiği morfin miktarının esas tutulması suretiyle sanığa eksik ağır para cezası hük-

³¹ 4. CD. 6.2.1951 700/700

³² 5. CD. 20.5.1954 1892/1975.

³³ Erem. Sh. 657.

molunması kanuna aykırı görülmüştür. ³⁴Şu halde, suç konusu olarak ele geçirilen maddelerin «he birinin ne nisbette halis uyuşturucu maddeyi muhtevi olduğu» nun tespiti ile, nisbî para cezası miktarının ona göre tayini gerekir. ³⁵Yapı, ele geçirilmiş »olan madde içerisinde, mevcutsa uyuşturucu olmayan “yabancı madde” çıkarıldıktan sonra, katıksız uyuşturucu maddenin miktarı, para cezasının tayinine esas tutulacaktır. ³⁶Uyuşturucu maddeyi tabii surette muhtevi mahsuller hakkında da aynı şekilde hareket edilmesi lüzumludur. ³⁷Bu itibarla, “ne kadar miktar saf esrar çıkabileceği usulen tahkik ve tesbit ettirilerek, sonucuna nazaran para cezasının tayini gerekli iken, kendir tohumunun esrar kabulü yolsuz” sayılarak hüküm bozulmuştur. ³⁸Bir gramın küsurunu (santigram) aşmayacak miktarda uyuşturucu maddenin bulunması, fiilin suç sayılmasına mani olmaz ise de cezayı hafifletici takdire bağlı sebebin kabulü isabetli olur. ³⁹

Sürgün :

Kanun, suç failleri hakkında, «istihsal mıntıkaları dışında ve polis teşkilâtı bulunan kaza «ilçe» merkezlerinden birinde infaz edilmek ve bu müddet içinde emniyeti umumiye nezareti altında bulundurulmak üzere» sürgün cezası tertip eylemiştir. (Madde. 403/1).

Metinde; «Emniyeti umumiye nezaretinde bulundurulmak üzere» ibaresi kullanılmakta ise de; bu suçlar için kanunun kabul ettiği «sürgün» cezasının bir «tedbir» sayılması mümkün değildir. Burada bahis konusu olan, sadece «ceza» dır. (TCK. II). 6123 sayılı kanunun gerekçesinde; (bu cürümlerden dolayı hükmedilen sürgün cezalarının daha tesirli bir hale getirmek ve mahkûmların, sürgün cezasının infazı sırasında kontrol ve murakabesiz kalmamalarını sağlamak maksadıyla kendilerinin aynı zamanda emniyeti umumiye nezareti altında bulundurulmaları da nazara alınmış, diğer taraftan sürgün cezasının, bu zehirlerin iptidai maddelerinin istihsal edildiği mıntıklar haricindeki yerlerde çektirilmesi en makul ve yerinde bir tedbir olacağı düşünüldüğünden, bu cezanın istihsal mıntıkaları dı-

³⁴ 5. CD. 27.4.1961. 806/1882

³⁵ 4. CD. 14.3.1952. 2651/2651.

³⁶ 4. CD. 29.1.1953. 851/876.

³⁷ Erem. Sh. 658.

³⁸ 4. CD. 16.6.1953. 5516/6730.

³⁹ 5. CSD. 1.4.1954. 1249/1284.

şındaki ilçe merkezlerinden birinde çektilmesi esasının kabul edildiği» belirtilmiştir.

Yargıtay; sürgün yerinin «istihsal mm tık ası» olup olmadığını göz önünde bulundurur mamasını bozma sebebi saymıştır.⁴⁰

Sürgün cezası, cezaların infazı hakkındaki 647 sayılı kanunun geçici 2 nci maddesiyle kaldırılmıştır.

Teşekkül Vücuda Getirmek :

28) Kanun koyucu; bu suçları işlemek için «teşekkül vücuda getirme»yi, bu teşekkülleri idare etmek veya [bunlara dâhil olmayı müstakî bir suç saymıştır. Filhakika, maddeye göre; uyuşturucu maddeleri ruhsatsız veya ruhsata aykırı olarak imal, ihraç, ithal suçları, bunlara «teşebbüs» (TCK. 403/1) teşekkülü vücuda getirenlerle idare edenler veya teşekküle dâhil bulunanlar tarafından işlendiği takdirde, ceza artırılır. (Madde 403/5).

Görülüyor ki; kanun, belli bir maksat için «teşekkül vücuda getirilmesi» halini, ayrı ve müstakîl bir suç saymak istemiştir. Gereçcede bu hususta; (Bu suçları işlemek için teşekkül vücuda getirmek, bu teşekkülleri idare etmek veya bu teşekküllere dâhil olmak fiilleri ceza müeyyidesi altına alındığı gibi, teşekkül vücuda getirenlerle idare edenler veya böyle teşekküle dâhil olanlar tarafından cürmün işlenmesi hali de cezayı ağırlatın sebep olarak kabul edilmiştir) denilmektedir.⁴¹

Prof. Faruk Erem'e göre; bu suç, «cürüm ikai için cemiyet teşkiline ait hüküm muvacehesinde tereddütleri mucip olabilir. Zira, kanunun 313. maddesine göre «âmmenin selâmeti aleyhine cürüm» işlemek için cemiyet teşkili de cezalandırılmaktadır. Bu itibarla, uyuşturucu maddelere müteallik cürümlerde teşekkül vücuda getirilmesine müteallik hükmü (TCK. 403/5), buna nazaran daha umumi bir hüküm olan «cürüm ikai için cemiyet teşkili»ne ait hükme istisna kabul etmek icap eder. Bu itibarla, istisnanın cemiyet kuranlara bilerek yardım halinde, bu manada umumi hüküm olan 314. madde tatbik olunmalıdır.

⁴⁰ 5. CD. 25.3.1954. 1129/117Z.

⁴¹ Hükümetin 1.12.1950 tarihli esbabı mucibesi

Kanun , iki kişinin birleşmesini «teşekkül vücuda getirmek» saymıştır. İki veya daha ziyade kimselerin bu cürümleri işlemek için anlaşmaları teşekkül sayılır.» Teşekkülün fazlaca üyesi bulunması halini cezanın takdirinde hâkim nazara alır.

«Teşekkül»ün kabulü için sanıkların; oldukça kabarık bir yekûn tutan uyuşturucu maddeden hâsıl olacak kâra ne şekilde ortak olduklarının., aralarında mukaddem bir anlaşmanın mevcudiyeti iktiza eder. ⁴²

Yine, sanıkların, birleşerek afyon satışı hususunda faaliyette bulundukları ve satış sırasında yakalandıkları anlaşıldığı halde, fiilin «teşekkül» yerine «topluluk» olarak tavsifi... kanuna uygun görülmemiştir. ⁴³

Kanun, teşekkül vücuda getirmek, bunu idare etmek veya buna dâhil olmak fiillerini, muayyen «cürümleri işlemek için anlaşma» şartı ile suç saymıştır. Her hâdisede ve her fail hakkında muayyen maksatla anlaşmayı araştırmak lâzımdır. ⁴⁴

Şiddet sebebi :

28) Prof. Faruk Erem'e göre; teşekkül suçu ile uyuşturucu maddelere müteallak bu suçların teşekkülü vücuda getirenlerle idare edenler veya dâhil olanlar tarafından işlenmesi hâlini tefrik zaruridir. Suçu, bu şahısların işlemesi halinde cezalan arttırılacaktır. Fakat, ayrıca teşekkülden dolayı ceza görüp görmeyecekleri anlaşılmamaktadır. Esasen, henüz hiç bir suç işlenmeden evvel de teşekkülü vücuda getirmek suçtur. Ve beş seneden az olmamak üzere ağır hapsi müstelzimdir. O halde, asgari haddin üstünde pek' ağır ceza hükmetmek imkânsız değildir. Halbuki, asıl suçu işleme halinde ceza bir miktar arttırılacaktır ki, bu hususta tereddüt edilebilir.

Teşekkülü vücuda getirmek suçu ile, bunun kumcusu, idareci veya mensubu tarafından işlenmiş olan suçların cezalan hakkında TCK. nun 78. maddesine göre hareket etmek yerinde olur. Bu hususta kanunun benzer hükümleriyle insicam sağlanması yerinde olurdu. ⁴⁵

⁴² 5. CD. 16.6.1961. 2376/5212.

⁴³ 5. CD. 9.8.1963 4588/5525.

⁴⁴ Erem. Sh. 660.

⁴⁵ Erem. Sh. 660.

Maddenin 6 numaralı bendinde; bu suç, «meslek, sanat veya maişet vasıtası haline getirenler» in cezası artırılmıştır. Prof. Faruk Erem'e göre; Kanun, meslek sanat, maişet vasıtası gibi manasının tayini çeşitli anlayışlara yol açan tabirler yerine, «itiyat» halini nazara almış olsaydı, tatbikatta güçlük çekilmezdi.⁴⁶

Maddenin 6 numaralı bendine göre; bu suç, «aralarında anlaşma ve irtibat olmaksızın, iki veya daha ziyade kimseler tarafından toplu olarak işlenirse» ceza arttırılır. O kimseler arasında «anlaşma» mevcut olduğu takdirde «teşekkül vücuda getirmek» hükmü uygulanmak lâzımdır. Esasen, uyuşturucu maddeleri imal, ithal veya ihraç fiillerinin, iki veya daha ziyade kimseler tarafından, aralarında evvelce anlaşma olmaksızın toplu olarak işleyebileceklerini düşünmek kolay olmasa gerektir.

Küçükleri, Ehliyetsizleri Kullanmak :

Maddenin (7) numaralı bendinde; «on sekiz yaşını bitirmeyen küçükleri veya ceza ehliyetini haiz bulunmayanları» bu suç işlemekte kullanan kimseler hakkında, asıl fail için tertip olunacak cezanın, bir miktar arttırılacağı tespit olunmuştur.

a — Küçükler :

Suçun işlendiği andaki yaşı on sekizi doldurmamış olması gerekir. On sekiz yaşını doldurmadığı halde, «ceza ehliyet» i kısmen mevcut küçükleri suçta kullanmak dahi bu bent hükmüne dâhildir. Küçüğün ehliyete sahip olması, kendi hakkında tertip edilecek cezaya müessirdir.

b — Ehliyetsizler :

Ceza ile tamamıyla ehliyetsizlerin ifade edilmek istendiği iddia olunamaz. Zira aksi takdirde, on sekiz yaşını doldurmamışlar ile, ehliyetsizin aynı hükme tâbi tutulması izahsız bırakılmış olurdu. Bu itibarla, meselâ : tam olmayan akıl maluliyetine müptelâ kimse de bu hükme nazaran «ehliyetsiz» sayılmalıdır. Ehliyete kısmen sahip olması, kendisi hakkında verilecek cezada nazara alınır.⁴⁷

⁴⁶ Erem. Sh. 660.

⁴⁷ Erem. Sh. 681.

Gerekçede bu hususta : (.... veya on sekiz yaşını bitirmeyen küçüklerle, ceza ehliyetini haiz bulunmayan kimselerin bu suçların işlenmesinde kullanılması da nazarı itibara alınmıştır. Bu itibarla...cemiyet ve beşeriyet için büyük bir tehlike teşkil eden ve temin etmiş olduğu maddî menfaat ile verilen ceza arasında bir nispet olmayan bugünkü halin bu salgın ortadan kaldırmak için kâfi bir çare olmadığı mülâhaza edilerek, bu maddeler yeni baştan tedavi edilmiş ve çok mühim hallerde ölüm cezası da konulmak suretiyle, beşeriyeti ve cemiyetimizi bu afetten ve salgından kurtarmanın imkânları derpiş edilmiştir) denilmektedir.⁴⁸

Müsadere :

30) Maddenin son fıkrasına göre; birinci, ikinci bentlerle, beşinci, altıncı ve yedinci bentlerin idam cezası tertip veya bu cezalar yerine başka bir ceza tayin olunduğu hallerde, failin bircümle menkul ve gayrimenkul malların m müsaderesine dahi hükmolunur.

Bu hükmün, müsadere hususunda TCK. nun koymuş olduğu genel mahiyette müsadere (Madde. 36) hükmü ile çelişme halinde bulunduğu açıkça göze çarpmaktadır.

Müsadere, suç ile alâkadar olduğu veya varlığı suç teşkil eden eşyaya ait bulunması halinde ancak meşru sayılmaktadır. Bilhassa, bir suçlunun, suçu teşkil eden fiili ile bir gûna ilgisi olmayan bütün mallarının müsaderesi, yâni «umumi müsadere», zamanımız ceza hukukunda meşru görülmemektedir.

Bununla beraber, «umumi müsadere» uyuşturucu madde imal, ithal, ihraç veya sair faaliyetlerin sermayeye muhtaç bir hal olması sebebiyle sanığın her türlü maddî imkândan mahrum edilmesiyle müessir bir tedbir suretinde de mütalâa edilmiştir. Bu görüş, Milletlerarası anlaşmalara tekaddüm eden müzakerelerde savunulmuştur. Bununla birlikte, suçlunun bütün mallarına şâmil bir müsadere hükmünün tatbikinde rastlanacak güçlük dfe işaret edilmiştir. Kanunun gâyesi; «Umumi müsadere» hükmü koymak olduğuna göre; müsaderenin menkul veya gayrimenkul mallara tahsisini izah etmek güçtür. «Haklar» m müsadere dışı olduğunu iddia etmek imkânsız değildir.⁴⁹

⁴⁸ 22.2.1953 gün ve karar 32. sayılı Adalet Komisyonu raporu.

⁴⁹ Erem. Sh. 661, 662.

31) Maddenin (3) numaralı bendine göre; «uyuşturucu maddeleri, memleket içinde ruhsatsız veya ruhsata aykım olarak satanlar, satışa arz edenler veya satın alanlar veya yanında yahut başka bir yerde bulunduranlar veya bu maddeleri parasız devredenler veya bu suretle devralanlar veya sevk veya nakledenler veya bunların ne suretle olursa olsun tedarikine vasıta olanlar... cezalandırılır.»

Suçun maddî unsuru :

Prof. Faruk Erem'e göre; maddede gayri mütecanis bâzı fiilleri saymak suretiyle maddî unsuru göstermek yoluna gidilmiştir.

Kanunda satmak, satışa arz etmek, satın almak, bedelsiz devretmek, devir almak, sevk ve nakletmek fiilleri tatad edilmiş ise de; bu tadada lüzumlu denilemez. Zira, kullanma maksadıyla bulundurmamak hariç, gayrimeşru herhangi bir sebeple uyuşturucu maddeyi yanında bulundurmamak suç sayılmıştır.⁵⁰

Bundan ayrı olarak, uyuşturucu maddelerin «her ne suretle olursa olsun tedarikine vasıta olanlar» da aslî fail gibi tecrim edilmiştir. (Madde. 403/B-3).

Metinde sayılan fiillerin hiç biri «şeklî suç» niteliğinde olmadıkları için, teşebbüs mümkündür. Yargıtay'ca; başkasına esrar tedarikine taallük eden suçun tamam olması için, esrarın kendisine tedarik olunan şahsın eline geçmesi şart olduğu, fiilin tam teşebbüs safhasında maniaya uğraması halinde tam fiilden ceza verilmesin", n yolsuz olduğu» içtihat edilmiştir.⁵¹

Uyuşturucu maddenin tedarikine vasıta olmaya teşebbüs de mümkündür. Yargıtay'ın içtihadına göre; «Eroin satılması ve paranın bayie verilmesi hususunda tavassut eden sanığın fiili tamam olmasına ve bu maddenin alıcının eline geçmesi icap etmeyeceği 403. maddenin sarahati iktizasından bulunmasına nazaran, tavassutun teşebbüs derecesinde kaldığından bahisle 62. maddenin tabiki yolsuz» addolunmuştur.⁵²

⁵⁰ Erem. Sh. 663

⁵¹ 5. CD. 15.9.1955. 3575/3455.

⁵² 4. CD. 9.11.1935. 8804/6224.

Prof. Faruk Erem; (bu görüşe katılmak güçtür. Zira, aslında fer'i iştirakin (TCK. 65) bir çeşidi olan «vasıtalık etmek» halinin aslî fail sayılması yolundaki kanunî faraziye «teşebbüs» e dair hüküm-lerin — şartları mevcut ise — tatbikine mani değildir. Buna mukabil, «uyuşturucu maddelerin satışa arz olunması 6123 sayılı kanunla değiştirilen 403. maddenin 3. bendi mucibince tam fiil teşkil ettiğinden, 62. maddenin tatbikinin» yolsuz olduğu kabul edilmiştir. ⁵³Sadece, satışa arzın tam fiil sayılması halinde diğer fiillerde teşebbüsü kabul, insicama uygun düşmemektedir) demektedir. ⁵⁴

Suçun manevî unsuru :

32) Kanun, uyuşturucu maddeleri bulundurmanın kasdî olmasını lüzumlu saydığı cihetle, suçun tekevvünü için «umumi kasd»ın sübutu kâfidir. Ticaret «saik» inin sübutu şart olmadığı gibi, uyuşturucu maddelerin muayyen kimselerin istihlâkine tevdiine matuf olması da şart sayılmamıştır. Kanun, sadece «kullanmak maksadıyla uyuşturucu maddeyi yanında bulundurmak» hâlini ayrı bir suç saymıştır. (TCK. Madde. 404/2).

Şiddet sebepleri :

İmal, ithal ve ihraca taallûk eden şiddet sebeplerinin, bu suçlar hakkında da uygulanması lâzım gelir. Bu. itibarla, uyuşturucu maddenin «eroïn, kokain, morfin ve esrar oluşu» na (TCK. 403/4), suçun teşekkül vücuda getirilerek işlenmesine (TCK. 403/5), suçu meslek, sanat, maiyet vasıtası haline getirenlere ve toplu olarak işleyenlere (TCK. 403/6), küçüklerle ehliyetizleri suçun işlenmesinde kullananlara (TCK. 403/7), suçun umuma açık yerlerde veya nakil vasıtalarında işlenmesine (TCK. 406/2), şahısların hastalanması, vara ve berelenmesi gibi sıhhatçe bir arıza vuku bulmasına (TCK. 407) taallûk eden şiddet sebepleri, bu suçlar hakkında da uygulanacaktır.

406. maddenin (2) numaralı bendinde; (... her nevi nakil vasıtalarında...) İbaresı kullanılmıştır.

Bu ibarenin konulmasıyla kanun vâzının ne gibi bir maksat takip eylemiş olduğu, Yargıtay Ceza Genel Kurulunun bir içtihadı ile aydınlanmıştır.

⁵³ 5. CD. 28.5.1955 1850/1797.

⁵⁴ Erem. Sh. 664.

Filhakika, kuruluş halinde ham afyon taşımaktan sanıklar M. Sabri Karaca, Mehmet Türköz ve Nejat Özgülümser'in TCK.nun 403. maddesinin (5) no.lu bendinin 3 ncü fıkrasında yazılı anlamda bir kuruluş meydana getirerek, tedarik eyledikleri afyonu, bunlardan Nejat Özgülümser'in şoför olarak çalıştığı otomobilin özel surette tertiplenmiş bir yerine koyarak, bizzat kullandığı otomobil ile götürmekte iken, Akşehir ile Konya arasındaki karakol önünde yakalanmışlardır.

Sanıkların, Akşehir ağır ceza mahkemesinde yapılan muhakemeleri neticesinde; TCK. nun 403/3, 5, 406/231 ve 33. Maddeleri uyarınca.... mahkûmiyetlerine dair verilen 24.12.1962 tarihli hükmün, 4C6 2. maddenin uygulanmasıyla ilgili kısmı kanuna uygun bulunmuş ise de; C. Başsavcılığının bu yöne ilişkin itirazı, ceza genel kurulunca; (...403. maddenin (3) no.lu bendinde, uyuşturucu madde nakli suç unsuru olup, bu unsura her nevi nakil aracının dâhil bulunduğu-; ancak, kanun koyucunun, 406. maddenin 2 nci bendinde Uyuşturucu maddenin bir nakil aracı ile nakledilmesini tek başına cezayı ağırlatıcı bir sebep saymadığı, cürmün her nevi taşıtlarda, bunların sahip veya (kaptan, makinist, şoför, hostes, kamarot gibi) hizmetlileri tarafından işlenmesini, cezayı ağırlatıcı sebep olarak kabul eylediği, uyuşturucu maddenin satılması veya satışa arz edilmesi suçunda, bu maddenin her nevi nakil vasıtalarında, bunların sahip ve müstahdemleri tarafından satılması veya satışa arz edilmesi cezayı ağırlatıcı bir' sebep olarak kabul edildiği gibi, uyuşturucu maddenin satılması veya satışa arz edilmesi suçunda, uyuşturucu maddenin taşınması halinde de bu maddenin her türlü taşıtlarda, bunların sahip veya hizmetlileri tarafından taşınmasının dahi cezayı ağırlatıcı sebep sayıldığı, her iki halde de suç unsuru ile» cezayı ağırlatıcı sebebin aynı olmadığı, ancak kanun koyucusunun, suçun her nevi taşıtlarda, bunların sahip, veya hizmetlileri tarafından işlenmesi halinde cezayı ağırlatıcı sebep saymaktaki amacının; bunların, esas işlerini kötüye kullanmalarını, suçu işlemekte sahip oldukları kolaylığı, işledikleri suçun etki alanının genişliğini daha ağır ceza müeyyidesi altına almak olduğu... şu halde, 403. maddede ve 404. maddenin (1) nolu bendinde yazılı suçlar, yolcu ve yük taşınmasında kullanılmakta olan her türlü taşıtta bunların sahip veya hizmetlileri tarafından işlenirse, 406. maddenin (2) nolu bendindeki cezayı ağırlatıcı hükmün uygulanmasının, kanun koyucunun maksadına uygun olduğu, bunun dışında tek başına uyuşturucu madde taşımak için özel olarak taşıt tutulmuş ve kullanılmış ise, eylemin, uyuşturucu maddenin taşınmasından ibaret bulunduğu ... bu itibarla, suç unsuru olan taşıma olayının, ayrıca 406/2. madde ile cezanın arttırılmasına sebep

sayılmasının kanuna uymadığı; ...) gerekçesiyle kabul edilerek, beşinci ceza dairesinin kararı kaldırılmıştır.⁵⁵

Keza, bu suç işleyenlerin, «tabip, veteriner, kimyager, eczacı, diş tabibi, dişçi, ecza ticarethanesi sahibi, mes'ul müdürü, sivil ve askeri «sağlık memurları, ebe, hemşire veya hastabakıcı» olmaları takdirinde de ceza arttırılmak lâzım gelir. (Madde. 406/1).

Uyuşturucu maddeleri kullanmağa yardım : (TCK. Madde. 404),

33) Maddenin birinci bendine göre; «mahsus bir yer tedariki ile veya başka surette bir veya daha ziyade kimseleri celbederek, uyuşturucu maddelerin kullanılmasını kolaylaştıranlarla, bu maddeleri ons ekiz yaşını bitirmeyen küçüklere veya görünür şekilde aklen malûl olanlara veya müptelâlarına verenler», 403. maddenin 3 ve 4 ncü bentlerinde yazılı suçlara nisbetle daha ağır ceza ile cezalandırılırlar.

Maddî unsur :

Bu bent, 6123 sayılı kanunla tâdilden önce, 403 ncü maddede yer almakta idi. Tâdilden sonra bu maddeye alınması şu gerekçeye dayanmaktadır : (Mahsus bir yer tedariki veya başka suretle halkı celbederek, uyuşturucu maddelerin kullanılmasını teşvik etmek fiili, ilgisi hasebiyle 404. maddeye alınmış ve bu maddeleri on sekiz yaşından aş ağı küçüklere veya görünür şekilde aklen malûl olan'ara veya müptelâlarına verenler hakkında 403. maddenin ikine' bendindeki cezaların altında bir arttırılacağı açıklanmıştır.)⁵⁶

Prof. Faruk Erem bu hususta; (Bu gerekçeye rağmen, maksadın ve bilhassa 404. madde ile olan ilginin ne olduğu anlaşılmamaktadır. Sadece uyuşturucu maddelerin kullanılmasını kolaylaştırmak halinin, uyuşturucu maddeyi başkasına tedarik veya temin edenden daha fazla ceza görmesi mantıkî değildir. Bu itibarla, kanunun maksadı, hem başkasına uyuşturucu maddeyi temin ve hem de kullanılmasını kolaylaştıran kimseyi daha fazla ceza ile cezalandırmak olsa gerekir. Esasen, aksi mütalâa, bu maddeleri küçüklere, akıl malûllerine ve müptelâlara verenlere taallûk eden hükmü, aynı bendin mukaddem hükmü ile

⁵⁵ C.U.H. 8.7.1963 38/36. İtiraz.

⁵⁶ Milletvekillerinin 2/372 sayılı kanun teklifi. 6123 sayılı kanunun esbabı mucibesi.

telif de imkânsız olur.) demektir.⁵⁷

Manevî unsur :

Suçun tekevvünü için, umumi kasd kâfi olup, özel kast «saik» a lüzum yoktur.

Cezaya tesir eden sebeplerden, 406. maddenin (2) numaralı bendi ile neticeye taallük eden 407. maddede yer alan şiddet sebepleri ve müsadere hükmünü ihtiva eden 408. madde hükmü bu suç hakkında da uygulanır.

Uyuşturucu maddeyi kullanma suçu :

34) «Uyuşturucu maddeleri kullananlarla, bu maksatla yanında bulunduranların., cezalandırılacakları» 404. maddenin (2) numaralı bendinde tesbit olunmuştur.

Kanun, uyuşturucu maddeleri «kullanma» yı bu maddelerin «tedariki» ne taallük eden suçlara nisbetle daha hafif cezalarla cezalandırmıştır. Fakat, uyuşturucu maddeleri kullanmak ile, başkalarına da tedarik eylemek suçlarının aynı hâdisede mevcudiyetine rastlanmaktadır. Bu hallerde iki ayrı suç mevcut olup, fikrî içtima (TCK. 79) hükmü uygulanamaz.

Suçun maddî unsuru; uyuşturucu maddeyi kullanmak veya kullanmak maksadıyla yanında bulundurmaktan ibarettir.

Metinde; «kullanmak maksadıyla yanında bulundurmak» ibaresi yer a İd gına göre; suçun manevî unsuru bakımından «umumi kast» kâfi değildir. «Kullanmak maksadıyla» terimi ile ifade edilen «saik» e de ihtiyaç vardır. Asıl suçluya ait esrarı, memurlardan kaçırıp ocağa atan şahsın fiilinin, TCK. nun 296. maddesine uyacağına karar verilmiştir.⁵⁸

403. maddede yer alan «satın almak», «yanında yahut başka bir yerde bulundurmak» halleri, satmak veya başkasına devir veya temin etmek maksadıyla olan fiillere taallük eyler. «İstihlâk maksadıyla satın almak» kendisi kullanmak için failin yanında ve hatta bir yerde bu maddeleri bulundurması hali 404. maddenin (2) numaralı bendi hükmüne dâhil bir suçtur. (59)

⁵⁷ Erem. Sh. 666, 667.

⁵⁸ 5. CD. 12.5.1955 2299/2024. ı(59) 5. CD. 2.2.1955 419/376.

Mükerrirler hakkında, TCK. nın tekerrür hükümlerinin (M. 81) tatbik edileceği tabîi olmakla birlikte, bunlara, ayrıca «istihsal mıntakaları dışında ve polis teşkilâtı bulunan kaza merkezlerinden birinde infaz edilmek ve bu müddet içinde emniyeti umumiye nezareti altında bulundurulmak üzere» sürgün cezası da verilmek lâzımdır. Sürgün cezası, 647 sayılı kanunun geçici 2 nci maddesiyle kaldırılmıştır.

İptilâ (tutkunluk) hâli :

35) Kanun, uyuşturucu maddelere tutkun olanlar hakkında özel nitelikte bir «emniyet tedbiri» koymuş bulunmaktadır.

«Uyuşturucu maddeleri kullanan kimsenin alışkanlığı iptilâ derecesinde ise, salâhı tıbben tebeyyün edinceye kadar hastahane muhafaza ve tedavisine hükmolunacağı» maddenin 3. numaralı bendinde tasrih edilmiştir.

Alışkanlığın, «iptilâ derecesi» ne vardığı hususunun tıbben tespiti gerekli olup, bunun dışında herhangi bir tespit şekli geçerli sayılmaz.

«Hastahane muhafaza ve tedavi tedbiri» ne de olsa şahıs hürriyetini tahdide müncer olduğu cihetle, buna mahkemece karar vermek lâzımdır. (TCK. 404/2).

Hastahane muhafaza, ceza değil, bir emniyet tedbiridir. Kanun, «salâhın tıbben tebeyyününe kadar muhafaza ve tedavi» den bahsetmek suretiyle, tedbirin yukarı haddini göstermemiştir. Salâhın tıbben tekevvününden sonra failin serbest bırakılması için kazaî karara lüzum yoktur. Sanığın iptilâsı kabul ve tedavisine hükmolunduğu takdirde, ayrıca ceza tayininin yolsuz olduğuna karar verilmiş, ⁶⁰bu suretle alkol iptilâsı ile uyuşturucu madde iptilâsı arasında müşabehet bulunduğu kabul edilmiştir.

Uyuşturucu madde alışkanlığının iptilâ derecesinde olup olmadığının tıbben tespiti lâzımdır. ⁶¹Tıpta ise, uyuşturucu maddelerden bazılarında alışkanlığın iptilâ derecesinde olup olmadığının tıbbî yollarla tespit edilemeyeceği bunun «adlî tahkikat» ile aydınlatılması icab ettiği fikri öne sürülmüştür. Filhakika, bazı psikiyatri mütehassıslarına göre; «esrara karşı da iptilânın husulü bazen görülmektedir. Fakat, morfin veya eroinde olduğu gibi daima iptilâ

⁶⁰ 4. CD. 6.10.1953 10897/9176.

⁶¹ 4. CD. 20.1.1951 333.

husule getirmemekte ve bazen yalnız itiyat halinde kalmaktadır. Buna karşılık, Adalet Bakanlığının bir tamiminde; «Esrar kullanmada iptilâ bahis konusu olamayacağı»⁶² öne sürülmüştür. Bu tamim Adli Tıp Müessesesinin bir mütalâasına istinat ettirilmiş ise de; sonradan bu mütalâa değiştirilmiştir. Adli tıbbın kanaatine göre; «bu mütalâada, gerek memleketimizin ve gerek ecnebi memleketlerin esrar tesemmümü hakkında salâhiyet sahibi zevat ve eserlerine müracaat edildiğine dair sarahat görülmemiştir. Keyif için esrar kullananların bir kısmında esrar itiyadı iptilâ derecesine varmaktadır, uyuşturucu maddelerden çeşitli afyon müstahzarları ve kokaine karşı olan iptilânın tespiti, şahsın müşahede altında bulundurulması ve bu müddet içinde yapılan laboratuvar tetkikleriyle, birlikte gösterdiği şeriri belirtilere istinaden mümkün olmaktadır. Esrara gelince; esrar itiyadının iptilâ derecesine varıp varmadığını tespit etmek için, sadece şahsın müşahede altına alınması, laboratuvar ve şeriri âraza dayanarak bir karara varılabilmesi her zaman imkân dâhilinde olamamaktadır.

Afyon müstahzarlarına karşı iptilâsı olanlar birdenbire bu zehiri almaktan mahrum kalınca, karakteristik belirtiler gösterirler ve bu sayede teşhis konulması kolaylaşır. Esrar müptelâlarında ise; birdenbire esrarın kesilmesi, afyon müstahzarlarında olduğu gibi, karakteristik imsak belirtileri meydana getirmez. Her vak’ada müşahede altına alınmasıyla bu müddet esnasında gerek tırnak köşelerinde ve gerek ağızdan alınan maddelerin laboratuvar muayenesi yapılarak, esrar itiyadı aşikâr bir surette meydana çıkarılır. Şüpheli şahısların müşahede altına alınması laboratuvar tetkike imkân vermesi ve ilk muayenelerinde akıl vaziyetinden şüphe edilenlerin bu durumlarının esaslı tespiti bakımından lüzumludur. Adli tahkikat evrakının incelenmesiyle esrar itiyadının ne zamandan beri ve ne derecede olduğunu açıklamak suretiyle iptilâ hakkında mütalâa yürütmeye hizmet edeceği tabiidir. (Adli Tıp Meclisinin kararı. Adli - Tıbbi ekspertiz mecmuası. 1955. Sayı. Sh. 29).

Uyuşturucu maddeler alışkanlığını iptilâ derecesine vardiyanlar hakkında altı aydan bir seneye kadar emniyeti umumiye nezareti altında bulundurulmak cezasının hükmolunacağı ,404. maddenin (3) numaralı bendinde tasrih olunmuştur. Bu tedbir, ceza niteliğinde değildir. Tedbir tedaviden sonra tatbik edilmek lâzım gelir; «Hasta-

⁶² Tamim. Ce. İş. 4.4.1949 12/39.

hanede salâh bulduktan sonra, infaz edilmek üzere mealindeki hüküm, infaza müteallik görülerek metinden çıkarılmıştır.⁶³

Suç konusu maddenin eroin, kokain »morfin, esrar olmasından ötürü 403. maddede yer alan şiddet sebebi, kullanma suçunda tatbik olunmaz. Fiilin neticelerinden mütevellit şiddet sebebinin (TCK. 407) tatbik edilemeyeceği ise, şiddet sebebinin teşkil eden fiilin mahiyetinden ileri gelmektedir.⁶⁴

36) Kanun, uyuşturucu maddeleri tedarik suçlarında (M. 403) ve bu maddeleri kullanma, yardım (M. 404/1) fiillerinde, suç ortağının «ihbar»ını, kendisi bakımından cezayı kaldıran veya azaltan bir sebep suretinde mütalâa eylemiştir.(M. 404/3).

Maddenin (3) numaralı bendinde; «bu cürümlerden birine iştirak etmiş olan kimse resmî makamlar tarafından haber alınmadan evvel keyfiyeti ve cürüm ortaklarını ve uyuşturucu maddeleri sakladığı veya imal eylediği yerleri mercilerine haber vererek yakalanmalarını ve elde edilmelerini kolaylaştırırsa, fiile terettüp eden cezadan muaf tutulacağı» tespit olunmuştur.

Kanun koyucuyu bu mahiyette hüküm koymağa sevk eden düşünce şu şekilde izah edilmektedir : «Bu cürümler ve bilhassa teşekkül halinde işlenen bu gibi cürümlerin meydana çıkarılarak, faillerinin yakalanmalarını ve cezasız kalmamalarını sağlamakta faydası olacağı mülâhaza edildiğinden, 1918 sayılı kanunda olduğu gibi 404. maddeye de böyle bir hükmün konulması uygun görülmüştür.⁶⁵

Prof. Faruk Erem'e göre; neticesi bu kadar önemli olan, yâni faili cezadan kurtaran bir hâlin gerekçesi, sadece diğer ortakların yakalanmalarını temin ile izah edilmemeliydi. Her halde, kanun koruyucu burada bir çeşit «faal nedamet» i yâni muayyen bir neticeyi tevlit etmek şartı ile faillerin yakalanmasını kolaylaştırmak, «nedamet duygusu »nu nazara almıştır.⁶⁶

⁶³ 6123 sayılı kanun hakkında Adalet Komisyonu Raporu.

⁶⁴ Ereni. Sh. 671.

⁶⁵ 6123 sayılı kanunun gerekçesi.

⁶⁶ Erem. Sh. 671.

Kovuşturma ve muhakeme usulü :

37) Uyuşturucu maddelerin murakabesi hakkındaki 2313 sayılı kanunun 27. maddesinde; Türk Ceza Kanununun 403, 404, 405,406, 407 ve 408 inci maddelerinde yazılı suçların 1918 sayılı kanun hükümlerine göre takip ve muhakeme olunacağı tespit edilmiştir.

Kayıkcılığın men ve takip ne dair 1918 sayılı kanunun 6829 sayılı kanunla değışen 58. maddesine göre; bu kanunun hükümlerine muhalefet edenler hakkında yapılacak takibat ve tahkikat, 3005 sayılı kanunun birinci maddesinin (a) bendindeki mahal ve aynı kanunun 4 ncü maddesinde yazılı zaman kayıtlarına bakılmaksan, mezkûr kanun hükümlerine tevfikân icra olunur.

Bu itibarla, dâva, uyuşturucu maddelerin murakabesi hakkındaki 2313 sayılı kanunun 27. nci maddesi delâletıyla 1918 sayılı kanunun 58 nci maddesi mucibince mahal ve zaman kaydına tâbi olmaksızın, meşhut suçlar kanununa tâbi olduğu halde, mahkemece 3005 sayılı kanunda yazılı üç günlük müddetin geçmesinden sonra ve deliller toplanmadan dava açıldığından bahisle duruşma yapılamayacağından, umumi hükümlere göre muamele ifası için dosyanın C. Savcılığına iadesine karar verilmesi kanuna uygun görölmemiştir.⁶⁷

Para cezasının niteliğı ve infaz şekil ve sureti :

38) TCK. nın 403. maddesindeki para cezaları, mütezayit nispete tâbi (nisbî) ise de! mahiyeti itibariyle tazminat kabilinden değıl, amme para cezalarındandır. Bu husus, Yargıtay'ın müstakar içtihadı ile de teyit olunmuştur.⁶⁸

Amme para cezalarının ne şekilde infaz olunacağı, Türk Ceza Kanununun 5435 sayılı kanunla değışen 19. maddesinde gösterilmiştir. Ancak, 3491 sayılı Toprak Mahsulleri Ofisi Kanununun bazı maddelerini değıştiren 7368 sayılı kanunun ek birinci maddesinde; «ham afyon, hazırlanmış afyon, tıbbî afyon ve bunların müstahzarlarının, TCK. nın tatbikatında uyuşturucu maddelerden mâdüt olduğu» tesbit edilmiştir.

TCK. nın 6123 sayılı kanunla değışen 403. maddesinde de; uyuşturucu maddeleri memleket içinde ruhsatsız veya ruhsata aykırı olarak satanlar, veya

⁶⁷ 5. CD. 21.11.1961. 4272/4663.

⁶⁸ 5. CD. 24.3.1961 1120/1366.

satışa arz edenler veya satın alanlar veya yanında yahut başka bir yerde bulunduranlar... cezalandırılmıştır.

Hiç şüphesiz 7368 sayılı kanunun ek birinci maddesinin açık hükmü muvacehesinde «afyon», merindeki «uyuşturucu madde» tabirinin şümulüne girmektedir.

Öte yandan, 3491 sayılı kanunun 7368 sayılı kanunla değişen 27. maddesinin (G) bendi hükmüne nazaran, «bu kanuna göre hüküm olunan para cezalarına ait kesin ilâmlar, C. Savcılıklarınca re'sen Toprak Mahsulleri Ofisine verilir. Bu ilâmların para cezalarına ait kısmı, 1918 sayılı kanunun 56. maddesi hükümleri dairesinde ofisçe infaz edilir.

.Şu halde, amme nev'inden olmalarına rağmen, 7368 sayılı kanunun, metni aynen yukarıya alman 27/G. maddesinde ayrıca özel bir hükme bağlandığına göre; bu nevi para cezalarının, Toprak Mahsulleri Ofisince infazı gerekmektedir.

Nisbî para cezalarının, 647 sayılı kanunun 5. maddesinin şümulüne girip girmeyeceği, ödenmemeleri halinde hürriyeti bağlayıcı cezaya çevrilip çevrilmeyecekleri hususu Yargıtay Ceza Daireleri arasında ihtilâf konusudur. Görüş ayrılığının halli için mesele C. Başsavcılığınca içtihadı birleştirme kuruluna sevk edilmiş ise de, henüz bir karara varılmamıştır.

Para cezası, TCK. nın 403 ve 404. maddeleri uyarınca hükme- dilmişse, infazının, bu kanunun 19. maddesi hükmüne tevfikan yapılacağı tabidir.

GENEL İDAREMİZ VE İÇİŞLERİ BAKANLIĞI TEFTİŞ

HEYETİNİN FONKSİYONU

Yazan :

İhsan DEDE

Mülkiye Müfettişi

İncelemenin Özeti :

İdarenin bütün unsurlarını ve vasıflarını içerisine alan en mükemmel tarifi, «Grup gayreti ile işleri başarma sanat ve ilmidir.»

Bu tarifi muhtevası içinde, zamanımızda idareden ne anlaşılıyor? Bu anlayış içinde, Türk İdare sistemi ve Türk İdarecisi yabancı gözü ile nasıldır ?

Bu tahlillerden sonra, İçişleri Bakanlığının Genel idaredeki fonksiyon ve rolü nedir ve ne olmalıdır.

Nihayet Bakanlığın bir ünitesi olarak, Teftiş Heyeti Başkanlığının muhtevası ve fonksiyonunun ne olması gerektiği incelenmiştir.

Neticede, bu görev ve mahiyet teselsülü içerisinde, Mülkiye Müfettişliği fonksiyonunun, idarenin dinamizmine ayak uyduracak bir şekilde yeniden teşhiz edilmesi ve KURMAY bir müessese olarak İdarenin gelişimini tedvir edici bir mahiyet arz etmesi 20. asrın ikinci yarısı sevk ve idare felsefesine uygun olacağı mütalâa edilmiştir.

PLAN

- I — Giriş
- II — İdare'nin tarifi
- III — İdare'nin unsurları
- IV — Yabancı gözü ile İdare sistemimiz ve Türk idarecisi
 - a) Türk İdare sistemi
 - b) Türk İdarecileri

- V — Zamanımızda idare kavramı
 VI — İçişleri Bakanlığının genel idaremizdeki müessiriyeti
 VII — İdari bünyemizin «Mehtap» raporuna göre durumu

A — Araştırma neticesi
 B — Çareleri

- VIII — İçişleri Bakanlığı Teftiş Heyeti Başkanlığının fonksiyonu

- a) Mevzuata göre
 b) Tatbikattaki gerçek mahiyetine göre
 c) Amme idaresi bakımından Teftiş
 d) Mehtap raporuna göre :

- 1— Teftiş kavramı
 2— Bugünkü teftiş realitesi
 3—Teftiş h:zmeti hakkında genel tavsiyeler

- e) Devlet Plânlama teşkilâtı raporunda

- XI — Netice

I — GİRİŞ :

Sayın İçişleri Bakanı Dr. Faruk Sükan'ın İçişleri Bakanlığında şimdiye kadar pek mutad olmayan, Mülkiye Müfettişleri ile yapmış olduğu «Sohbet Toplantıları» İdari .Mekanizmanın geleceği için ümit' verici bir başlangıçtır.

Bu gibi toplantılar; Amme İdaresinin en mühim fonksiyonlarından birisi olan «Haberleşme» unsurunun ve aynı zamanda İdaredeki «Beşerî Münasebetlerin» en lüzumlu faktörlerinden birisidir.

«Haberleşme; serbest, sorumlu ve hassas bir idareden teşvik görüyorsa, Demokrasi gelişecektir. Aksi halde haberleşme yolları kapandığı nisbette, Demokraside ilerleme kaydetmiyor, geriliyor demektir.» ¹

Bu toplantılarda konuşulan mevzulardan cesaret alarak, konumuzu. incelemeğe gayret edeceğiz.

¹ Nazari ve Tatbiki Teşkilât ve İdare - sf :

II — İDARE NİN TARİFİ :

Konumuzun mahiyetini «TATBİKİ İDARE» bakımından tahlil etmeye çalışacağız. Planımızı da bu çerçeve içerisinde çizmiş bulunuyoruz.

Bu manada;

«İdare, grup gayretile işlerin başarıma san'at ve ilmidir.»

Bir ikinci tarif de;

«Âmme İdaresi, Âmme Hukukunun sistematik bir tatbikidir.»

Diğer bir tarifi de;

«İdare; sosyal, ve ekonomik bir ortam içinde DİNAMİK bir vetire (oluşum) dur»

Bu tarifleri tahlil ettiğimiz zaman, son iki tarifi muhteviyatından, b'inci tarifi tetkik etmek icap eder.

İdare'de esas olan grup gayretidir. Muayyen bir grup insanın belirli bir gayeyi gerçekleştirmek üzere, müessir bir şekilde çalışmalarından, mesul bir kimsenin (Liderin) mevcudiyeti ile idarenin sanat ve İlmi tatbik sahasını bulur. ²

III — İDARENİN UNSURLARI :

Esasen, İdare mefhumunun kesin olarak bir tarifi olmamakla beraber, biz yukarda tespit edilmiş tariflerden bazılarını vermekle yetindik.

Gerçekten bu tariflerin tahlili neticesinde, İdare'nin unsurları tespit edilmiş olur. Bu «UNSURLAR»da, tecrübeli ve başarılı idarecilerin, «İyi bir idaresinin» müşterek metot ve prensipleridir.

Bu prensipler evvelâ Özel Teşebbüslerde tespit ve tatbik edilmiş, neticede geliştirilerek Amme İdarelerinde de hassasiyetle tatbik edilmeğe başlanmıştır.

Nihayet basite irca ederse, İdare görevlerine müessir olan bu disiplin ve unsurlar, İdarenin bizatihi kendisinde mündemiştir.

² Amme İdaresinin Unsurları - teksir notu -

Amme İdaresi mevzuunda bir otorite olan, «Luther Gulick» de, İdarecilerin yapması gerektiği görevin, çeşitli unsurların belirten meşhur «POSDCORB» kelimesini icat etmiştir. Bu kelime aşağıdaki «Unsurların» İngilizcelerini bir araya getirmek suretiyle bulunmuştur.

- 1 — Plânlama
- 2 — Organizasyon (Teşkilatlanma)
- 3 — Personel işleri
- 4 — Sevk ve İdare
- 5 — Koordinasyon
- 6 — Mali İşler
- 7 — Kontrol ve Murakabe
- 8 — Haberleşme
- 9 — Siyasetin tayini

Bu Unsurlar Özel Teşebbüs için tespit edilirken, hiç şüphesiz, işletmenin, Randımanı ve İktisadiliği esas gaye olarak alınmıştır.

«İyi bir İdarede» ise, Amme İdaresinin vasıfları değişik olduğu için, gayenin şunlar olması gerekir :

- 1 — Kanunilik
- 2 — Asgari masraf
- 3 — Verimlilik
- 4 — Kaliteli iş
- 5 — Amme menfaatine hizmet
- 6 — Sosyal ihtiyaçları tatmin
- 7 — Azamî sürat.

IV — YABANCI GÖZÜ İLE İDARE SİSTEMİMİZ ve TÜRK İDARECİSİ :

Zamanımızdaki modern idare ve Amme İdaresi prensiplerini, kısaca belirttikten sonra ;

Hepimizde malûm olan ve zaman zaman, sık sık tenkit edilen, «İdare Sistemimiz» ve «İdarecilerimiz» hakkında bizatihi kendimin,

mütalâa serdetmesi, tarafsız kalmanın ve hislerden azade olmanın imkânsızlığı içinde, uygun olmayacağı kanaati ile

Sadece bir yabancı müellifin yazı ve müşahadesini almayı, objektif bir tahlil şekli olarak müşahade ettim.

a) Türk İdare Sistemi : ¹

«.... Türkiye'nin, bugün karşı karşıya kaldığı meselelerin çoğu, Batıda sanayileşmenin geliştirmesini kolaylaştırmış ve hızlandırmış olan davranış, değer ve usuller olmaksızın Demokratik ve Sınai bir cemiyet yaratmak istenmesinden ileriye gelmektedir. Türkler taksitle, çapraşık ve pahalı bir sosyal mekanizma satın almayı taahhüt etmiş, fakat ilk taksiti ödeyecek idare elemanı, diğer taksitleri ödeyecek ve gerekli bakım ve tamirat masraflarını karşılayacak teknik kaynakları bulamamış durumdadır. Türkiye halen İdari kapasitesini aşan gayretler sarf etmekte, bu şartlar altında da işleri devam ettirebilmek için, İdare'i maslahat politikasını uygulamaya mecbur olmakta veya bu yolu tercih etmektedir.

«Hükümet» modern Türkiye'nin kurulacağını taahhüt etmiştir. Artık istese de bugünkü idari kapasitesine daha uygun başka gayeler edinemez. Halk sanayileşmesinin getirdiği maddi faydalanı çabuk öğrenmiştir. Fakat çoğu bu faydaların davranışlarda, çalışma ve teşkilât metotlarında hazırlık ve değişiklik yapmadan elde edilemeyeceğini kavramış durumda değildir...»

«... Türkiye'de üst kademe idarecileri, idareye gerçekten yön vermelerine ve memurlarına Liderlik yapmalarına imkân vermeyen bir sürü basit ve önemsiz işin yükü altında boğulup kaim şîardır. Ne yazık ki birçok İdareci rollerinin bu olduğu, aslında «menfi» ve «kanuni» anlamaktadır bu şahıslar bir gün sayısız kâğıtlar imzalamayacak, birbiri ardından gelen müracaat sahiplerini dinlemeyecek ve iki üç derece aşağıdaki memurlara yakışan önemsiz kararlar almayacak olsalar ne yapacaklarını bilemeyeceklerdir...»

«... İdari karar ve işlemler' yavaş yürümekte ve çoğu zaman istenilen sonuçlar vermemektedir. Zira karar ekseriya yanlış yerde, vakıalar iyice bilinmeden, kararın yürürlüğe konmasını sağlamak için gerekli tedbirler alınmadan verilmektedir. Çok kere karar ve-

¹ Lyntok Caldwell'in «Türk İdari Sistemi ve İdare-i Maslahat Politikası» adlı makaleden. TODAİE Yayını : 1958

ren, hiyerarşisinin yüksek kademesinde, asıl faaliyet sahasından uzakta bulunmaktadır. Gerekli istatistik, doküman ve incelemeleri hazırlayacak servisler kâfi gelmediğinden, Âmir karan ile ilgili gerçekleri ancak el yardımı ile bulmaktadır...

«... Türk İdarecilerinden bir çoğuna göre, kayıt tutmanın başlıca gayesi gerçekleri kaydetmek değil, sadece kayıt tutmuş olmaktır. Bazı memurlar kayıtları gerçekten olanlara göre değil, kendinden beklenene veya âmirinin arzusuna göre tutarlar.

Türk İdaresinde geleneksel olarak «Mevki'in» «hak» yarattığına inanılmakta ve memurun bazen çok iyi niyetler beslediği halde, gerçekleri söyleyeceği yerde, âmirinin arzu ettiği şeyleri söyleyerek onu aldattığı görülmektedir...

.... Halen yürürlükte olan usullerle verimli bir sevk ve idare sisteminin uzlaşamayacağını bazı devlet dairelerini ziyaret eden bir kimse kolaylıkla görebilir. Buralarda pek az işi olan figüranlara — meselâ kapıcı, kahveci ve odacılar — bol bol rastlamak mümkündür...

....Orta kademelerde, çalışmaların verimli olması için bir gayret sarf edildiği ve sorumluluk hissedildiği görülmemektedir. Buranın çalışmasına nezaret etmekten sorumlu amirlerin disiplin işleri ile ilgilenmediği görülmektedir. Bundan bir derece haklıdır. Zira kâfi derecede yetkiye sahip değildirler.

«...Yazarın, kendisi de bir gün bir Valinin beklenmedik bir anda Vilâyet şubelerinden birine gelme sahnesine şahit olmuştur. O zamana kadar lakayt, hatta aksi bir cevhe arz eden şubenin havası Vali'nin içeri girmesiyle birden değişti. Büro şefi duvarda asılı duran ceketini giymek üzere davrandı, odacılar hazır ol vaziyetini aldılar. Bütün odaya canlılık geldi ve nezaket havası kapladı. O ana kadar biraz dalgın görünen, aksi muamelede buluna şnef, aniden bir nezaket ve lütuf karlık timsali oldu. Bu olay Sosyal Psikoloji için enteresan bir inceleme konusu teşkil etmekle beraber, herhalde idare de bir dürüstlük ve istikrar örneği sayılamaz.

Yüksek İdareciler bir dereceye kadar, küçük memurları daima meşgul eden dilekçe sahiplerinden kaçınıbilirler fakat İslâmiyet devrinden kalma huzura kabul geleneğine ilâveten, modern Demokratik İdeolojinin kabulü, İdarecilerin kendilerini görmek isteyenleri şahsen kabul etmeleri gerektiği kanaatini uyandırmıştır.

«... Hiç bir idareci, imzalaması için kendisine getirilen ve ardı arkası kesilmeyen kâğıt yığınlarından kurtulmamaktadır. Toplantı ve görüşmelerin ikide bir imzalanacak yazılara havi kaim dosyalar getiren kâtipler tarafından kesilmesi, herhalde idarecin n, meseleler üzerinde sükûnetle düşünebilmesine engel olmaktadır. Neyse ki Türkler, fiziki yapılan ve sinirleri sağlam bir ırka mensupturlar. Aksi taktirde Türk İdarecileri her gün uğraşmaya mecbur kaldıkları vakit alıcı ve oyalayıcı «rutin» işlere uzun zaman tahammül edemezlerdi....»

.....**Koordinasyonun** önemini pek az kimse idrak etmiştir... En mühimi devlet dairelerindeki teşkilât ve idari usuller Koordinasyonu güçleştirmektedir.... İdare aşırı derecede merkezileştirilmiştir. Hemen hemen hiç Yetki Tevkili yoktur.... En küçük meselelerin bile, Vekile, hatta Vekiller Heyetine çıkması gerekmektedir... Ne yazık ki Vekiller, işlerin teferruatı ile okadar bunalmış ve KURMAY hizmetlerinden o kadar mahrumdurlar ki her meseleyi ayrı ayrı ele almaları gerekir.....Bu sebeplerden Vekiller gereken **Genel Siyatin** ne elması gerektiği üzerinde düşünmeye vakit bulamazlar...»

«... Türkiye’de ve Genel olarak Orta Doğuda İdare terimi. Avrupa’da ve Amerika’da anladığımız manada Sevk ve İdare demek değildir.... Sadece mevzuatın uygulamasını anlamaktadırlar...

...Sorumluluk ve Kontrol sisteminden en fazla şikâyetçi olanlar, İdareyi modern anlamda kavramış, enerjik ve genç idarecilerdir.

... Türk İdaresinde, İdarî işlemlerin devamlı ve sistematik olarak incelenebileceği fikri henüz yeni yen: revaç bulmaktadır. Teşkilât ve Metot incelemeleri yalnız birkaç müessesede yapılmaktadır.

...Modern İdarenin gelişmesi; daha müessir bir teşkilâtın, koordinasyonun ve kontrol metotlarının ihdasını gerektirmektedir.

...Vekâletlerde, Vilâyet ve Mahallî İdareler teşkilâtındaki çalışmalara nezaret eden ve bunlar hakkında rapor veren TEFTİŞ HEYETLERİ bulunmaktadır. Bu heyetleri müsbet manada sevk ve idareyi geliştirecek hale koymak,... Türk Milletinin menfaatlerini gerçekten koruyacak bir sorumluluk ve kontrol sistemi kurulabilmesi için, idarenin, müsbet bir programa dayanması gerektiğinin anlaşılması şarttır.

... Yukardaki inceleme Türk İdare sisteminde sık rastlanan bariz kusurları ve zayıf tarafları gözden geçirmek maksadı ile yapılmıştır.

Buna karşılık İdarenin kuvveti, tarafları da yok değildir.

....Türk İdaresi, Orta Doğuda halâ halka karşı sorumlu idarelerin kurulmasına engel olan ihtilâl ve yolsuzluklardan büyük ölçüde kurtulmuştur.

Çeşitli müşahit ve yazarlar, Türkiye'nin o bölgedeki en iyi idare edilen memleket olduğunda müttefiktirler. Türkler devlet işlerini ciddiye almaktadırlar...

.... İdari gelenekleri sevk ve idareden çok kontrole, işbirliğinden çok itimatsızlığa dayanmaktadır.

....Tarihte Türk Devletinin camlı ve müessir bir idare sistemi kuramaması vahim neticeler doğurmuştur. Türklerin İdare sistemlerini, mevcut şartlara uygun hale gelinceye kadar geliştireceklerine inananların dayandıkları noktalardan biride Siyasi Bakımdan bunun zaruri olmasıdır....»

b) Türk İdarecileri İse : ⁽¹⁾

«....Aşırı bir güven duygusu içindedir. Evrak imzalama itiyadı kuvvetlidir. Masa başında oturmayı tercih ederler. İdarecilik kompleksi içindedirler. Bütün işleri, astlarına havale ederler. Sorumluluk yüklenmekten son derece isteksizdirler. Astlarına karşı lüzumsuz derecede müsamahakârdırlar. Her şeyi «KİTABA» göre halletmeye çalışırlar... Zaman kavramı teşekkül etmemiştir. Şatafatlı plân yapmayı çok severler, Buna rağmen bu plânların nasıl uygulanabileceğini hiç düşünmezler. En iyi Türk İdarecisi, her tarafta en çok bezi olan fakat asıl kendi işine en az zaman ayırabilen kimsedir....»

Y — ZAMANIMIZDA İDARE KAVRAMI :

Memleketimizdeki durum, acı da olsa bugün dahi, yukardaki müşahadeleri biraz ifrat olsa da, maalesef böyle olduğuna göre;

İdare anlayış ve kavramımızı, bu husustaki hiç bir müessir esasa dayanmayan geleneklerimizi, terk ederek, zamanımızın idare Felsefesine doğru derhal yönelmemiz gerekir.

⁽¹⁾ Skinner C. Wichham : Haryard Üniversitesi İş İdaresi Prof. TODAİE Yayım. Ter. Cahit Tutum.

İçinde bulunduğumuz ortamda;

a) Ekonomik Metot ve Usullerde,

b) Teknoloji ve Makinalaşmada,

c) Ulaşım - Haberleşme de,

ki gelişmelerde; büyük hamle ve terakkiler olduğuna ve bu derlemelerinde süratle devam edeceğin göre ;

Artık SEVK ve İDARE'nin sadece tecrübeye dayandığı, doğuştan idareci, eski ve yaşlı idareci sloganı maziye karışmıştır. ¹

Bir İdarecinin, muhakeme kabiliyeti ve çeşitli alternatifler arasında en iyisini seçme mahareti esas vasfı olmakla beraber, bu insanın daha iyi bir idareci olması, ancak Eğitim ve Öğretim ile mümkündür.

Araştırmalar göstermiştir ki, yazımızın baş tarafında da belirttiğimiz gibi, en başarılı idarecilerin meseleleri hallederken geçirdikleri safhaların, farkında olmasalar bile, belli bir sistem, metot ve unsurlardan mündemiç olduğu tespit edilmiştir ki, bunların «POST- CORB» ile ifade edilen unsurlar olduğunu belirtmiştik. Bu unsurlarla ilgili karar ve faktörler çok komplekstir ve pek fazla bilgi -hüneri gerektirir.

O halde, 20. yüzyılın yarısında, Türkiye'nin İdare alanındaki Metot ve Prensipleri bilimsel açıdan çözümlenmesi zamanı çoktan geçmektedir. Günden güne Kamu hizmetleri o kadar değişmiş, gelişmiş ve çoğalmıştır ki, bu hizmetlerin halk için müessir olabilmesi, yerine getirilmesinde kullanılan «İdari Usûl ve Metotlar, bu ölçüde bir gelişme sağlayamamış olduğu bir vakia'dır.

Bugünün İdarecisi; insan gücü, para, malzeme ve zamanı verimli ve ahenkli şek İde yönelten kimsedir.

Bu kişilerin de zamanımızın Sevk ve İdare felsefesini benimsemeleri; İdarenin Metot ve Usullerini geliştirme ve tatbik etmenin sorumluluğunu duymaları gerekir. Gerçekten bugün, iktisaden ileri ülkelerde, Sevk ve İdare mekanizmasını çalıştıran ilke, usul ve prensipler devamlı bir eleştirme ve disiplin faaliyetlerinin içerisinde kalmaktadır. Dolayısı ile her an dinamik ve verimli çalışma ortamını yaratarak nitelikte, usûl ve sistemlere sahip bulunmaktadırlar.

¹ ERGUN ZOGA İdare"Dergisi sayı: 291. Sf: 102

VI — İÇİŞLERİ BAKANLIĞININ GENEL İDAREDEKİ MÜESSİRİYETİ :

İdaremin tarif, unsur ve kavramı ve Türk İdare Sisteminin, kısa ve öz olarak izahından sonra; Genel İdaremizin, İçişleri Bakanlığı Teşkilâtı ile olan yakın ilgi ve münasebetinin varlığı, kanaatimizce münakaşa kabul etmez bir gerçektir.

Bu husus, MERKEZİ HÜKÜMET TEŞKİLÂTI ARAŞTIRMA PROJESİ yönetim kurulu raporunda (MEHTAP raporu) vazıh bir şekilde belirtilmiştir. ²

İçişleri Bakanlığının en mühim hizmetlerini şu şekilde özetlemek mümkündür :

- a) Vatan sathına yayılan Genel Zabıta hizmetlerini düzenlemek, sevk ve idare etmek,
- b) İdari Ünite ve Teşkilâtın Sevk ve İdaresi,
- c) Mahallî İdare ve ünitelerin Vesayet şeklinde sevk ve idaresi

Diğer yünden, **İçişleri Bakanlığı :**

Çeşitli amme hizmetlerinin yürütücüsü olan ve İdarî teşkilat üzerinde koordine edici rolü bulunan bir teşkilâttır. Bir çok Bakanlığın hizmetleri arasında yer almıştır. B r çok kanun esas itibariyle diğer ilgili dairelere görev vermekle birlikte aynı zamanda icracı bir teşkilâta sahip bulunan İçişleri Bakanlığına da görev yüklemiştir. Bu it barla binleri bulan mevzuatın ve bunların yüklediği görevleri tek tek saymak mümkün değildir. ¹

Netice olarak :

İçişleri Bakanlığının en mühim hizmet ve görevi :

«Türk İdare Bünyesinin esasını meydana getiren teşkilâtı Sevk ve İdare etmektir.» (1)

² «MEHTAP» raporu Sf: 155

¹ «MEHTAP» raporu Sf: 155

VII — İDARİ BÜNYEMİZİN «MEHTAP RAPORUNA» GÖRE DURUMU :

A — Araştırma neticesi:

«Mehtap» Raporuna göre İdarî Sistemimizdeki temel eksiklikler 4 büyük grup halinde 35 madde olarak tespit edilmiştir.

Bunlardan konumuzla direk ve yakinen ilgisi olan maddelerden bazı mühim olanlar şunlardır :

a) İdarenin kendi içinde ve bütün kademelerde geliştirilmesi, bunun başlıca sorumluluk olarak bütün idarecilere benimsenilmesi, gerekli merkezî sorumluluğun belirtilmesi.

b) Teftiş Görevinin düzeltici ve yaratıcı bir görev olarak yürütülmesi.

Bu Temel eksiklikleri de şu sebeplere dayandırmak mümkündür :

- 1— Mali imkân yetersizliği,
- 2— Personel aksaklıkları,
- 3— Teşkilât bozuklukları,
- 4— İyi düzenlenmemiş merkeziyetçilik,
- 5— Kırtasiyecilik,
- 6— Yön gösterme ve Gözetim yokluğu,

B — Çareleri :

«Mehtap Raporu» idareimizdeki temel eksiklikleri ve sebeplerini belirttiikten sonra, bunları giderici çare olarak da, evvelâ idarecilikteki zihniyetin değişmesini tebarüz ettirmektedir. Şöyle ki :

«İdare de eksikliğe yol açan sebepleri gidermenin ve aksaklıkları düzeltmenin her şeyden önce, İDARE’NİN KENDİNE DÜŞEN BİR GÖREVDİR,

Her İdarî Kuruluş, en yakın seviyedeki sorumlulardan en aşağı kademelerdeki âmirlere kadar, kendi kendine düzeltmeyi ve geliştirmeyi başlıca görev olarak benimserse, davanın en önemli safhası başarılmış olacaktır. Oysa İdare de şimdiye kadar görülen ti-

pik davranış, bazı tılsımlı formül saleplerinin başarabilecekleri bir iş olmuştur. Dışardan yapılabilecek tavsiyeler, bir telkin mahiyetinden öteye geçemez.

Kemli kendine düzeltme ve geliştirme görevli, İDAREYE YE İDARECİLERE aittir.

VIII — İÇİŞLERİ BAKANLIĞI «TEFTİŞ HEYETİ BAŞKANLIĞININ» fonksiyonu :

İçişleri Bakanlığına bağlı bir ünite olarak, Teftiş Heyeti Bşk. nın Genel İdaremizdeki fonksiyonu bir kaç bakımdan tetkik edilmiştir. Şöyle ki :

a) Mevzuata göre:

1624 sayılı «Dahiliye Vekâleti Merkez Teşkilâtı ve Vazifeleri Hakkında Kanun'nun» 9. maddesi, mealen :

«...Teftiş Heyeti; Teftiş, Tahkikat, Tetkik işleri ie.... ve idare> nin umumi vaziyetine ve kanun ve Nizamnamelerin tatbik tarzına dair Senelik Rapor tanzimi ile mükelleftir....»

1700 sayılı «Dahiliye Memurları Kanunu'nun,» 6. maddesi, Müfettişlerin inha tarzım, ve 7. maddesi de :

«...Mülkiye Müfettişlerinin mesai ve istihdam tarzları bir nizamname ile tesbit olunur.»

Bu madde ile, İçişleri Bakanlığı Müfettişlerine, mevzuat muvacesinde «M ü l k i y e Müfettişi» unvanı verilmiştir.

İlgili nizamname : «Mülkiye Teftiş Heyeti Nizamnamesi» ve

İlgili talimatname : «Mülkiye Müfettişleri tarafından yapılacak tahkikata dair Talimatname»; olarak «Mülkiye Müfettişlik» unvanını perçinleyerek tedvir edilip yürürlüğe konulmuştur.

Nizamnamenin 2. maddesi :

«Teftiş heyeti merkez ve vilâyetlerde, Dahiliye Vekâleti teşkilât na dahil ve murakabesi altında bulunan bütün dairelerle, Hususi İdare, Belediye ve Köylerin ve bunlara bağlı bütün teşekkül ve müesseselerin muamelelerini, âmir memur ve müstahdemlerin vazifelerine taallük eden fi l ve hareketlerini TEFTİŞ, TAHKİK ve TETKİK eder.»

Nizamnamenin 5. maddesi F fıkrası :

«Teftiş Heyeti Reisi; teftiş işlerinin umumi cereyanına, teftiş tarzının ıslahına ait hususlarını inceleyerek VEKİLE teklifte bulunur.»

Netice : Mevzuatına göre; Teftiş Heyetinin vazifesi; özetlenecek olursa :

- 1) Teftiş, tahkik ve tetkik işlemleri,
- 2) İdarenin umumi vaziyetine ve kanun ve nizamnamelerin tatbik tarzına dair senelik rapor tanzimi,
- 3) Teftiş tarzının ıslahı ile ilgili Vekile teklifte bulunmak,
- 4) Lafzen de olsa «Mülkiye Müfettişi» olarak tavzif edilmiş olmak.

(Not : Teşkilâtın; Mülkî . Askerî - Adlî olarak kısma ayrıldığını esas alırsak)

b) Tatbikattaki gerçek mahiyetine göre:

Bizde teftiş, munzam bir murakabe yoludur.

Kanuni yoldan yapılan dar manalı kontrol mekanizmasıdır. Memurları dar görüşlü, ve kanunları harfiyen sadık kalmaya zorlar.

MÜFETTİŞ, aranan, istenilen sempatik bir kimse değildir. Bir müfettişin normal şartlardaki ziyareti, cezayı mucip hareketleri olmayan memurları bile sıkıntıya sokar.

Çoğu defa alelacele gayri müsait raporlar hazırlayan ve soruşturmalar yapan b r nevi polis hüviyetine bürünmüş gibidir.

Neticede; murakabenin müsbet cephesi ihmal edilmiş, İdareye hâkim olması gereken hayatîyet ve teşebbüs kâbiliyeti söndürülmektedir.

c) Amme idaresi bakımından TEFTİŞ: ¹

TEFTİŞ, idarenin unsurlarından olan «Mukarabe ve Kontrol» görevi ile müteradif bir manada kullanılır.

¹ Prof. N.C. Angus : Amme İdaresi Unsurları. (Teksir notu.)

Ve aynı zamanda, Murakabe ve Kontrol'u sağlayan vasıtalardan biridir. Âmirin, memurunu çalıştırma usullerinden belki de en mühimi «MURAKABE»dir. Murakabe, Yetki Devri'ni mantıki bir neticesidir.

Murakabe ve Kontrol terimi iki manada kullanılır :

1) Müsbet manada Murakabe;

İdareciye bazı yetki ve görevlerin verilmesi, yani yetki ve sorumluluğun devri demektir.

2) Menfi manada Murakabe ;

Yetkileri tahdit etmektir. Devredilen yetkilerin tahsis edildikleri maksat ve gayeden başka gayelerle kullanılmasını ve suistimalini önlemek için kullanılır.

Bu iki manalar arasında denge kurmak son derece hassas bir mevzuudur. Cezai mucip fiiller hariç, hüküm vermekten mütevellit yanlışlar ve hatalar dolayısı il^ cezalandırma korkusu fazla ise; İdare, hayatiyet, cesaret ve teşebbüs kabiliyetinden mahrum kalacaktır.

Öte yandan İdareciler, yetkilerini kullanırken bir sorumluluk duygusu taşımadıkları taktirde yetkilerini kötüye kullanabilirler.

Netice, Murakabe ve Kontrol, Sevk ve İdare'nin içinde mündemiç olan bizatihi idarecilik san'atı ile ilgili olan «liderlik» vasfı ile yakinen bağlıdır.

d) «M e h t a p» raporuna göre: ¹

I — Teftiş Kavramı :

İdarî Teftiş ; Teftiş birimlerine verilen görevlerin, genellikle idarenin kendi icraatını yürüten görevlilerin işlemlerini, mevcut kanun ve nizamların uygulanmasını **gözetme** anlamında anlaşılmaktadır.

Yürütme yetkileri olmayan, üst kademelerdeki yürütme yetkili otorite adına, **Kontrol** edilmesidir.

¹ Mektap raporu : Sf: 102

İdarî Teftiştten maada; Malî Teftiş, Personel Teftişi, Yargı Organlarının Teftişi (Vergi itiraz komisyonlarının, İdare Heyetlerinin) de Mülkiye Müfettişlerinin selâhiyet kavramı içerisine girmektedir.

Fakat İdarî teftiştten elde edilen faydaların, Hiyerarşik kontrolle daha kolay elde edilebileceği ileri sürülmektedir.

2 — Bugünkü Teftiş realitesi :

«... Müfettişler... mevzuatın uygulanması ile ilgili birer zabıta kuvveti gibidir. Müfettişin baskısı çekingenlik ve korku yaratmakta, bu durum ise İDAREDE ATALET doğurmaktadır.....

...Zamanımızda mevzuat o kadar ve tefsirde hataya düşmek o derece mümkündür ki ,memurlar karşılaştıkları her meselede karar vermekten kaçınmak veya âmirlerine danışmak eğilimindedirler.

Aynı zamanda karar verme yetkisi, hiyerarşinin en üst kademelerinde toplanmaktadır. Bu hal de idarenin «rutin» muameleler içinde boğularak reform yapamaz hale düşmesine sebep olmaktadır.

İdarede bu hastalığın giderilmesi için; Teftiş Hizmetinin yürütülmesinde inzibat' ve cezai görevlerin ikinci plâna bırakılması, Teftişin YAPICI yönleri üzerinde durulmasının sağlanması gerekir.

3 — Teftiş hizmeti hakkında genel tavsiyeler :

Modern anlamda teftişin amaçlarını şu şekilde sıralamak mümkündür :

- 1) Teftişin müessir olması,
- 2) Alt kademe Te üst kademeler arasında irtibat vasıtası olmalı. Haberleşme akımını takviye etmeli,
- 3) Personel eğitimi vasıtası olarak da kullanılmalı,
- 4) İdarenin Siyasetinin tayininde yüksek idarecilere ışık tutmalı,
- 5) Hat elemanlarını yetiştirmeli ve takviye etmeli.

Yukardaki açıklanan amaçlara ulaşabilmesi için, birçok hususlar gereklidir. Tespit edilenlerin bizce en mühimi : ¹

¹ Mehtap ra. sf : 117

1 — Yürütücülerde İdareyi ıslah niyetinin mevcut olması ve teftiş kurullarının en yakın YARDIMCI OLARAK kabul edilmesi,

2 — Teftiş sonuçları üzerinde alınacak tedbirlerle birinci derecede sorumlu kimselerin meşgul olması gereklidir..

e) Devlet Planlama Teşkilâtı raporunda:

Bakanlar Kurulunun 5 Haziran 1964 tarih ve 6/3167 sayılı Kararnamesiyle kurulmuş olan İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonunun; «İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme konusunda hazırlanacak mevzuatla ilgili Genel İlkeler» raporunda :

7. maddesi : «İdari işlemlerde izlenecek şekil ve usullerin ana hatları genel bir kanunda gösterilecek kamu idareleri ile kamu kuruluşlarında uygulanacak olan hükümler bir tüzükle, bu gruplar içinde her kategoriye ait özel ve istisnai usuller birer yönetmelikle yetkililerce düzenlenecektir.»

26. madde : «Türkiye ve Orta Doğu Amme Enstitüsü Başkanlığa bağlı — Kamu İdaresi — Enstitüsü — adıyla yeniden teşkilatlanacak ve şu görevlerle yükümlü olacaktır :

d) fıkrası : Kurumlar içinde meydana getirilecek olan, «İdareyi geliştirme birimleri» (tercihan TEFTİŞ KURULLARI) arasında irtibat kurmak.

Netice itibariyle, İdarede yeniden teşkilatlanma ve geliştirmede hassaten Teftiş Heyetlerinden istifade edileceği belirtildiğine göre, bu umumî hüküm muvacehesinde, özellikle Mülkiye Müfettişlerinin ve bunların bağlı olduğu Teftiş heyetine önemli görevler düşmektedir.

IX — N E T İ C E :

Genel idaremiz ve İçişleri Bakanlığının genel İdaredeki rolü ve hassaten Teftiş Heyetinin fonksiyonu, bugünkü durumları ve modern idaredeki yerlerinin neler olduğunu kısaca belirtmeye çalıştık.

Teftiş heyetinin, genel idaremizde müessir olabilecek bir fonksiyonu öldüğünü ifade etmeyi zaruretin bir icabı sayıyoruz.

Bu maksatla, İçişleri Bakanlığı Teftiş Heyetinin, Bir Kurmay teşkilât vasfına bürünerek bu görevlerinin bir an evvel yerine getirmeye çalışması için derhal gerekli tedbirlerin alınması ve yeniden gayenin belirtilmesi elzemdir.

Mülkiye Müfettişlerinin de, bu zihniyet ve anlayış içinde eğitilmesi zorunludur.

Bir müellifin dediği gibi, «Ya kendimizi ve asrlarımızı yükselteceğiz, ya da ilerleme ümitlerimizi azaltacağız».

BİBLİYOGRAFYA

1 — Catheryn Seckler - Hudson, Nazarî ve tatbiki Teşkilât ve İdare Çev. Gülgin Gönenç - TODAİE - yayını - 1360.

2 — ZOGA Ergun, Çalışma Usul ve İşlerinin analizi ve geliştirilmesi İdare Dergisi - sayı : 291

3 — Dr. Richart L. Podol, Modern İdare - İdare Dergisi - sayı : 290

4 — (Merkezi hükümet teşkilâtı kuruluş ve görevleri, <<Mehtap>> raporu - Merkezi hükümet teşkilâtı araştırma projesi - yönetim kurulu raporu.

5 — Prof. N. G. Angus, Amme İdaresinin unsurları - Çev. : Dr.N. Abadan TODAİE - Teksir notu – 1957

6 — Skinner C. Wickham, Türk İdarecisi - Çev. : Caihit Tutum - TODAİE - teksir

7 — Lynton K. Caldwell, Türk İdare sistemi ve idarei maslahat politikası - teksir - notu - TODAİE –

İDAREDE REFORM YE YETKİ DAĞITIMI MESELESİ

Yazan :

Cafer EROĞLU

Hacıbektaş Kaymakamı

ÖNSÖZ.

- A — 1 — Tarifler
 2 — Yetki dağılımının sebepleri ve görev ayrımı.
 3 — Tarihçe

B — Cumhuriyet İdaresinin kuruluş prensipleri.

- C — Merkeziyetçiliğin faydalı ve mahsurlu tarafları,
 a — Merkeziyetçiliğin lüzum ve faydaları,
 b — Mahsurlu tarafları,
 c — Türkiyede genel temayül hangi yoldadır

D — Yetki dağılımı nasıl olmalıdır.

Yetki dağılımına bizi götüren sebepler.

- a — Ekonomik sebepler,
 b — Demoğrafik sebepler
 c — Fonksiyonel sebepler.

E — İdarede yetki dağılımı mevzuu olacak ana konular.

- 1 — İdari görevler.
 2 — İdari vesayet,
 3 — Amme harcamaları.

F — İdari yetki dağıtım meseleleri.

- 1— Vilâyet ve Valiler.
 2— Kaza ve Kaymakamların durumu.

- 3 — Nahiye Müdürleri ve yetki dağıtımı,
- 4 — Yetki dağıtımı ve bölge idareleri.
- 5 — Yetki dağıtımı ve hiyerarşi ve muhabere tekniği.
- 6 — Yetki dağıtımı ve mahalli idareler.
- 7 — Yetki dağıtımı ve idari reorganizasyon.
- 8 — Yetki dağıtımı ve devlet personel meselesi.
- 9 — Yetki dağıtımı için kurulacak teşkilât.
- 10 — Bibliyografya.

İDARİ REFORM YÖNÜNDEN YETKİ DAĞILIMI MESELESİ

Ö N S Ö Z

İdarî reform meselesi günümüzün en aktüel bir konusudur.

Yetki dağılımı meseleleri de idari reformun en belli başlı bir inceleme ve tatbikat yonusudur.

Devlet dairelerinin tümünde, yetki dağılımının iyi bir şekilde düzenlenmesi, idarenin süratli ve tesirli bir şek*İde çalışmasını sağladığı gibi, İdare edilenleri de memnun eder.

Biz bu incelememizde daha çok bir tatbikatçı olarak, İller teşkilâtı üzerinde yetki dağılımının, bu günün icaplarına göre nasıl olması gerektiği hususunda fikirlerimizi belirtmiş bulunuyoruz.

A. 1 — Tarif : Yetki dağıtımı veya dağılımı veya yetki genişliği :

Amme hizmetlerini mahallinde yetkili kılınmış memurlara gördürmek demektir.

Bu tabir idare hukukumuzda, tevsii mezuniyet veya ademi temerküz veya yetki genişliği kelimeleri ile ifade edilmektedir.

Halen yürürlükteki Anayasamız yetki dağıtımı, beş yıllık plân ise yetki dağılışı deyimini kullanmaktadır.

Ord. Prof. Onar, yetki dağıtımı (bir mıntika veya hizmetin başında bulunan memura, merkezin karar almak ve tatbik etmek gibi

amme kudretinden doğan salahiyetlerinin tanınmasıdır). Şeklinde tarif eder.

Demek oluyor ki yetki dağıtımı tabirinin amme kudretinden doğan ve bu kudretin temsilcisi olan merkez organlarının bu yetkilerinden bir kısmını yine merkezin taşradaki temsilcisi ajanlara, memurlara kanunla devri şeklinde anlamalıdır.

Böyle olunca, Devlet teşkilâtının organizasyonu, her Bakanlık ve ona bağlı mahallî teşkilâtın vazife ve salâhiyetleri ile çalışma usullerini, yetki dağılımından ayırmak lâzımdır. Ancak yetki dağılımı mevzubahis olunca, idarenin organizasyonu ve çalışma metotlarının tanziminin bir arada düşünülmesi ve beraberce tatbik safhasına konulması gerekli olduğunu da unutmamak gerekir.

2 — Yetki dağıtımına götüren sebep ve görev ayrımı:

Yetki dağılımı, merkeziyetçiliğin bariz mahzurlarını önlemek ve hizmetin icap ettirdiği sürati sağlamak için tatbik edilen bir sistemdir.

Yetki dağılımında, kendisine karar alma ve icra etme yetkisi verilen şahıs merkezin bir memurudur. Bu memur esasen merkezi temsil ve merkez adına hareket eder. Amme kudreti hakikatte yine merkezdedir. Merkezin bu memuru amme kudretini, merkezin emir, direktif ve murakabesi altında kullanılır.

Bizde Vali, Kaymakam, Nahiye Müdürü,

Bunlar hükümeti temsil ederler. Hükümet adına kendilerine verilmiş yetkileri kullanırlar.

Yetki dağılımının idare hukukumuzda «görev ayrımı veya tefriki vezaif» değiminden de bariz farkı vardır.

Görev ayrımında, mahallî hizmetlerin yapılması için kanunla kurulmuş, hükmi şahsiyeti haiz ve seçimle gelmiş karar organları bulunan mahallî idarelerin yetkileri bahis mevzuudur.

İdare teşkilâtımızda, mahallî idareler deyimi ile adlandırılan «İl Özel idareleri, Belediyeler ve köyler», görev ayrımı esasına göre kurulmuşlardır.

Esas itibariyle her biri tabii bir teşekkül olan bu idarelerin hükmi şahsiyetleri kanunla tanınmıştır.

Mahallî müşterek ihtiyaçların giderilmesi için seçimle gelen idare organlarına, görev ayrımı esaslarına göre yetkiler tanınmıştır.

Halbuki yetki dağıtımına esas itibariyle merkeziyet sisteminden ibarettir.

2 — Tarihçe :

Geçmişte kurulmuş Türk Devletleri ve bu arada Osmanlı İmparatorluğu kendilerine has Devlet idareleri kurmuşlardır.

Osmanlı İmparatorluğu hususî hukuk sahasında İslâm Hukukunun tesiri altında kalmış ve bu hukuku tatbik etmiştir. İslâm hukuku mahiyet itibariyle ferdî, hususî bir hukuktur. Bu sebeple Türkler, Devletin iç teşkilâtına ve faaliyetine taallük etmeyen Fıkıh hükümlerinin tesiri altında kalmadan idare sahasında Millî ve mahallî esaslar koymuşlardır.

Osmanlı İmparatorluğunun hakimiyetine giren sahalar genişledikçe, Beylerbeyi ve Sancak Beylerine ve Kazalardaki kadılara bir takım salahiyetler verildiği görülür.

Zamanın şartları, muvasala durumu ve Askerî esaslar da nazara alındıkça, Osmanlı idaresinin oldukça geniş bir yetki dağılımı esasına göre kurulduğu görülür. ¹

Mülkî idare hakkında Fransız İdare sisteminden Mülhem olan bir idare şeklinin tatbikine ilk defa 22/Eylül/1858 tarihli (Vali, Mutasarrıf ve Kaymakamların vazifelerini şamil talimat) la geçilmiştir.

Bu talimata göre ülke eyalet, liva, kaza ve karyelere taksim verilmekte; eyaletin idaresi Valilere, Livanın idaresi kaymakamlara, kazanın idaresi de müdirlere verilmekte idi.

Bu talimat, hükümleri itibariyle çok merkeziyetçi idi, Eyaletlerdeki sıkı merkeziyet, hem merkeziyet işlerini çoğaltıyor ve hem de mahallî işleri aksatıyordu. ²

Bu durumu önlemek için 1864 de «Vilâyet Nizamnamesi neşdedil mişve ilk tatbikine de Tuna vilâyeti numune vilâyet olarak alın-

¹ İl İdaresi Kanunu. Dilaver Argun - 1. Olgun sayfa 5.

² İl İdaresi» Kanunu. Dilaver Argun - 1. Olgun sayfa 9.

miş ve burada başlanmış; bilâhare de diğer vilâyetlere teşmil edilmiştir.

Vilâyet Nizamnamesi le eyalet esası terk olunarak Vilâyet esası mülkî taksimatta kabul edilmiştir.

Böylece Vilâyet Sancaklara, Sancaklar kazalara, Kazalar Nahiyelere, Nahiyeler de köylere ayrılıyordu.

1913 de yürürlüğe konan (İdareyi umumiye-î Vilâyalat ve İdare-î hususiyeyi Vilâyat) Muvakkat kanununun Vilâyet umumî idaresine ait kısmı 1929 a kadar yürürlükte kaldı.

1929 da Vilâyet idaresi kanunu yayınlandı. 1426 sayılı bu kanun yetki dağıtımı prensibini daha esaslı bir şekilde tespit ediyordu.

Bu kanun 20 seneye yakın bir zaman Cumhuriyet idaresinde icra cihazının işleyişine hakim olduktan sonra 1949 tarihinde yerini bu günkü 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa terk etmiştir.

5442 sayılı İl İdaresi kanununun tedvinine sebep memleketin gelişen idarî, İçtimai, İktisadî ve zirai sahalarda ihtiyacına artık 1426 sayılı kanunun cevap veremez bir durumda olması idi.

Gerçekten 1426 sayılı Vilâyet İdaresi Kanunundan sonra yürürlüğe konan bir çok teşkilât kanunları veya özel kanunlar, bu kanunla rı veya özel kanunlar, bu kanunla mülki âmirler tanınmış bir çok yetkileri Bakanlıklara veya o ilin idare şube başkanlarına devretmiş olması idi.

Böylece de yetki genişliği esasına göre kurulmuş olan mülki taksimatın başında bulunan idare âmirleri, teşkilâtı memleketin yararına olarak bir elden sevk ve idare ve hizmetin süratle koordinasyonunu kaybetmişlerdir.

Bu sebepten 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu (İller İdaresinde ana kademe olarak İli ve bunun başında bulunan Valiyi hedef tutarak hizmetleri Anayasamızla kabul edilen yetki genişliği prensiplerine dayanarak İllerde toplamayı ve "bunların işletilmesini ve devamlı ve şamil murakebe ve nezaret altında yürütülmesini temin gayesi ile hükümler tesisini zaruri görmüştür.³

5442 sayılı kanunun tatbikinden 16 yıl sonra bu gün, bu kanunda mülki âmirlere verdiği yetkiler çeşitli hususu teşkilât kanunları ile kifayetsiz ve ana gayesini kaybetmiş duruma düşürülmüştür.

³ İl İdaresi Kanunu, Dilaver Argun - İhsan Olgun sayfa 184.

Sebepleri bu etüdümüzde izah edilecek olan çeşitli durumlar karşısında bu kanunun da artık yetki genişliği bakımından yen den gözden geçirilmesi gerektiğinde bütün idareciler hem fikirdirler.

B — Cumhuriyet İdaresinin kuruluş prensipleri :

1 — Anayasa ve İl İdaresi kanunu muvacehesinde Türkiye’de idarenin kuruluş esaslara :

334 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 115 ve 116 ncı maddelerinin tetkiki ile İdare sisteminin yetki dağıtımı ve görev ayırımı esaslarına göre kurulduğunu açıkça göstermektedir.

Madde — 115 Türkiye, Merkezi idare kuruluşu bakımından, Soğrafya, durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, illerde diğer kademeli bölümlere ayrılır.

İl İdaresi yetki genişliği esasına dayanır.

Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile birden çok ili içine alan çevrede bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir .Demek sureti ile illerin ve diğer yersel idare kuruluşlarının yetki genişliği esasına göre kurulmaları lâzım geldiğini belirtmektedir.

Madde — 116 da mahallî idarelerin kurulma şartlarını belirtmektedir.

Madde — 116 mahallî idareler İl, Belediye veya Köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.

Mahallî idarelerde kuruluşları kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu İdarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır, denmektedir,

4695 sayılı Anayasasının 89 ve müteakip maddeleri de esasen Türkiye’de idarenin yetki genişliği ve görev ayırımı esaslarına göre kurulacağını belirtmiş idi.

5442 sayılı İl idaresi Kanunu da bu Anayasasının koyduğu esaslara göre İl, İlçe ve Bucakların ve Köylerin kurulma şartlarını bir ve ikinci maddeleri ile tespit etmiştir.

Türkiye’de mahallî idarelerin kuruluşları ise esasen ayrı kanunlar ile tespit edilmiş bulunmaktadır,

Vilâyet Özel İdareleri 13/Mart/1)29 tarihli İdarei umumiyei Vilâyet kanununun İdarei Hususiyeye müteallik kısmı ile teşkil edilmiştir, Belediyeler 1580, Köyler de 442 sayılı kanunlarla kurulmuş yetki ve görevleri ve çalışma şekilleri belirtilmiştir.

C — Merkeziyetçiliğin faydalı ve mahzurlu tarafları :

Şunu ifade edelim ki merkeziyet bir sistem olarak konmuş bir kalıp değildir. Bir çok devletlerin tarihî gelişmelerinde bir takım idarî lüzum ve zaruretler sebebi ile merkeziyet sistemi tatbik sahası bulmuştur.

Merkeziyetin Lüzum ve Faydaları :

1 — Siyasî Kuvvet merkeziyet sayesinde genişler ve kuvvetlenir.

Memleketin Millî bir kültür ile eğitime tâbi tutulması ve bu suretle memleketi yabancı ve ayrı tesirlerden kurtarmak, Milli Müdafaa zaruretleri, İktisadî ihtiyaçlar ve kalkınma zaruretleri her memlekette bu gün kuvvetli bir merkeziyet idaresinin kurulmasını, böylece devletin siyasi kuvvet kazanmasını zaruri kılmaktadır.

2 — Merkeziyeti zaruri kılan ikinci bir sebep de amme hizmetleri için lâzım gelen sermaye ve ihtisas ihtiyacıdır. Memlekette kamu hizmetlerinin yürütülmesi gittikçe daha büyük sermaye ve daha çok ihtisasa ihtiyaç gösteriyor. Memlekette dağınık bir şekilde bulunan imkânları toplamak, zayıf, şahsî, malî imkânları birleştirmek ve büyük teşebbüsler kurarak bunları mütehasıs ellere vermek zarureti vardır. Böylece merkeziyet sayesinde hizmetler daha ucuz ve daha rasyonel bir şekilde yürütülebilir.

3 — Merkeziyette idarenin tarafsızlığı, teminatlı memurlar sayesinde daha çok sağlanabilir, Küçük mıntikalarda memurlar siyasî ve şahsî nüfuz ve tesir altında daha çok kalabilirler.

4 — Merkeziyette halk ın vergi bakımından külfeti de azalır. Temerküz kanunu sayesinde kamu hizmetleri daha az masrafla görüldüğü gibi, fakir mıntika halkı da amme hizmetlerinden ağır külfetlere katlanmadan faydalanmış olur.

5 — Askerî Kuvvetlerin merkezileşmesinin tabîî zarureti olarak mülkî kuvvetleri de esasen denge kurmak (bakımından merkezileştirmek lâzımdır. Merkeziyetin bu faydalarına rağmen kendi bünyesinde taşıdığı mahsurları da şu şekilde sıralanabilir :

1 — Merkeziyet kırtasiyeciliği arttırır. Sistemin tabîî icabı olarak her iş merkezde toplanıp halledilebileceği için karar mercii olan merkez ile işin yapıldığı yer arasında uzun muhaberelelere yol açıldığı gibi; yazışma, kayıt vesair gibi merasimler yüzünden müfrit bir bürokrasi ve kırtasiyecilik meydana gelir. Keza işin icap ettirdiği sürat kaybolur. O işle alâkalı memurların işe karşı alâkaları kaybolur. Sualler ve çaplar, iş'ar ve istizanlarla uzun zaman kaybedilir.

Merkez memurları bu sistemde esasen işlerin içinde bunalırlar ve mahallî hizmetlerin icap ettirdiği bazı çok zarurî ve acele haller bile bu bürokrasi ağlarında kaybolur.

2 — Siyasî bakımdan merkeziyet demokrasi esaslarına da pek uygun olmadığı gibi; bir tahakküm vasıtası olarak da kullanılabilir.

Bu sistemde çok kere mahallî işler doğrudan doğruya merkezin vasıtası ile görüleceğinden, mahallî halkın bu hizmetlerle alâkası kaybolur.

3 — Merkeziyette memurların tayininde siyasî tesirler de rol oynayabilir. Memur kendisini halka karşı hizmetle mükellef, halkı hoşnut etmekten ziyade üst makamlara hoş görünmekle iktifa eder. Halkın dilek ve isteklerine lâzım gelen ehemmiyeti vermez. Böylece de halkla hükümet ve idare arasında bir uçurum açılır.

Keza merkeziyet sisteminde fazla memur kullanılır. Evrak havalesi, kaydı, daktilo ve dosyalanması işleri ile meşgul hiç bir pratik faydası olmayan bir bürokrat sınıf ortaya çıkar. Tabii bu da bütçeye malî bir külfet olur.

4 — Keza siyasi nüfuz ve tesirler ile kamu hizmetlerini âdilâne taksimine mani olabilir. Oy kazanmak maksadı ile muayyen bir mıntıkayı amme hizmetlerinden daha fazla faydalandırmak veya büyük nüfuz sahibi Milletvekillerinin seçim mıntikalarına daha fazla ödenek ayırmak her zaman mümkündür, (Ord. Prof. Onar, Merkeziyetin fayda ve mahzurları bahsi)

Merkeziyetin bu mahzurlarına rağmen her memleketin İdarî hususiyetlerini iyi bir şekilde incelemek sureti ile ne dereceye kadar yetki dağılımı esaslarına göre hareket etmek lâzım geldiğini tespit etmek

mümkündür. Bu da ancak idarede devamlı ve sistemli bir inceleme ile mümkün olmaktadır. Bu İdari reformun en esaslı mevzularından birini teşkil etmektedir.

Böylece merkeziyetin mahzurları mümkün mertebe ortadan kalkacağı gibi yetki genişliği esaslarına göre mahallî idareler teşkili de yukarıda sayılan mahzurların büyük bir kısmını ortadan kaldırır.

Böylece de her memleketin idari bünyesine en uygun ve telif edici bir idari sistem kurulabilir.

İdarede yetki dağılımının memleketimizin şartlarına en uygun bir şekilde tanzim edebilmek için evvel emirde şu hususlar göz önünde tutulmalıdır.

a — Devamlı ve yetkili bir reform kuruluşu meydana getirmelidir.

b — Bu kuruluş idarenin bütününe kavrayacak şekilde yetki dağılımını inceleme mevzuu yapmalıdır.

c — Bu kuruluş, yetki dağılımı yönünden yaptığı reformları tatbika koyduktan sonra, işi bitmiş sayılmayarak, devlet teşkilâtını devamlı gözetim altında tutmalı ve memleketin değişme ve gelişmelerini göz önünde tutarak gerekli değişiklikleri yapabilecek durumda olmalıdır.

d — Bu kuruluş bütün devlet teşkilâtını temsil edecek bir seviyede olmalı ve yetki dağılımı mevzuundaki reform tekliflerini bütün idareye kabul ettirecek' bir otorite mevkiine bağlı olmalıdır, (Fransa'da idari reform ile vazifeli devlet bakanlığı Başbakan adına bu işi yürütmektedir.

Bu izahattan sonra, şu genel sorunun cevabını vermek durumundayız: Acaba Türkiye'deki temayül, genel olarak yetkilerin merkezde mi yoksa daha ziyade merkezin temsilcileri olan mahallî idare amirlerine mi devredilme temayülünde midir ?

Kanaatımızca Türk İdare sistemi bu gün de daha çok merkeziyetçiliğe doğru yönelme istidadındadır.

Cumhuriyet Türkiye'sinin idarede merkeziyetçi bir sistem kurmasında ve bunun devam ettirmesinde bu gün dahi bir çok zaruretlar vardır : Bu zaruretlar bu gün için kısaca şu şekilde sıralanabilir.

a) Kaynağını ulusal gelenek ve kültürümüzden alan bir millî eğitim politikasına olan ihtiyaç; Bu Türkiye'nin Halâ % 40 olan okuma

yazma oranının yüzde yüze çıkarma politikasında tutulması icap eden eden yoldur. Bu politikanın ana gayesi izah edildiği şekilde tespit edilmiş olduğundan bu sahada merkeziyetçi [bir sistemin tatbiki zarureti ortadadır.

b) Komüniste blok, bilhassa Sovyet Rusya ile çok uzun bir müşterek sınıra sahip olmamız ve bu gün antlaşmalarımıza bağlı kalarak fakat daha müstakil bir dış siyaset gütmeye arzumuz Türkiye'yi Askerî ve siyâsî bakımdan kuvvetli bir merkezi idare sistemine götüren ikinci bir sebep olsa gerekir.

c) Türkiye hâlâ az gelişmiş bir memlekettir. Bu sebeple de ekonomik bakımdan hızla kalkınması gereklidir. Bu istek hem halk tabakalarından gelmektedir, hem de memleket aydınları bunu istemektedir. Türkiye'de aydınlara bu kalkınmanın plânlı ve programlı olmasını istemektedir. Bu fikir bu gün memlekette halk efkârınca da benimsenmiş görünüyor. Plânlı bir kalkınma ise daha çok merkezi bir sevk ve idareyi icap ettirir.

d) 1961 de halk oyu ile kabul edilen Anayasamıza göre Türkiye sosyal bir devlettir. Bu sıfatla sosyal adaleti gerçekleştirmek, sağlık şartlarına iyileştirmek, sosyal güvenliği kurmak, dirije bir ekonomi politikası gütmek mecburiyetindedir. Bu mecburiyet daha çok merkezi bir idare sisteminin kurulmasını, hatta yeni bir çok merkezi dairelerin ihdasını icap ettiriyor.

Hülâsa bu gün Türkiye'de tutulan yol esas olarak bizi merkeziyetçi bir idare sistemine daha çok götürmektedir. Plânlı ve programlı bir çalışma devresine girdiğiniz son yıllarda, canlı ve hadiselerin icaplarına göre değişmesi icap eden idareyi bizde sürekli bir inceleme konusu olarak ele almak durumundayız.

Yetki dağılımı deyimi nihayet nazari bir mefhumdan ibarettir. Yetki, zamanın icapları daima göz önünde tutularak dağıtılmadıkça merkezin birer ajanı olan Mülkî : mirler ya lüzumundan fazla yetkilerle mücehhez olurlar veyahut kendilerine verilmesi zarurî olan yetkileri haiz olamazlar. Her iki halde de mülkî idarede hizmetin yürütülmesi bakımından uygun bir durum değildir.

D — Türkiye'de yetki dağılımı bu gün için yapılacak idare reform ile nasıl Olmalıdır.

1 — 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun mülkî âmirler ile ilgili maddeleri tetkik edildikçe; İdare Âmirlerine geniş ve umum selâhiyetler tanındığı görülmektedir. Halbuki tatbikat bunun aksinedir.

Bu kanunun on beş yıllık tatbikatından bu yana tıpkı 1426 sayılı Vilâyet İdaresi Kanununun tatbikatında olduğu gibi çıkarılan teşkilât kanunları veya yürürlüğe konan çeşitli kanunlarla idare âmirlerinin yetkileri merkezde toplanmış veya alâkalı teşkilât ile mülkî âmirlerin ilgisi kesilmeye çalışılmıştır.

Anayasa ve il idaresi kanunu mülkî taksimatta Vilâyet esasını kabul ettiğine göre; gerek yeni kurulan Bakanlıklar gerek mevcut Bakanlıkların yeniden kurdukları teşkilâtlarda zaruret olmadıkça Vilâyet esasına göre kurulmaları gerekir.

Halbuki aksine gerek yeni Bakanlıkların taşra teşkilâtı gerek eskiden mevcut Bakanlıkların yeni kurdukları teşkilâtlar daha ziyade bölge esasına göre kurulmaktadır.

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun yürürlüğe girmesinden bu yana 45 adet teşkilât kanunu kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir. Bu 45 adet teşkilât kanunu yukarda izaha çalışıldığı üzere Bakanlıklar teşkilâtlarını ya bölge esasım alarak kurmuşlar veya mülkî âmire bağlılıktan teşkilâtlarını kurtarmakta adeta yarışmışlardır.

Demek oluyor ki Türkiye’de gerek 1426 sayılı Vilâyetler idaresi kanunu ile gerek 5442 sayılı İl idaresi kanunu ile mahallî mülkiye amirlerinin (Bilhassa Valilere) geniş yetkiler verildiği halde her iki kanunun yürürlüğe girmesinden sonra çıkarılan özel teşkilât kanunları ile kurulan taşra teşkilâtları bölge kuruluşları yolu ile doğruca Bakanlıklara bağlanmıştır.

Böylece de her iki kanunla mülkî amirlere verilen geniş yetkiler özel kanunlarla sonradan geri alınmış ve mülkî amirlerin illerdeki teşkilât üzerindeki yetkileri kısılmıştır.

5442 sayılı İl idaresi kanunu ile de Vali ve Kaymakamlara verilen yetkiler Özel kanunlarla daraltılmış olduğundan halen Vilâyet idaresinde Vali ve bilhassa Kaymakam ve hele Nahiye Müdürlerinin rolü çok zayıflamış bulunmaktadır. Nahiye Müdürünün fonksiyonu idareden hemen hemen silinmiştir.

Şu halde günümüzde yetki dağıtımının mülkî idare amirleri yönünden yeniden gözden geçirilmesine şiddetle ihtiyaç vardır.

1426, 5442 sayılı kanunlarla idare amirlerine verilen yetkilerin özel kanunlarla geri alınmaları veya yeni teşkilâtların daha çok bölge esasının kabul etmeleri acaba tabii bir hadise midir?

Muayyen bazı hizmetler tabiatları icabı bölgeseldir. Tekel idareleri, Gümrükler, Devlet Kara Yolları, Devlet Su İşleri, Bölge plânlama teşkilâtları gibi.

Bunlar haricinde bazı hizmetler de mülkî idare teşkilâtına muvazi olarak kurulabilecekleri halde personel ve malî imkânsızlık sebebiyle ancak muayyen bölgelerde kurulmaktadır. Toprak ve iskân, Toprak - Su teşkilâtları gibi.

Bazı hizmetler için kurulan teşkilâtlar ve bunların bağılıkları mülkî idare amirlerine olabileceği halde sırf İl İdaresi Kanununun koyduğu teftiş ve İdarî bağılıklardan kurtulmak için özel kanunlarla ayrı bir teşkilât şekli ve bağılılığı kurulmuştur. Orman Bölge Teşkilâtı, Ziraat fidanlıkları, Hârâlar, Devlet Üretme Çiftlikleri gibi.

Yukarıdaki birinci husus hariç, demek oluyor ki İl İdaresi Kanunlar ile mahallî mülkî ajanlara devredilen yetkilerin sonradan özel kanunlarla daraltılması genel olarak tabii bir hadise değildir.

Hülâsa olarak denebilir ki git gide mahallî idare amirlerinin azaltılan yetkileri, İl İdaresi kanununun değiştirilmek sureti ile genişletilmelidir ve özel kanunlarla bu yetkilerin geri alınmaması için muayyen müeyyideler konmalıdır.

Bu gün için İller teşkilâtı ve bu teşkilâtın, başındaki mülkî amirlerin yetkilerini yeniden düzenlemeye bizi zorlayan muayyen sebepler bulunmaktadır.

Bu sebepleri şu üç noktada toplayabiliriz.

a) Ekonomik sebepler :

Kalkınma zaruretinde olan bir ülkeyiz. Bunu bir plân içinde başarmaya çalışıyoruz. Taşrada plân teşkilâtı ve toplum kalkınmasının tek nâzım ve koordinatörü mülkiye amiridir. Binaenaleyh mülkiye amirine kendi bölgesindeki bütün teşkilâtı koordine bir halde çalıştıracak yetkilere sahip kılmak gerekiyor.

Nitekim Fransa'da 15/Nisan/1964 tarihinden beri yürürlüğe konan kararnameler ile İl dahilindeki bütün idare teşkilâtı üzerinde müessir (bir kontrol ve koordineli bir sevk ve idare temin etmek için Valilerin yetkileri genişletilmiştir.

b) Demografik sebepler :

Statik bir cemiyet halinden ekonomik kalkınma sebebi ile dinamik bir cemiyet haline geçmekteyiz. Bir yandan nüfus son derece süratin bir tempo ile artmakta bir yandan da büyük şehirler ölçüsüz bir şekilde büyümektedir.

Kâfi derecede yetkilere sahip olmayan bir idare amiri, her meseleyi Bakanlığın tasvip veya direktifi ile halle çalışan bir idare amiri, bu olayların ortaya çıkardığı çok çeşitli ekonomik, sosyal, kültürel meseleleri süratle halledemeyeceği açıkça ortadadır.

c) Fonksiyonel meseleler ;

Merkeziyetçi sistemin tabii neticesi olarak bürolar gittikçe çoğalmakta, büroların doğurduğu daireler labirentinden vatandaş işini halledebilmesi gittikçe jbrir sabır, maharet ve zekâ kabiliyeti olarak tellalda edilmektedir. Yetki dağıtımı suretiyle bütün muameleleri basitleştirmek ve vatandaş, işini görececek memur ile karşı karşıya bırakmak mümkün olabilir.

Hülâsa olarak denebilir ki yeniden ele alınması içişleri Bakanlığınca da mukarrer İl idaresi kanunu ile günümüzün icaplarına uygun makul ölçüde yetkilerle, idare amirleri ve İl teşkilâtları müessir bir duruma getirilmeli ve bütün idari teşkilâtta yetki dağıtımı hizmetin sürat ve selâmeti gayesi göz önünde tutularak yeni baştan tevzi edilmelidir.

E — İdarede yetki dağıtımına mevzu olabilecek ana konular :

1— İdari Görevler :

İdarî görevlerin makul ölçüde alt kademelere doğru dağıtımı mevzuu yetki dağılımının esasını teşkil etmektedir, iyi yetiştirilmiş alt kademe memuruna muamelâtı ve vatandaşın şahsi işlerini re'sen neticelendirecek bir şekilde yetkiler verilmelidir. Öyle ki vatandaş ilk hiyerarşik yazışma usulü ile hiyerarşik kontrolün mümkün olan derecede azaltılması ile mümkündür.

2 — İdarî vesayetin dekonsantrasyonu : Bu idari vesayet yetkisinin mahallî idarelerin bulunduğu yerin en yakın mülkî amirlerine verilmesi ile mümkündür. İdarî vesayeti mümkün olduğu kadar merkezden taşraya doğru tevzi etmek sureti ile yerine getirilebilir.

3 — Amme harcamaları konusunda yetki dağıtımı : Bu da yatırım ve harcamaların mümkün olan derecede merkep idarenin taşradaki temsilcileri vasıtası ile yapılması suretiyle kabildir.

Yetki dağıtımına konu olabilecek hususları bu üç ana noktada topladıktan sonra Türkiye’de yetki dağıtımının hangi konularda nasıl ve ne derecede olabileceğini muayyen meseleler ele alınarak izaha çalışılacaktır. Ancak hemen belirtelim ki bu meseleler muayyen ilmi tetkiklerden toplanmamıştır. Çünkü henüz memleketimizde yetki dağılımı bütün idare teşkilâtına şâmil, inceleme konusu olarak ele alınmış değildir.

1 — Yetki dağıtımı yönünden Vilâyet teşkilâtı ve Valiler :

5442 sayılı kanunla Valiye İldeki hizmetlerin normal bir surette görülmesi bakımından kâfi derecede salahiyetler verilmiş olduğu aşikârdır. Ancak yukarıda da izaha çalışıldığı üzere çeşitli Bakanlık ve müstakil genel müdürlüklerin teşkilât kanunları vesair özel kanunlar Valilerin il idaresi kanununda belirtilen bu umumi yetkilerini kısıtlayıcı mahiyettedir.

Bu sebeple Vilâyete ait olup Bakanlıkları ilgilendirmeyen çeşitli meseleler, Bakanlıkların karar ve direktiflerinin şümulüne girmeden Vilâyette yapılması mümkündür.

Şu halde Bakanlık teşkilât kanunları ile her Bakanlığın tüzük tüzük ve yönetmelikleri idari reform komitelerince yeniden ele alınarak Bakanlığın veya müstakil genel müdürlüklerin doğruca karar alması icap eıden meseleler hariç; Vilâyetleri ilgilendiren bütün sair meselelerin karara varılması ve yürütülmesi tilere ve dolayısıyla Valilere bırakılmalıdır.

Yetki dağılımı mevzuu bilhassa İllerde yatırım yönünden ve malî yönden son derece kısıtlayıcıdır.

2 — Yetki dağılımı yönünden kazalar ve Kaymakamların durumu :

5442 sayılı kanun Kaymakamlara da Valilerin salahiyetlerine muvazi olarak oldukça geniş yetkiler verdiği görölmektedir. Ancak tatbikat bunun tamamen aksinedir.

Bakanlıklar teşkilât kanunları incelendikçe Kaymakamların Kazalardaki Bakanlık teşkilâtlarından pek azı ile aralarında kanunî bir

irtibat kurulduğu görülür. Bilhassa İl İdaresi Kanununun yürürlüğe girmesinden sonra çıkarılan teşkilât kanunlarından kaza teşkilâtı ile kaymakamlığın irtibatı hiç bir surette sağlanmamıştır. Bu sebeplerle de Kaymakamların kaza içinde hizmetleri koordine bir şekilde yürütmesi mümkün olmamaktadır.

Kazadaki Bakanlıklar teşkilatında teşkilat kanunları ile pek az yetki verildiği görülmektedir.

Şu halde Kaymakamların, Kaza teşkilatlan üzerindeki idari görevleri esaslı bir surette yeniden tespit edilme durumundadır.

Kaymakamların malî Bakımdan ve yatırım yönünden yetkileri bulunmadığı gibi Bakanlıkların İlçe teşkilatlarında böyle bir yetkileri yoktur. Kazada yapılmakta olan bütün yatırımların finansmanı Vilâyet veya il özel idareleri veya daha ziyade Bakanlıklarca doğrudan doğruya yapılmaktadır. Kazaların ayrıca bir harcama fonu veya malî kaynağı olmadığı gibi Kaymakamın kazadaki plânlı ve programlı yatırımlar ile de kanunî bir ilişkisi kurulmamıştır.

Kazalardaki işlerin finansmanı için kazalara hükmî şahsiyet vermek, böylece kazaların da bir bütçesi ve bir malî kaynağı olmasını temin edecek derecede yetki verilmesini müdafaa edenler bulunmaktadır.

Ancak kanunla yaratılacak olan bu sunî şahsiyet memleketimizin ekonomik zayıflığı dolayısıyla büyük bir fayda sağlayacağına kani değiliz, ancak kazalar bölge planlarının tatbikatında bu planın bir cüz'ü olarak kabul edilmek sureti (ile her kaza için bir kalkınma planı hazırlanabilir, ve planın tatbikatının malî kaynakları kazalara verilebilir.

3 — Yetki dağıtımı ve Nahiye Müdürleri :

5442 sayılı kanunla bucak Müdürlerine verilmiş olan yetkiler Vali ve Kaymakamlardaki durum gibi yetkileri daha ziyade merkez kademelerinde temerküz ettirme temayülü sebebi ile bu gün fiilen ortadan kalkmıştır. Bu sebeple de Nahiye Müdürlüğünün bu gün idarede fiili fonksiyonu kalmamıştır.

Acaba Nahiye Müdürlüğünü tamamen kaldırmalı mıdır? Yoksa işler ve faydalı bir müessese haline getirmeli midir ?

Plânlı kalkınma devresinde Nahiye Müdüründen toplum kalkınmasında ve köy işlerini murakaba ve kontrolde faydalanmak akla gelebilir.

Bize göre bu müessese artık idaredeki tarihî rolünü tamamlamıştır. Bundan sonra da idarede bir fonksiyonu olamaz. Türkiye'deki kazalar saha itibarıyla küçültülmüş, yeni yollar köylerle irtibatı sağlamıştır. Muvasala imkânlarının daha da gelişmesiyle ve İlçede Kaymakam ve diğer daireler motorlu vasıtalarla donatıldıkça Nahiye Müdürüne bu gün için düşen bazı ufak tefek işler de Kazada görülebileceğinden Nahiye teşkilâtının artık hiç bir işi kalmayacaktır. Şu halde muayyen bir devre için de bu müesseseyi Türk İdare taksimatından kaldırmak' lâzımdır. Nitekim Fransa'da da aynı durum hasıl olduğundan zamanla kantonların hiç bir İdarî lüzumu kalmamış ve bunlar idare bölümünden kaldırılmıştır. Bu gün kantonlar sadece İl Genel Meclisi seçimlerinde bir seçim çevresi olarak addedilmektedir.

4 — Yetki dağıtımı ve bölge idareleri :

Her memlekette olduğu gibi Türkiye'de de muayyen bölgelerin kendine has özellikleri ve müşterek meseleleri vardır. İmparatorluk devrinde her ne kadar eyaletler coğrafi, ekonomik ve kültürel müşterek tarafları olan bu günkü anlamda bölge esasına göre kurulmamış idiyeler de, yine de geniş bir arazi parçasında bir çok vilayeti içine alan birer idari ünite idiler.

Cumhuriyet devrinde muayyen bir devre genel Müfettişlikler kurulmuştu. Bu teşkilat daha ziyade emniyet ve asayiş mülâhazaları ön planda tutularak kurulmuştur. Türkiye iller teşkilâtının tamamını içine almadığı gibi ekonomik düşüncelerde bu kuruluşta göz önünde tutulmamıştır.

Bu gün açıkça anlaşılmaktadır ki bölgelerin müşterek ekonomik ve sosyal ihtiyaçların yerine getirecek belirli bir idari teşekküle şiddetle ihtiyaç vardır. Önümüzdeki yıllarda bölge planlamasına doğru bir gidişin zarurî olacağı ve bu sebeple de teşkilatlarının kuruluşunun plan yönünden ortaya çıkacağı muhakkaktır.

Halen bir çok Bakanlıklar tam olarak muayyen bölgelerin ihtiyaçlarını cevap vermese dahi kendi sahalarında muayyen bölgeleri kapsayan teşkilâtlar kurmuşlar veya kurmaya çalışmaktadırlar.

Bütün bu durumlar karşısında bölgesel bakımdan acaba nasıl bir İdarî teşkilat kuralmalıdır. Ve yetki dağılımı yönünden bu kuruluşun görevleri neler olmalıdır. ?

Mülkî idare üzerinde fikir yürütenlerden bazı kimselerin eyalet sistemine gitmeyi savundukları görülmektedir.

Bize göre en uygun şekil Fransız idare sisteminde olduğu gibi Valiliklerin bu günkü kanunî statülerine dokunmadan ve tatbiki bakımından ve yatırımlar yönünden gerekli yetkileri vermektir. Böyle- ce bölge Valisi o bölgedeki valiler ve ilgili daire müdürleri vesair teşekküllerle müştereken kararlar almak ve tatbik etmek yetkisine sahip olur.

Bölge teşkilatının ve (bölge Valiliklerinin kurulması ile diğer Bakanlıkların bölge teşkilatları da kendilerini bu bölgelere göre yen; den teşkilatlandırmak ve böylece bölge Valisi ile iş birliği yapmak durumuna girmiş olur.

Böylece bölge ihtiyaçlarına cevap verebilecek muayyen yetkilerle donatılmış yeni bir İdarî organizasyon meydana gelmiş olur.

Nitekim Fransa'da bu zaruretlar daha evvel belirmiştir, ikinci Cihan Harbi'nden çıkan Fransa, süratle yaralarını sarmak, ekonomik durumunu yeniden düzenlemek ve süratli bir kalkınmayı temin etmek için Fransa'yı 22 bölge Valiliğine ayırmıştır. Bütün Bakanlıklar bölge teşkilatlarını bu 22 bölgenin içine intibak edecek şekilde yeniden düzenlemişlerdir. Beher bölgede bir bölge Valisi ve bir bölge konferansı bulunmaktadır.

5 — Yetki dağıtımı yönünden hiyerarşi ve muhaberat tekniği :

İlk bakışta hiyerarşi ve muhaberat usulleri ile yetki dağılımı arasında bir bağ kurma mühim bir mesele olarak akla gelmeyebilir. Fakat Türkiye'de bu meselenin hal yoluna girdiği gün kırtasiyeciliğin son derece azalmasında ve İdarî muamelelerin süratle neticelendirilmesinde mühim bir merhale aşılmış olacaktır.

Bilindiği üzere merkeziyetçi sistemde bütün muameleler hiyerarşi yolu ile en üst kademeden en alt kademeye intikal eder veya en alt kademeden en üst kademeye aynı hiyerarşik yolu takip eder.

Merkeziyetçi sistemde ve hele bizde hiyerarşik bir surette, zincirleme birbirine bağlı İdarî kademeler sayısı çoktur. Tabii her İdarî kademenin kendi içinde ayrıca bir tali kademelenme vardır, bil-

farz bir emir veya muamele Bakanlıktan vilayet ve oradan da Kazanın muayyen bir dairesine gidinceye kadar sayısı pek fazla kademe, büro ve masalarda dolaşıp durur. Bu sebeple işler geciktiği gibi mesuliyet duygusu kaybolmuş bir memur kütlesi ve korkunç bir kırtasiyecilik idare mekanizması karşısında bulunmaktayız.

Bu durumdan kurtulmak için ilk planda yazışma tekniğinde yeni bir düzeltmeye gitmek zarureti vardır. Şöyle ki Bakanlıklarda salahiyet ve imza yetkisi yönünden daire Müdürlerine geniş bir yetki devri yapılması zarurî olduğu gibi 5442 sayılı İl idaresi kanununun yazışma usulünü gösteren 9 ncu maddesinin B bendi ve 31 nci maddesinin B bendi kaldırılmalıdır.

Bilindiği üzere bu maddeler Bakanlıklardan yazılan yazıların Valilik yolu ile Kaymakamlık ve Nahiye Müdürlüklerine intikaline ve Bakanlıklara gidecek yazıların aynı hiyerarşik yolları takip etmesini amirdir.

Yine İl idaresi kanunu herhangi bir İdarî müracaat ve iş için ilk müracaat mercii Vali, Kaymakam ve Nahiye Müdürü olarak kabul etmiştir. Gerek yazışmanın hiyerarşik kademelerden yapılması gerek idarede ilk müracaat mercii olarak Mülkî amirlerin gösterilmiş olması Türk idaresinde son derece merkeziyetçi ve sıkıca bir sistemin doğmasına sebep olmuştur.

Şu halde idarede en mühim yetki dağılımı Islahatı yukarıda izah edilen durumu en akla uygun bir şekilde reform etmekle mümkündür.

Evvelâ Vali ve Kaymakamların kararları ve emirleriyle yürütülmeyecek bütün işler ve yazışmalar doğruca Vilâyet ve Kazadaki alâkalı teşkilatla yapılmalıdır. Bunlar daha çok hesap işlerine, teknik işlere, şahısların ferdî işlerine ait yazışmalardır,

İkincisi Vilâyetten kazadaki dairelere ve Vilâyet daireleri ile kazadaki daireler kendi aralarında doğruca yazışma yapabilmelidirler. Bu da idare amirinin malûmatı olması zarurî haller haricinde diğer bütün muamelâtı içine alacak şekilde olmalıdır.

Üçüncüsü Vilâyet ve kazadaki her daire müstakilen bir müracaat mercii olarak kabul edilmelidir. Vatandaş şahsî işi için doğruca alakalı daireye ve memura şifâhen veya dilekçe ile müracaatını yapabilmelidir. Saydığımız bu üç husus ilk planda yapıldıktan sonra hiyerarşik kademelerinin yazışma ve muamelât yönünden selâhi-

yetlerinin ve imza yetkilerinin nelerden ibaret olacağı meselesi ele alınmalıdır. Bu mesele incelenirken de muamelelerin en kısa bir yoldan nasıl neticelenebileceği hususu daima göz önünde tutulmalıdır. Alâkalı memurla işi görülecek olan vatandaş daima karşı karşıya getirecek ve işin ancak bir veya iki masada bitecek şekilde yetkileri tevzi edecek bir durumu yaratmalıdır. Böylece muamelatın lüzumsuz yere hiyerarşi kademelerinde ve evrak kalemlerinde dolaşıp durması önlenmiş olur.

Mülkî idare amirlerinin murakabe ve koordinasyon ve sevk ve idarede birliği kaybetmeden ve bu husustaki ana prensip baki kalmak şartı ile, Fransa'da olduğu gibi mülkî amir, dış servis şeflerine geniş bir yetki devri ve imza salahiyeti verebilmelidir. Bu her ilin özelliği göz önünde tutularak Bakanlıklar arası reform komitelerince yönetmeliklerle tanzim edilmelidir. Böylece idare amirinin malumatına iktiran etmesi gerekli hususlar dışında müracaat ve yazışma doğruca yapılacağından muameleler süratle neticelenmiş olur.

6 — Yetki dağıtımı ve mahallî İdareler :

Mahallî idarelere kanunla verilmiş olan yetkiler görev ayrımı prensibine dayanmaktadır. Fakat idarede yetkilerin dağılımı mevzu bahis olunca, mahallî idareler yönünden vesayetin dağılımı akla gelir.

Mahallî İdareler hükmü şahsiyeti haiz müstakil teşekküller olduklarına göre; Vesayet yetkilerinin fazla kısıtlayıcı olmaması gerektiği gibi bu yetkilerin merkezde toplanmaması da lâzımdır. Vasi olacak makamın mahallî idarenin bulunduğu yere yakın bir İdarî merci olması gerektir.

Bu iki husus esas alınınca bizde özel idareler ile Belediye ve köy idarelerinde vesayet mercilerine verilen salahiyetlerin fazla kısıtlayıcı olduğu görülür. Hele Belediyeler daha çok şehir imar planlarında ve malî meseleler ile yatırımlar konusunda vesayet makamlarına lüzumundan fazla bağlanmışlardır. Ve bu yetkilerde daha ziyade merkezde toplandığı görülmektedir.

Teferruata girmeden söyleyelim ki, Mahallî İdarelerin vesayet meselesi de yeni baştan, günümüzün ihtiyaçlarına göre düzenlenmelidir.

7 — Yetki dağılımı ve İdarî reorganizasyon :

Türk İdaresinin yeniden teşkilatlanması (Reorganizasyonu) mevzuunda kesif çalışmalar yapıldığı bu devrede teşkilatların kendi kuruluş gayelerine uygun olarak nasıl bir şekil alacağı meselesi yanında ne gibi yetkileri de haiz bulunmaları meselesi de Reorganizasyon ile birlikte ele alınmalıdır. Bir teşkilatın personel ve kuruluş bakımından gayesine uygunluğu meselesinde o teşkilâtın kâfi derecede yetkilerle teçhiz edilip edilmediği konusunda yer alır.

Biz yukarda mülki idare amirlerinin bu yönden yetkilerinin kifayetsizliğini ve daha ne gibi yetkilerin kendisine verilmesi icap ettiğini ve İller teşkilâtının bu gün için nasıl bir şekil alması gerektiğini incelemiştik. Bu durum yani yetki ve reorganizasyon meselesi idari reform çalışmalarına başlamış bir memleket için her teşkilât bakımından aynı derecede inceleme konusu olmalıdır.

Bizde üzerinde dikkatle durulacak bir mesele de her teşkilatın kendi iç bünyesinde çalışma şeklini düzenleyen, her kademenin yetki ve görevlerinin nelerden ibaret olduğunu belirten bir iç hizmet talimatı hazırlamamış olmalarıdır. Bir teşkilâtın iç hizmet talimatı olmayınca vazife ve salahiyetler bir çok hallerde belirtilmemiş demektir. Alakalı amir ve memurlar yetkilerini kesinlikle bilmezler. Böyle olunca vazife ve yetkiler belirsizleşir, biri diğerine karışır. Hele küçük masa memurları belli bir vazife ve işin sahip ve meşgûlü değildirler mesuliyetler daha çok üst kademelere doğru temerküz eder.

Bütün bu sebeplerle yetkilerin ve mesuliyetlerin inceden inceye bir iç hizmet talimatı ile tespitinde yetki dağılımının düzenli olması bakımından ve belirli olması için son derece büyük faydalar vardır. Hele büro muamelâtında aynı talimat ile düzenlenmiş ise o teşkilatta hiç değilse kanunla verilmiş olan yetkiler iyi bir şekilde düzenlenmiş demektir.

6 — Yetki dağılımı ve Devlet Personeli meselesi :

Türk idaresinde İdarî reform ile birlikte Devlet Personel rejiminin ıslahı ile yetişmiş, ehliyetli personel kullanma meselesinin de halli gereklidir.

Bilgili ve yetişmiş bir personel kadrosu kendisine verilen yetkileri en iyi bir şekilde kullanacağı gibi; Bozuk teşkilatlı da idare ve düzenlemede başarı sağlayabilir. Aksi halde kendisine verilen yet-

kileri kullanamayacağı, suiistimal edebileceği gibi, normal kurulmuş ve işleyen bir teşkilata da muayyen bir zaman sonra bozar.

Keza bu gün idare son derece muğlaktır. İdarî muameleler hayatın akışı icabı ve hadiselerin çeşitliliği sebebiyle önceden tamamı ile tespit ve mevzuat haline konamaz. İyi yetişmiş personel akliselimini kullanarak her hadisede nasıl hareket edilmesi icap ettiğini tespit ve ona göre hareket eder.

Bu sebebi o idarede iyi yetişmiş elemanlara şiddetle ihtiyaç vardır. Bu nevi elemanlar yetiştirdiği ve kendilerine geniş yetkiler tanındığı zaman işlerin çok daha iyi bir şekilde yürüyeceği aşikârdır.

9 — Yetki dağıtımı ve Reorganizasyon mevzuunda teşkilat :

İdarî reformun ve personel reformunun tahakkukuna çalışacak merkezi teşkilatlar memleketimizde kurulmuş bulunuyor. Devlet Planlama Müsteşarlığı, Amme İdaresi Enstitüsü ve Devlet Personel Dairesi. Bu üç merkez teşkilatının yapabilecekleri reform çalışmaları yanında, planlama ve amme idaresi Enstitüsüne bağlı olarak teşekkül ettirilecek tetkik komisyonları da Türk İdare teşkilâtında yetki dağıtımı, reorganizasyon ve personel meselelerini her bakanlık veya teşekkülde inceleme konusu yapmalıdır.

Bu komisyonların çalışmaları bir devamlılık arz etmelidir. İdarî reform muayyen bir zamanda başlanıp bildirilecek bir mesele değildir. Devlet dairelerinin şimdiki çalışma düzeninde büyük aksaklıklar yapabilecek cezri hareketlerden sakınmak şart olduğu gibi Devlet personelimde tedirgin edecek bir hareketten sakınmak lâzımdır. Bu sebeplerle idari reform genel olarak uzun vadeli ve devamlı bir çalışmayı gerektiriyor. Böylece mevcut çalışma düzeninde tikanıklıklar ve moral bozuklukları yapmadan idari reform tahakkuk edebilir.

BİBLİYOGRAFYA

- 1 — İl İdaresi Kanunu, Dil av er Argun - İhsan Olgun
- 2 — İdare Hukuku, Ord. Prof. Sıddık Sami Onar
- 3 — La Deconcetrotion, M. Desiire ARNAUD.
- 4 — La Reforme Admiinistrative, M. Long.

**Mali Tevzin'in (Finanzausgleich) teorik Esasları ve
Federal Almanya'daki Tatbikatı**

Yazan:
Hayrettin Nakiboğlu
(geçen sayıdan devam)

A) Federal Devlet'in Mali Tevzin (Finanzausgleich) Kanunu:

— Länderfinanzausgleichsgesetz Vom 23. juni 1961 —

Bu Kanun'a göre, Eyaletler, Vergi Gelirleri bakımından 2 gruba ayrılmışlardır;

- I. Tevzin Mükellefi Eyaletler,
- II. Tevzin Alacaklısı Eyaletler,

I. Tevzin Mükellefi Eyaletler; Tevzin'in icra edildiği yılda Vergi gücü endeksi, tevzin endeksini aşan Eyaletlerdir. Tevzin Mükellefi olan Eyaletler; Nordrhein -westfalen, Hamburg, Baden württemberg, Hessen'dir. Batı Almanya'nın kesif sanayi Bölgelerini kapsar. Bu Eyaletlerin fazla gelirleri Federal Hükümet tarafından aşağıdaki esaslara göre diğer Eyaletlere tevzi edilir.

II. Tevzin Alacaklısı Eyaletler;

Tevzin yılında Vergi Gücü Endeksleri, Tevzin Endekslerinin '% 95'ine ulaşmayan Eyaletler, Tevzin alacaklısı olurlar. (Rrt. 2/2)

Bayern, Niedersachsen, Rheinlandpfalz, SchleswigHolstein, Saarland, tevzin alacaklısı Eyaletleri teşkil ederler.

Her iki gruba dahil Eyaletlerin, senelere göre diğer Eyaletlere ödedikleri veya onlardan aldıkları yardım miktarları (DM) olarak aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tevzin Mükellefi Eyâletler :

Eyâletlerin Adları	Yıllar	
	1964	1965
Baden Württemberg	358.085.000 DM	357.300.923 DM
Hamburg	359.498.000 »	358.800.373 »
Hessen	311.382.000 »	310.900.745 »
Northein-Westfalen	492.809.000 »	491.800.000 »

YEKÛN 1.518.802.042 DM

Tevzin Alacaklısı Eyâletler :

Bayern	232.620.000 DM	232.300.639 »
Niedersachsen	351.619.093 »	429.300.380 »
Rheinlandpfalz	232.479 »	325.300.520 »
Saarland	442.197 »	176.300.802 »
Schleswigholstein	356.225.000 »	355.600.445 »

YEKÛN 1.518.802.788 DM ^x

Eyaletin Vergi Gücü Endeksi şu suretle hesaplanır :

Eyalet Vergi Gelirleri, (Gelir Vergisinden alman hisse, Şirketler Vergisi, Servet Vergisinden alman hisse, Veraset ve İntikâl Vergisi, Bina Vergisi, Nakliyat Vergisinden alman hisse, Bahis ve Yarış Vergileri, Talih Oyunları Vergisi ve Mahallî Şartlara bağlı diğer cüz'i Vergiler) ile Eyalette bağlı Belediyelerin real vergi gelirlerinin toplamıdır. (Artikel 3/1)

Eyalet Tevzi Endeksi de şu şekilde bulunur;

Eyalet Vergi Gelirleri, Belediyeler real vergi gelirlerinin (Arazî, Bina ve İşyeri Vergilerinin) tevzini için, ayrı ayrı hesaplanan iki tevzin endeksinin toplamıdır. Nüfus sayılan esas alınarak, her

^x Finanzbericht 1965 0/0 Bonn Herausgegeben von Bundes Ministeriuna der Pinenzen Seite 285.

nüfusa isabet eden tevzin vergi gelirinin Federal vasatı içindeki endeksleri, Eyaletin nüfus miktarlarıyla çoğaltılarak hesaplanır.

Bir Eyaletin Tevzin Endeksi'ne, İstatistik Dairesi'nin Tevzin senesinin 30 Haran'ında tespit ettiği nüfus sayısı esas olur.

Eyalet Vergilerinin Tevzin Endekslerinin hesabında;

Bremen Eyaleti Nüfus sayısı % 125

Hamburg » » » % 135

Diğer Eyâletler'in » % 100

nisbetleri üzerinden hesaplanır. (Art. 6/1)

Bremenhafen, Hamburg ve Emden Limanlarının bakım ve yenileme masrafları sebebiyle Bremen, Hamburg ve Niedersachsen Eyaletlerinde meydana gelen özel masrafların tesviyesi için de Vergi gelirlerinden,

Bremen için 25.000.000 DM

Hamburg için 55.000.000 DM

Neidersachsen için 6.000.000 DM tenzil edilir ve endeks hesabına dahil edilmez.

Eğer bu Limanların bakım ve yenileme masrafları, yukarıdaki miktarlardan ehemmiyetli derecede farklı ise, Bundesrat'ın muvafakati ve Maliye Bakanı'nın karan ile bu fazlalık tesviye edilebilir. (Art. 4/3)

Schlezwigholstein Eyaleti'nin fazla masraflarının tesviyesi için, bu Eyâletin vergi gelirlerinden, yalnız

1961 Tevzin yılında 35.000.000 DM

1962 » » 30.000.000 DM

tenzil edilir. (Art. 4/4)

Belediyeler'in (Gemeinden) Real Vergileri :

Tevzin senesinden önce, tahakkuk edip, Takvim senesi için hesaplanan Arazi ve İşyeri Vergilerinin, tenzil edilen vergi gücü endeksleri, bir Eyaletin Belediyeleri'nin real vergi gelirleri olarak hesaplanır.

1. Ziraat ve Orman işletmelerinde Arazi Vergisi esas meblar ғы'nın % 160'ı
2. Arsaların Arazi Vergisi esas tutarlarına,

Bir Belediye'de, ilk 12.000 DM için % 160, bundan sonraki 48.000DM için % 180, sonraki 90.000 DM için i% 200 daha sonraki 100.000 DM için % 225, 250.000 DM'ı geçen tutarlar için % 250,

3. Kapital ve gelire göre, işyeri Vergisi'nin esas meblağına c/c 250 nisbetinde, ilâve yapılır.

Tevzin senesinden önce, Takvim senesi içinde meydana gelen tahsilat, esas meblağ sayılır. Takvim senesi içinde uygulanan % nisbeti vasıtasıyla, taksime tâbi tutulur.

Bir Eyaletin Vergi Kuvvesi Endeksi'nin hesabım, Belediye finans istatistik neticelerine göre, elektronik makinelerle istatistik Dairesi yapar.

Arsaların arazi vergileri hesaplanırken, gurubun bir Belediyesi için tespit edilen esas miktar ortalaması, bir Belediye gurubuna dahil her Gemeinden için esas alınır.

(Gemeinden) Belediyeler şu şekilde gruplandırılır :

Nüfusu 2.000'e kadar olan Belediyeler

» 2.000	den	3.000'e	kadar olan Belediyeler	
» 3.000	»	5.000'e	»	»
» 5.000	»	10.000'e	»	»
» 10.000	»	20.000'e	»	»
» 20.000	»	50.000'e	»	»
» 50.000	»	100.000'e	»	»
» 100.000'in üstünde olan Belediyeler. (Art. 5/3)				

Maliye Bakam, Bundesrat'ın tasvibinin gerekli bulunduğu bir tüzükle;

1. Federal devlet içinde, arazi çeşitlerinin farklı değerleri yüzünden meydana gelen vergi gücü endekslerindeki müsavatsızlığı denkleştirmeğe,

2. Lüzumlu % nispetleri intibak ettirmek için, gayrimenkul vergi nispetleri vasatısının yükseltilmesi gerektiği takdirde, bu nisbetleri değıştirmeğe, yetkilidir.

B) Rheinland-Pfalz eyaletinin malî tevzin (finanzausgleich) kanunu ve tatbikatı :

(Landesgesetz über den Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz Vom 9 Marz 1963) Rheinland Pfalz eyaletine bağılı belediye (Gemeinden) ve kazalara (Kreisen) umumî ve tahsisli olmak üzere, iki nev’i merkez yardımı yapılmaktadır.

I. Umumî Yardımlar :

Bu gurupta, şu yardımlar yer alır :

1 — Anahtar Yardımları, (Schlüsselzuweisungen)

İlerde izahım yapacağımız bu yardım, Belediye ve İlçelere yapılan Merkezi Hükümet yardımlarının belkemiğini teşkil eder.

2 — Harpte gayrimenkullerde vukua gelen hasar sebebiyle noksanlaşan vergi gelirini telâfi için yapılan yardım, (Grunsteueraus- fallvergütung)

3 — Tevzin fonundan yardım, (Ausgleichsstock)

Malî takatlarının zayıflığı sebebiyle bütçe muvazenesini sağlayamayan Belediyelere yapılır.

4 — İlçe (Kreis) yollarının bakım ve onarımıyla nüfusu 5.000’in üstündeki Belediyelerden geçen Federal Karayollarının bakımı için yardım, (Zuschüsse Zu Den Strassenmbaulasten)

5 — İnşaat fonu (Aufbaustock) dan yardım, (Zuschüsse Aus Dem Aufbaustock)

Bu yardım da savaşta hasar gören veya yıkılan kamu bina ve tesislerinin yeniden yapımı için verilir.

II. Tahsisli Yardımlar :

Aşağıdaki konular için tahsisli yardım yapılır;

1 — Komünal okullar, spor salonları ve diğer spor tesisleri için, (ilkokul binalarıyla, öğretmen lojmanları için alman borçların faizleri de bu tahsis içinde mütalâa, edilir.)

2 — Komünal su tesisleri, kanalizasyon ve kanalizasyon sularını temizleme tesisleri için, (Komunal su tesisleriyle ilgili inşaat borçlarından doğan faizler de dahildir.)

3 — Komünal yolların ve köprülerin onarımı veya yeniden yapımı için,

Bu konulara tahsis edilmek üzere her yıl eyalet bütçelerine konan ödenekler, aşağıdaki usullere göre belediyeler arasında taksim edilir ve hiçbir suretle tahsis dışındaki bir işe harcanamaz.

C) Mali Tevzin'e (Finanzausgleich) tâbi ödeneklerin hesabı :

I. Eyaletin ilçe (Landkreis) ve belediyelere (Gemeinden) yapacağı umumî ve tahsisli yardımların tutan;

a) Her Mali yıl için tahakkuk eden nakil vasıtaları vergisi,

b) Geçen takvim yılında (30 Eylül tarihi mebde alınmak suretiyle 12 aylık) tahsil edilmiş gelir ve kurumlar vergisi,

c) Aynı devre içinde geliri fazla eyaletlerden (tevzin mükellefi eyâletler'den) tahsil edilen hisse,

Toplamının % 21'inden aşığı olamaz. (Finanzausgleich Gesetz art. 1/1)

Bu hususu tatbiki bir misalle izah edelim;

Rheinland-Pfalz eyaletinin 1.10.1963 gününden, 30.9.1964 gününe kadar, gelir ve kurumlar vergisi tahsilâtı 1.005.235.702 DM. dir.

1.10.1963 tarihinden 30.9.1964 tarihine kadar, nakil vasıtaları vergisi geliri de 140.657.918 DM. tutmaktadır.

Yine aynı devre içinde (1.10.1963 den 30.9.1964'e kadar) geliri fazla eyaletlerden alman miktar da 312.851.026 DM. a bağlı olmaktadır.

Yukarıdaki kalemlere, 10 Şubat 1965 tarihli Tâdil Kanununun 1.inci maddesinin (b) bendi gereğince Servet Vergisi-ki bundan tevzin fonu hissesi çıkarılır- eklenmektedir. Bunun yekûnu da 48.739.030 DM. dir.

Sayılan gelirlerin tutarı 1.507.483.676 DM. olduğuna göre, bunun % 21'i yâni 316.571.600 DM. lık miktarı, 1965 yılının umumî ve tahsisli yardımının minimum rakamını teşkil eder. Gerçekten bu miktar, (316.571.600 DM.) Rheinland-Pfalz eyaletinde 1965 yılında Belediye ve İlçelere umumî ve tahsisli yardım olarak tevzi edilmiştir. Türk parasıyla tutan takriben 1 Milyar liradır.

Malî tevzine tâbi tutulan miktarın genel bütçe rakamlarına göre nisbeti % 11'den fazla tutmaktadır. Eyalet bütçesinin;

1965 adı gelir toplamı 2.428.775.200 DM.

1965 olağanüstü gelir toplamı 260.749.000 DM. dir.

Her ikisinin toplamı olan 2.689.524.200 DM. lık gelir, mahalli idarelere tahsis edilen umumî ve tahsisli yardım miktarına nispet edildiğinde % 11,7 bulunur.

Diğer kanunlar gereğince yapılacak eyalet yardımları, eyalet bütçesinde yıllık olarak tespit olunan diğer tahsisli yardımlar da dahil olmak üzere vergi hisselerine bağlı yardımlar dışında gerçekleştirilir.

2. İlçe yollarının onarım ve bakımı ile nüfusu 50.000 in üstünde olan şehirlerden federal karayollarının bakımı için yapılacak yardım ile komünal yol ve köprülerin yeniden yapım veya onarımı için yapılacak yardımların genel tutan; geçen takvim yılı Eylül'ünün 30'una kadar 12 aylık nakil vasıtaları vergisi tahsilâtının % 46 sırdan aşağı olamaz. (Art. 1/5)

3. Umumî malî yardımın toplu tutarından (Gayrimenkullerin harpte uğradıkları hasar ve zarar sebebiyle düşen vergi gelirini telâfi için yardım, bütçe muvazenesini sağlayamayan Belediyeler yapılacak yardım ve inşaat fonuna yapılacak yardımlar dahil olmak üzere) umumî transit ve ilçe yollar ile özel komünal yollar için yapılacak eyalet yardımları çıktıktan sonra, geriye kalan miktarın % 50'si anahtar yardımı olarak ilçelere (Kreiem) tâbi Belediyelere, % 10'u serbest şehir ve ilçelere tâbi büyük şehirlere ve % 40'ı da yine anahtar yardımı olarak ilçelere tahsis edilir. (Art. 1/6)

Yine bunu tatbiki bir misalle açıklamak icab ederse;

316.517.600 DM. lık genel yardım toplamından, yukarıda zikredilen tahsisler çıkarıldıktan sonra, bâkiye kalan 146.052.400 DM. lık anahtar yardımının;

% 50'si (yâni 73.026.200 DM. lık miktarı) ilçelere tâbi Belediyelere % 40T (yâni 58.420.960 DM. lık miktarı) ilçelere, •% 10'u (yâni 14.605.240 DM. lık miktarı) serbest şehir ve ilçeye tâbi şehirlere tahsis edilir.

D) İlçelere bağlı Belediyelere yapılacak anahtar yardımları. (Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden)

1. İlçeye tâbi Belediyeler kendi anahtar yardım ölçülerine göre, hesaplanacak miktarın yıllık tutarını alırlar. Anahtar yardım ölçüsü şu şekilde hesaplanır;

Tevdi edilen vazifeler bakımından evvelâ ilçeye tâbi Belediyelere beher nüfus başına 4 Mark üzerinden tevziat yapılır. Nahiyelere (Amter) tâbi Belediyeler için aynı ölçüye göre, hesaplanan meblâğ nahiyelere verilir. (*)

Geri kalan miktarda sınır belediyeleri ile gayrimenkulleri harpte hasar gören Belediyelere, (özel durumları, fazla mükellefiyetleri veya vergi gelirlerinin azlığı nazara alınarak) yetkili komisyonca tevzi edilir.

2 — Gemeind (Belediye) anahtar yardımlarını hesaplama şekli;

a) Gemeind'lerin, savaş tahribatı, sınır durumları, fazla mükellefiyetleri ve vergi gelirleri gibi Özel durumları nazara alınmak suretiyle bir başlangıç endeksi (ausgangsmesszahl) tespit edilir. Diğer taraftan Gemeind'in vergi kuvvesi endeksi (Steuerkraftmesszahl) bulunur. Başlangıç endeksi vergi kuvvesi endeksinden yüksek olursa; bu takdirde Gemeind, anahtar yardımı olarak farkı teşkil eden meblâğın üçte birini alır. Öyle ki; en az hat, vergi kuvvesi endeksi ve anahtar yardımı ile birlikte başlangıç endeksinin yüzde yetmiş beşine ulaşır (Finanzausgleichsgesetzartikel 3/2)

(*)Amt veya Âmter, memleketimizdeki nahiyelere müşabih bir kuruluştur.

(Rheinland-Pfalz - R'aynland-Faîz) eyaletinin yalnız Koblenz ve Trier illerinde mevcuttur. Sayıları Koblenz'de 79, Trier'de 53 olmak üzere 132 dir.

Bir Gemeind geçen malî yıl içinde büyük real vergilerini azamî haddine çıkarmak yetkisi olduğu halde, çıkarmamış ve eyalet nizamnamesinin 2. maddesindeki 2/3 hadden istifade etmemiş ise, malî tevzin yılına ait anahtar yardımı mevcut fark kadar kısılır.

Başlangıç endeksi yeknesak muayyen bir meblâğa göre hesap edilir. Esas meblâğ da Gemeind'lerin anahtar yardımları bakiye bırakmayacak şekilde tespit edilir. (Artikel 3/5)

Maliye, Bayındırlık ve İçişleri Bakanları bu konu ile ilgili her türlü teferruatı tespit etmeye yetkilidir.

b) Çıkış endeksi - başlangıç - aşağıdaki nüfus miktar ve nispetlerine göre hesaplanıp esas meblâğa göre çoğaltılır. Gemeind'in büyüklüğü nispetinde de ilâve tespit edilir. Bu ilâve aşağıdaki nispetleri aşmamak üzere bir Gemeind için şu şekilde hesaplanır :

10.000 Nüfusa		kadar %	115
25.000	»	» %	125
50.000	»	» %	135
100.000	»	» %	140
150.000	»	» %	145
200.000	»	» %	150

Bu nüfus sayılarının arasında bulunan Gemeind'ler için de, durumlarına uygun nispetler tatbik edilir. Kesirler (0,1) virgülden sonraki tek rakam nazara alınmak suretiyle, yuvarlak olarak hesaplanır. (Artikel 4/1)

c) Savaş tahribatından doğan gayrimenkul vergi gelirinin noksanlığına karşı, eksik miktar kadar ve zarar nispetinde sınırlı bir fark verilir. Bu durumda esas ilâvenin mutlak sayısı '% 20 den fazla bir zarar halinde, % 20 yi aşan kısmı iki misline yükseltilmek suretiyle hesap edilir. Sınırlı ilâve '% 1 halinde aşağıya doğru yuvarlak olarak hesap edilir. (Artikel 4/2)

d) Sınır Gemeind'leri (Belediyeleri) için munzam ödenek :
Vaktiyle kırmızı hududu teşkil eden -Fransa hududu boyundaki belediyelere-Tirier şehri ile Maliye, Bayındırlık ve içişleri Bakanla-

nnca (*) tesbit edilen Saarland hududundaki Gemeind'lere esas ödeneğin miktarına % 25'e kadar sınırlı bir ilâve yapılır. (Artikel 4/3)

e) Merkezi önemi olan Gemeind'ler için ilâve :

İçişleri Bakam tarafından Maliye ve Bayındırlık Bakanı ile Başbakan Müsteşarının muvaffakaları alınmak suretiyle tespit edilen merkezi önemi haiz mıntıkalar etrafında olmaları sebebiyle, özel masrafları bulunan Kreise tabi belediyelere, esas miktarın % 25'i kadar sınırlı bir ilâve yapılır. Hudut belediyelerine bu ilâve ayrıca yapılmaz.

f) Vergi gücü endeksinin takdiri :

Vergi gücü endeksi; Gemeind'ler için uygulanan gayrimenkul ve meslek vergilerinin cem olunan vergi kuvvesi sayılarına göre takdir edilir. Vergi kuvvesi sayılan ise aşağıdaki esaslara göre hesaplanır;

aa) Ziraat ve Orman İşletmelerinde, gayrimenkul matrah endeksinin % 40'ı.

bb) Arsalarından alman gayrimenkul vergisinin ilk 20.000 DM. kısmının matrah endeksiyle % 140% sonraki 100.000 DM. lık miktarın matrah endeksleri % 175, daha sonraki 1.000.000 Dm. lık miktarın matrah endeksleri ile % 210 nu ve mütebaki miktarlar için de % 230 dur.

cc) Gelir ve meslek vergilerinde hesaplama % 240 nispetine göre yapılır. (Artikel 5/2)

g) Meslek vergisi tevzin hisseleri, iş yerinin bulunduğu Gemeind'in vergi kuvvesi rakamının en yüksek haddinden tenzil edilir, bunun tutarının % 75 i mükellefin ikametgâhının bulunduğu Gemeind'in vergi kuvvesi rakamlarına ilâve edilir.

Eyaletini masrafları, gayrimenkul vergileri, gelir noksam ve diğer arazi vergisi eksikliği için yapılan ilâve masrafları (Tabu afetler sebebiyle % 50 den fazla hasar için terkin edilen vergi tutarları) ve meslek vergisi gelir noksanlığının telafisi için ayrılan ödenekler, ihtiyaç yardımları da dahil olmak üzere, değişen Matrah Endeksinin en yüksek haddi olarak hesaplanması lâzımdır.

(*) Kanundaki terim (bakan) olarak geçtiği için aynen tercüme edilmiştir.

-von dem Minister Pür Finanzen Und Wiederaufbau Und Dem Minister Des innem-

3) Gemeind (Belediye) anahtar yardımlarının tesbit, taksim, itiraz ve tediye usulleri :

a) Anahtar yardımları, İçişleri Bakanınca Maliye ve Bayındırlık Bakanlarının muvafakati alınmak suretiyle her malî yıl için yukarda özetlediğimiz usuller gereğince tespit ve taksim edilir.

Rheinland - Pfalz eyaletinde Kreise'lere (İlçelere) bağlı Gemeind'ler için 1965 yılı 73 026 200 DM. lık anahtar yardımı tespit edilmiş ve sayılan 2920 ye balığ olan belediyelere dağıtılmıştır. (Federal Almanya'da ki Gemeindlerin - Belediyelerin toplam sayısı 24.467 dir.)

b) Gemeind 'lerin noksan ve yanlış tespitlere itiraz hakları vardır. Bu hak, tespitin ilânından itibaren bir ay sonra düşer.

c) İlçeye bağlı belediyelerin anahtar yardımları Landkreis'lere -İlçelere- gönderilir. Bunlar da her belediyenin hissini kendilerine sevk ederler. Ancak belediyelerin ödenmemiş kanunî borçları varsa ilçe, anahtar yardımından bunun mahsubunu yapabilir. (Artikel 6/3)

4 — Serbest şehir ve ilçeye tabi büyük şehirlerin anahtar yardımları :

Serbest şehir ve ilçeye tabi büyük şehirler anahtar yardımı olarak hesaplanan toplu meblâğın % 10 nu alırlar.

İlçeye tabi olmayan şehirlerin ve ilçeye tabi büyük şehirlerin anahtar yardım ölçüsüne ve bunlara havale edilen vazifelere göre, beher nüfus başına; ilçeye bağlı olmayan şehirler için 7,50 DM. ve ilçeye tabi büyük şehirler için 5 DM. üzerinden tevziat yapılır. Belediye anahtar yardımlarının hesabında diğer cari usuller bunlar için de muteberdir. (Artikel 6a/2)

KARAR VERME

Dr. tur. Alim Şerif ONARAK

GİRİŞ:

Karar verme süresini (vetiresini) teknik, sosyal ve psikolojik yönden derinlemesine ilk kez inceleyen Amerikalı Herbert A. Simon olmuş ve âdeta, bu bilgin; karar vermenin felsefesini yapmıştır.

Simon'un bu konuda ki görüşlerinde, yer yer, Amerikan ilim adamlarının ilmî tarif ve açıklamaların açık - seçik olması hakkındaki yargıya uyan bir tutumla kaleme alınmış pasajlar yanında; Fransa ve İngiltere'deki bazı hukukçuların tuttuğu «İlmî eserlerin muhteva ve üslûp 'bakımından güç anlaşılır olması'nın şart koşulması şeklindeki sakin yola, — kullandığı tecrübî metoda rağmen spekülâtif metoda başvurduğu hailerde — düştüğü de varittir.

Simon, «Administrative Behavior» adlı ana kitabı ile birlikte, bir kısmını Sayın Mıhçıoğlu'nun çevirisinden aktardığımız «Public Administration» adlı kitabında bu felsefesini açıklamıştır.

Biz burada, ilkin Pffner ve Shenvood'un, Simon'm «Administrative Behavior» adlı eserinden özetlediği temel fikirlere kısaca dokunduktan sonra; kendisinin «Public Administration» adlı eserde açıkladığı karar vermede gayeler ve vasıtalar ve değer ve gerçek unsurları hakkındaki görüşlerini inceleyip ; bundan sonra Pfifner ve Presthus'un «Public Administration adlı kitaplarında karar verme sürecini, daha ziyade İlmî açıdan ve bu sürecin âdeta bir çerçevesini teşkil edecek biçimdeki incelemesini göz önünde tutarak — ve [bu arada Catheryn Seckler Hudson'a atfen idarecinin karar vermedeki rolü ile ilgili olarak yetkinin elde edilmesi, verilmesi ve kullanılması cihetine temas edip tekrar Pfifner ve Presthus'a atfen karar vermenin kaba taslak bir etüdünü yaparak konuyu bir sonuca bağlayacağız.

Karar Verme Üzerine Simon'm Temel Fikirleri ⁽¹⁾ :

Karar kavramını, daha ziyade dar, mekanik ölçüde ele almak mümkün iken, Simon'ın tutumu bu olmamıştır. Simon,..., teşkilât sorununu, tüm sosyal ve psikolojik örgüsü içinde ele almıştır. Temel dayanağı, teşkilâtın kuruluş ve işleyişinin, beşerî sorun - çözme işlemi ve rasyonel beşerî seçimdir (James G. March ve Herbert A. Simon, ORG ANIT ATIONS, New York, 1959, s. 169). Böyle olunca, artık bir teşkilâtın üyelerine sırf mekanik araçlar olarak bakılamaz. Bunlara : arzulan, sâikleri, tutkuları olan fertler olarak bakmak; bunların bilgilerinin, öğrenme ve sorun - çözme kabiliyetlerinin sınırlı olabileceğini göz önünde tutmak gerekir.

Teşkilât, bu yönden incelendiği takdirde, seçim yapan ve çevrelerini ve ihtiyaçlarını anlayışları temeli üzerindeki davranışlarda bulunan fertlerin yayılış anlamına geliyor.

Teşkilât :

Simon'a göre, beşerî teşekküller, çeşitli esas gruplar hâlinde, birbirine istinat eden faaliyet sistemleridir. Çok kişiden oluşan bu toplulukların üç kademesi vardır :

- (1) En küçüğü iptidai gruptur (örneğin basit bir aile).
- (2) En geniş, müessesedir (Devlet, ekonomik sistem v.s. gibi).
- (3) Aradaki sistemler, teşkilâtlardır.

Böylesine bir tarifte, Simon'un da belirttiği gibi epeyce müphemî yet (ambiguity) mevcuttur. «Bütün bir daire, bir büro, hatta geniş bir «department»'m bir bölümüne teşkilât olarak bakılabileceğine göre» (Simon, «Comments on the Theory of Organization» AMERICAN POLITTICAL SCIENCE REVIEW, n. 46, s. 1130, Aralık 1952), teşkilâtlar, teşkilât içinde de olabilir.

Daha sonraki yazılarında Simon, beşer teşekküllerine gittikçe artan bir önem vermiştir. «Bir zaman zarfında bir şey» («One thing at a time») ifadesinde geniş biçimde anlatılan beşerî davranış, teşkilât bünyelerinin varlığı bakımından temel teşkil eder. Böylesine

(1) Pffiner/Shervvood, ADMINISTRATIVE ORGANIZATION, Prentice - Hall, Inc., New Jersey, 1962. S. 386 - 388.

bünyeler, sadece, nispeten oturmuş ve değışmesi güç olan davranış örnekleri olarak mevcuttur.

İnsanlar, bir çok sorunu, bir defada çözmek istemezler. Zorunlu olarak, bazı sevki idare alışkanlıklarına bağılıdırlar.

Böyle olunca, bu davranışlar, teşkilâtın bünyesini teşkil eder; ve ancak, aşıkâr olarak karar vermede etkili bulunan, bu örneklerin gelişimine önemle eğilmek fayda sağlayabilir.

Karar :

«Administrative Behavior»ın, ilk paragrafında Simon. kararın, kendi düşünce sistemi bakımından, önemini belirtmiştir. (Kendisi, idaredeki geleneksel tartışmaların aksiyon vetiresi, iş yapılması esasına istinat ettiğini; prensiplerin de bunu temin için yararlı olduğu nispete ele alınabileceğini; bu tartışmalarda, bütün aksiyonlarda, bütün aksiyonlara öncülük eden işin nasıl yapılacağından ziyade neyin yapılacağına karar vermek hususundaki seçime pek az önem verildiğini yazıyor (Herbert A. Simon, ADMINISTRATTVE BEHAVIOR, 2. B., New York, 1957, s. 1).

Kıfayetli bir teşkilât teorisi (dolayısıyla bir örnek) teşkilinde atılacak ilk adım, uygun bir tahlil birimi getirmektir, işte Simon bundan dolayı, karar sürecine bu kadar önem vermiştir.

Öncül ⁽²⁾ :

Bir teşkilât içinde çalışanların İdarî davranışlarını istinat ettirdikleri öncüler (yani, çeşitli ihtimallerden birini seçip tatbik mevkiine koyarken kullandıkları ölçü ve rehberler), bu davranışların açıklanması bakımından önemlidir.

Verilen her hangi bir İdarî karara temel teşkil eden öncüllerin yakından tetkiki, bunların iki ayrı tipte unsuru tazammun ettiğini gösterir :

⁽²⁾ Herbert A. Simon, D.W. Smithburg ve Victor A. Thompson, «İNSAN DAVRANIŞI VE TEŞKİLÂT, (Çev. : Cemal Mihçioğlu,, TODAİE Yayını, Ankara 1962. S. 9 - 11.

a) Değer Unsurları (Value element);

b) Gerçek Unsurları (Factual element).

Genel bir deyimle, değer unsurları ile gerçek unsurları arasındaki fark, gayeler ve vasıtalar arasındaki fark gibidir.

Fert, takip edebileceği çeşitli yollardan birini rasyonel olarak seçmeden önce kendi kendine şu sorulan sormalıdır :

(1) «Gayem, hedefim nedir?»

(2) «Bu yollardan gayeye en uygun olanı hangisidir?»

İdarî kararlarda istinat edilen öncüller değer öncülleri ve gerçek öncülleri olarak ikiye ayrılabilseydi çok iyi ve çok faydalı olurdu.

Maalesef bu iki tip öncül arasında tam bir ayırma yapmak her zaman mümkün değildir. Hemen hemen her öncülün içinde, ondan tamamen ayrılamayan ;bir gerçek unsuru vardır; zira bir çok gayeler kendiliklerinden birer gaye olmaktan ziyade, hiç olmazsa kısmen, kendilerinden sonraki gayeler için birer vasıta teşkil ederler. (Örneğin bir eğlence ve spor dairesinin gördüğü hizmetin harcamaları için bütçeden ödenek istemesi hali göz önünde tutulursa: bu faaliyetin başla başına bir gaye olmayıp, çocukları gençlik çağına daha iyi hazırlamak için vasıta olduğu iddia edilebilir).

Kararların verilmesinde rol oynayan değer unsurların gerçek unsurlarından ayırma meselesi, burada tafsılâtlı olarak incelenmesine imkân olmayan, güç bir meseledir... alman her kararın doğruluğunun, önce erişilecek gayelere, ikinci olarak bu gayelere varmak için tütöl an yolun elverişlilik derecesine bağlı bulunduğunun bilinmesi gerekir. İdarî bir kararın alınmasında âmil olan gaye yahut hedefler, daha sonra gelen bir takım gayelere varmak için birer gaye olarak daha fazla tahlile tabi tutulabilir. (Bu konu hakkında daha fazla bilgi almak için Bk. : Simon, ADMINISTRATIVE BEHA- VIOR, 3 ve 4. fasılları).

Önemli Bazı Değer Öncülleri :

Bazı tip değer öncülleri vardır W, teşkilât içinde kararların alınmasında sık sık müessir olurlar. Bunların en önemlileri muhtemelen;

(1) Teşkilât gayeleri;

(2) Müessiriyet kısıtası;

- (3) Adalet ve hakkaniyet ölçüleri ;
 (4) Karar veren kimsenin şahsî değeridir.

Şimdi ,bu öncülleri ayrı ayrı görelim ⁽³⁾:

(1) Teşkilât Gayeleri :

Tutulan bir yolun değerini tayin edecek olan ölçü, teşkilâtım gayesine hizmet edip etmemesidir.

Bir teşkilâtın gayesinin tespiti, çalışmaların yöneltileceği değerlerin neler olacağı meselesinden başka, genel olarak, kimlere ne gibi bir hizmet sağlanacağını da tayin eder.

Teşkilât gayesini tasvip eden gruplar tarafından desteklenir ve tasvip etmeyenlerin muhalefeti ile karşılaşır.

(2) Müessiriyet :

«Teşkilâtın gayesi muvacehesinde iki hareket hattı aynı sonucu verecekse, bunlardan en ucuza mal olanı (buradaki maliyet, sosyal maliyettir) tercih edilmelidir.» Yahut da, «ikinci hareket hattının maliyeti aynı olduğu takdirde en iyi netice vereni tercih olunmalıdır.»

Bu öncül, hemen hemen bütün rasyonel fiillerin hareket noktasıdır.

Gerçekten, bazı müellifler, bütün idare ilim ve sanatının, mevcut kaynakların İdarî teşkilât tarafından müessir bir surette kullanılması meselesi ile ilgili olduğunu iddia etmişlerdir (Meselâ Bk. : Luther Gulick, «Science, Values and Public Administration», pA- PERS ON THE SCIENCE OF ADMINISTRATION, New York, Institute of Public Administration, 1937, s. 191 - 195.)

(3) Adalet ve Hakkaniyet :

Bir idarenin özel kişilerin faaliyetlerini tanzim ettiği hallerde hususî bir önem taşıyan üçüncü bir değer öncülleri grubu da Adalet ve Hakkaniyet ölçüleridir.

⁽³⁾ Simon et alil, op. cit., S. 11 - 17 (Özet).

Hükümetin, tanzimeci faaliyetlerde bulunurken fertlerin haklarına gereken hürmeti göstermesi eskiden beri Devlet sistemimizin ana prensiplerinden biridir.

Kaide koyma ve onları tatbik etme usulleri keyfî olmamalı, bir takam müesses usullere uygun olarak yapılmalıdır.

Bu sebeple, kaideler yapılırken, bunların sadece tatbik bakımından haiz oldukları müessiriyet değil, aynı zamanda ferdin hak ve mallarını yeter derecede teminat altına alıp almadıkları hususu da göz önünde bulundurulur (değer bahası ödenmeksizin istimlâk karan alınmamasında olduğu gibi).

(4) Şahsî Değerler :

(5)

Memurun şahsî değeri de verilecek kararda müessir olur....

Bir teşkilâtın beka ve muvaffakiyeti, içinde çalışan memur veya diğer elemanların, teşkilâtın değerlerine uygun olarak hareket ettirebilmesine bağlıdır.

Aksi takdirde teşkilâtın çalışması sekteye uğrar. Buna misal olarak, bir idarecinin âciz bir kimseyi, sırf şahsî dostu olduğu için önemli bir mevkide tutması... gösterilebilir.

Değerlerin Karşılıkla Tesirleri :

Teşkilât değerleri ile şahsî değerlerin birbirleri üzerindeki karşılıklı tesirlerini toplantılar esnasında tetkik ve müşahede etmek mümkündür. (Teşkilâtta öngörülen reorganizasyon hakkında yapılan bir toplantıda, kısım şeflerinin çeşitli mütalâalarında, yetkilerinin elinden alınacağı personelinin tenkis edilebileceği, sorumluluklarının artabileceği gibi endişelerle; verimin veya maaşların artacağı, itibarın yükseleceği, daha iyi çalışma imkânlarına kavuşulabileceği gibi ferahlatıcı sebepler veya şahsî sempati ve antipatilerin rol oynadığı (bir ortam yaratılır; kararlara da bu ölçüde etki bahis konusu olabilir.)

Toplantının sonucu ,geniş ölçüde, bizzat toplantının gidiş tarzından doğan tatmin ve tatminsizliklere de bağlı olabilir.

Vakialara Dayanan Mühim Bazı Öncül Tipleri ⁽⁴⁾ :

İdarî kararların alınmasında müessir olan, vakialara müteallik (factual) çeşitli mülâhazaları mantıkî bir sıraya koymak kolay bir iş değildir. İdare'nin muhtaç olduğu vakialara müstenit bilgiler, Devletin gördüğü işler ve kullandığı usullerle orantılı olarak, büyük bir çeşitlilik arz eder. Memurların çeşitli meseleleri halletmelerini mümkün kılan bilgi ve maharet ile bu bilgi ve maharetin belirli meselelere uygulanmasında gerekli, cari durumlara müteallik malûmat arasında bir ayırma yapmak gerekir. Meselâ bir orman muhafızına orman yangınlarını önlemek veya söndürmek için lüzumlu usuller (yani bilgi ve maharet) öğretilmiştir. Kendisinin bir yangını söndürmeye girişmeden önce, yangının yeri, genişliği, rüzgâr ve hava durumu vs. hakkında bilgi sahibi olması lâzımdır.

Yaptığımız bu ayırma dikkate değer, z:ra gerçeğe taallük eden bu iki tip öncül, memur veya işçi tarafından farklı yollardan iktisap edilmektedir. Birincisi, yani bilgi ve maharetin kazanılması, bir eğitim ve tecrübe meselesidir. İkinci halde ise hadise mahallinde müşahade edilip süratle bildirilmek suretiyle durum hakkında, bilgi temini bahis konusudur.

Bir çok Devlet dairelerinin, memurların işlerine taallük eden konularda doğru malûmat elde etmelerini sağlamakla görevli özel büroları vardır. Bunlar iş görenlere muhtaç oldukları bilgi ve mahareti teminle vazifeli eğitim büroları ile gerekli malûmatı toplayıp ilgililere ulaştırmakla görevli istihbarat bürolarıdır. Aynı birer görev olarak eğitim ve istihbarat, askerî organizasyonlarda öteden beri hayli inkişaf etmiş olduğu gibi, geniş çaptaki sivil teşkilâtların çoğunda da mevcut bulunmaktadır. Birinciye misal olarak bir itfaiye dairesinin başlangıç eğitim okulunu, ikinci sine misal olarak da bir polis teşkilâtının muhabere kısmını gösterebiliriz.

Organizasyona mensup diğer fertlerin yaptıkları ve yapmaları beklenen sair hususlar da iş görenlerin davranışlarına tesir eden vakıalar arasındadır. Meselâ bir eğlence ve spor yeri direktörü kendisi durumu ilgililerin ıttılana sunmadıkça eskiyen tenis ağının değiştirilmeyeceğim biliyorsa, teçhizatın hususî elemanlar tarafından zaman zaman teftiş edilip yerlerine yenilerinin konmakta olması ha-

⁽⁴⁾ idem, S. 17 ve 18. (Simon'ın kısaca derlediği bu bilgi; ilerde, Pfifner ve Presthus'un görüşlerini verirken daha geniş biçimde ele alınacaktır).

lindekinden daha başka türlü hareket edecektir. Teşkilât üyelerine, kendilerine düşen işlerin neler olduğunun ve bunların diğer işgörenlerin yaptıkları işlerle olan münasebetinin anlatılması, «koordinasyon» ameliyesi bakımından büyük bir önem arz eder.

Pfifner ve Presthus; Simon'dan gayrı Göre, Catona, Galbraith, Cyert, Merton, Calhoun, Dorsey, Wiener, Presthus, Jordan ve Hattery'nin fikirlerini sırf İlmî bir tertip içinde toplayarak karar vermenin tam bir çerçevesini vermektedir ⁽⁵⁾.

İncelememizin bundan sonraki bölümünün büyük kısmını Pfifner ve Presthus'u çevirerek, kısmen de Catheryn Seckler - Hudson'a istinat ederek tertiplemeyi uygun bulduk.

KA KAR VERME ⁽⁶⁾:

Bir davranış bünyesinde (behavioral context) idarecinin başlıca faaliyeti karar vermekten; yani hem teşkilâtın gayeleri ve hem de bunları tahakkuk ettirmek için tasavvur edilen en iyi yolları kapsayan bazı alternatifler arasından seçimde bulunmaktan ibarettir. Bu husus, vakalar, değerler ve umulmayan sonuçları ilgilendiren bir karmaşık ameliye olduğu halde; karar veren, kararı etkileyen - meseleyi, tüm çevrenin sadece seçilmiş kısımlarına hasretmek suretiyle daima gereksiz şekilde basitleştirir. Biz, genellikle karar vermeye zihni bir faaliyet olarak, ferdî zihniyetin bir mahsulü olarak bakıyoruz. Bununla beraber, teşkilâta müteallik karar vermenin, **müesseseseleşmiş bir süreç (vetire)** olduğunu ısrarla belirtmeliyiz. Her hangi nihaî bir karar, hiyerarşide çeşitli seviyelerde bulunan çeşitli kimselerin müşterek gayretlerinin mahsulüdür. Şu halde teşkilata müteallik kararlara, her hangi belli bir memurun tek yönü seçiminin neticesi olmaktan ziyade kolektif bir ürün olarak bakılması zorunluğudur.

Teşkilâta gerçekte vuku bulan şey : idarecinin, kendisine, maiyet veya sıra memurları tarafından daha önce ,destekleyici delilleri göz önünde tutarak; ve her birinin muhtemel neticeleri çeşitli derecelerdeki kesinliklerle belirtilmek suretiyle muhtelif alternatifler halinde sunulmuş olan kararlara başvurması halidir. Teknik maharetin ve lüzumlu bilgilerin elde edilmiş olmasının bu kabil kimse-

lere, şekli liderin seçiminin ne olması gerektiği hususunda hatırısayılır bir etki yapma imkânı verdiği aşîkârdır. Hele, atom silâhları ve füzeler gibi tüm teknik

⁽⁵⁾ Pfifner/Presthus, PUBLIC ADMINISTRATION, 4. B., Ronald Press Comp., N.Y., U.S.A. 1960 6. fasıl.

⁽⁶⁾ Pfifner/Presthus, op. cit., S. 114.

konularda bu tesir müstesna biçimde zorlayıcıdır. Bu örnekte, teknoloji ve ihtisaslaşmanın, toplumumuzda, karar vermeyi nasıl merkeziyetçilikten tefrik edip dağıttığını açıkça görebiliriz. Milis'in «teşkilatlanmış sorumsuzluk» («organized irresponsability») sistemleri olarak belirttiği büyük teşkilâtların kavranmasını, bu gibi şartlar kolaylaştırır. (C. Wright Mills,, THE POWER ELITE, New York, Oxford Un. Press, 1958).

KAKAR VERME AMELİYESİ ⁽⁷⁾:

Bu fasılda, makul seçim yapılmasını ve istihbarat fikdânından dolayı böylesine bir seçim yapımının nasıl sınırlandığını; bir karara katılan muhtelif kimseler arasındaki değer çatışmalarını, aradığımız değer veya gayelere öncelik tayini hususundaki güçlüğü; ve hareketlerimizin bütün olanaksal sonuçlarını asla tahmin veya hesap edemediğimiz ve bu yüzden karar vermenin son derecede denemeye bağlı (kesinlikten uzak «tentative») tutulduğu «ihtimaller âlemi» («contingent universe») meselesini inceleyeceğiz.

Makinelerin gelişmesiyle bu denemeye bağlı tutulma (kesin olmama) durumunun bertaraf edilmesi için bazı müdahaleler vuku bulmuş; dolayısıyla, karara müteallik faktörler sayılabilmiş ve ele alınabilmıştır. Böylece hem göz önünde tutulabilecek değişkenlerin sayısı arttırılmak ve hem de alternatif seçimlerin daha büyük bir miktarının etkisini izlemek suretiyle kararların rasyonelliği arttırılabilmıştır. Bununla beraber, gerçek hayat kararlarının çoğunda görülen değişkenlerin nektarının bolluğu ve «strateji hiyerarşileri» veya muhtelif cins problemleri çözecek formüller ihdas etme hususundaki komplikasyonlar yüzünden, makineler, «tecrübeli ilim adamlarının olgunluğuna yaklaşır bir tarzda düzene sokulmadan önce, yapılacak pek çok iş vardır («Comment on Explorations in the Realm of Organization Theory»), 3, BEHAVIORAL SCIENCE (Ocak 1958), s. 68 - 78). «Enformasyon İhtilâli» ferdi yargının yerini tutamaz; çünkü Beşer, hâlâ makinelere vazedilecek malûmata, programlamalıdır. Bununla beraber, alelade kararlar üzerindeki baskısı bugüne kadar ağır olmuştur; ve daha mükemmel kararlar alınması hâlinde şüphe he yok ki, gelişmiş olacaktır (Karar almaya bu bakımdan temas

⁽⁷⁾ idem., S. 115 - 117.

eden kaynakların bir listesi için bakınız : William J. Göre ve Fred S. Silander, «A Bibliographical Essay on Decision Making», 4, AD- MINISTRATİVE SCIENCES QUARTETLY (Haziran 1959).

Bu fasılda karar vermenin iki görünüşü üzerine eğileceğiz: bazı nazari seçme yönleri ve geniş teşkilâtlarda vuku bulan karar ameliyesinin ele almış tarzı. Şüphesiz, nazariyatla, öylesine seçmelerin «gerçekten» yapıldığı tarz arasında bir müsavat mevcut değildir; fakat, zaman geçtikçe, bu boşluk devamlı surette kapanmaktadır. Nazari seviyede, ehemmiyetle ifade edilmiştir ki, karar verme, gerçeğin devamlı surette olduğundan fazla basitleştirilmesini icap ettirmektedir. Yani, belli bir karar durumunu tanımlamak üzere kullanılan şıfa ile rakamla ifade edilen semboller (modeller), tüm bir âlemden tecerrüt etmişlerdir; ve bu durumlarıyla her hangi verilmiş bir kararın değişkenlerinin (variables) sadece küçük bir miktarını ihtiva ederler. Karar vericiler, örneklerinin en kritik değişkenleri ihtiva ettiği hususunda teminat vermeğe çabalarlarsa da, muhtemelen daima bu teminatı vermeleri imkânsızdır; ve yine böylesine nazari deneylerde, fert veya teşkilâtların arza ettikleri gayetleri ihtiva eden mütebariz değişkenlere ağırlık sağlamak daha da güçtür. Simon'ın belirttiği gibi : genellikle, çeşitli değerlerden hangisinin birim için en önemi' olduğunu bilmeyiz; ve netice olarak, kararlarımız bir dereceye kadar rasyonellikten uzak (unrational) olacaktır (Heribert A. Simon, «Recent Advances in Organization Theory», RESEARCH FRONTIERS IN POLİTİCS AND GOVERNMENT. Washington, 1955. s. 32-35). Burada söylemek istediğimiz, karar örneği genellikle kesin durumda olduğu halde, gerçek sosyal durumun, daima düzensiz ve karışık olduğudur.

Karar vermenin diğer hayat' nazari yönlerinden biri de **rasyonellik** anlayışıdır. Bununla, insanın, spesifik gayelere ulaşmak için seçtiği yollar hakkında şuurlu teennisine istinat eden seçimler yapabilme yeteneği kastedilmektedir. Gerek demokratik siyasî nazariye, gerekse klâsik ekonomi nazariyesi, insanı, makul (rasyonel) bir yaratık olarak tasavvur ve takviye etmişlerdir. Demokratik yönden kendi kendini idarenin ilk kaziyesi; tartışmış tefekkür ve revaçta olan fikir ve politikaların çatışmasından sıyrılıp makul bir neticeye ulaşabilen, bilgili ve hesaplamasını bilen vatandaşdır. Ekonomik nazariye bahis konusu oldukça, tutarlı ve sağlam bir demokratik davranış (behavior) nazariyesinin isterleri, aşikâr surette, parasını biriktiren, onu akıllıca harcayan ve genellikle ekonomik seçim sahasında kehaneti (andırır) bir davranışı yansıtan makul bir insanın

varlığını icap ettirir (S. Schoeffier, THE FAILURES OF ECONOMICS, Cambridge, 1955); klâsik değer nazariyesinin deneysel bir inkârı için bknz. : D. Davidson et al., DECISION MAKING : AN EKPERIMENTAL APPROCH «Stanford University Press, 1957), Tüketicilerin faydayı en yüksek hadde çıkardıkları tasavvur edilir; fakat bunu nasıl bu hale soktuklarını ve hatta faydanın ne olduğunu, gerçekte, hiç kimse belirtmemiştir.

Bu örnek, Simon ve diğerleri tarafından, bilhassa asla mevcut olmamış bir «adam»'ın hakikat olarak kabul ettirilmek istenmesi noktasından, insafsızca hücumu maruz kalmışlar. Bu eleştirinin sebepleri pek çoktur. «Beşer zihninin karmaşık sorunları formüle edip çözümlemekten yana kabiliyeti, gerçek âlemdaki objektif rasyonel davranış bakımından — hatta böylesine bir rasyonellik, makul bir yaklaşma yönünden gerekli çözüm bekleyen sorunların hacmiyle kıyaslanınca — , pek küçüktür» (Herhert A. Simon, MODELS OF MAN - SOCIAL AND RATIONAL, New York 1957, s. 198). Netice olarak Simon, beşer davranışının, «kasten rasyonel» («intendedly rational») olduğu sonucuna varıyor; ve insanların gerçekten aradığı şeyin mükemmel olmaktan çok makul kararlar olduğunu ilâve ediyor. George Katona'nın bir kaç yıl önce belirttiği gibi, tipik iş firması, pazarın ve kârların en üst dereceye ulaşmasından ziyade, «muvafık bir kâr» (a «fair profit»), «pazarın makul bir hissesi» (a «reasnable share of the market») v.s. gözetir (G. Katona, PSYCHOLOGICAL ANALYSIS OF ECONOMIC BEHAVIOR, New York, 1951).

Bazı iktisatçılar, «ekonomik adam» («homo economicus») 'un, ferdi görüşlere itibar etmeyen (conventional) ekonomik zekâyı haiz eleştiricilerce kolayca imha edilecek bir korkuluk adam olarak ihdas edilmiş olmasından şikâyet ederler. Bununla beraber, ekonomik teoriler, daha ziyade beşer davranışları üzerine zorlama (astringent) mefhumlar üstüne kurulmuştur; ve Galbraith'in son zamanlarda belirttiği gibi (J. K. Galbraith, THE AFFLUENT SOCIETY, Boston, 1958, II. fasıl), talep ve istihsal hakkındaki temel faraziyeler, eleştirel soruşturmalara tabi tutulmazlar; ancak bazı durumlarda, ekonomik davranışın tahlil ve izahının mantikî bünyesini desteklemek için zorunlu bulunan konvansiyonel tarifler bakımından, savunulurlar.... Karar veren adam, sık sık bir hesap makinesi olarak takdim edilir; ve sınırlı rasyonelliği üzerinde bugün önemle durulması, muhtemelen gerekli bir muvazene teşkil eder.

RASYONEL SEÇİME ENGELLER ⁽⁸⁾:

Karar vermenin tartışılmasında, rasyonel davranışım engelleri üstünde epeyce durmamız gerekiyor. Bu engeller içinde : bilgisizlik, önyargı, haber alma noksanlığı, beklenmeyen neticeler, «batmış değerleri («sunk cost») ’sin etkisi gibi müstakbel karar vermedeki yatkınlığımızı, verilmiş bir kararın zaman kazandıracağı ve arzulanan gayeye götürecek çeşitli alternatiflerin sonuçlarını izleyip fikir edinme bakımından yeteneksizliğimizi azaltacağı anlamında sınırlayan hususlar vardır. Bu yönde kabataslak araştırmalar, karar vermenin, ekseriya, «Bu bize, şimdi yaptığımızdan daha iyi yapmak imkânını verecek mi? tarzında özetleyebileceğimiz ölçüye uyan bir çare bulunduğu, diğer alternatifleri bertaraf etmek şeklinde tavsif edildiğini ima eder (R. Cyert, W. Dili ve J. March, «The Role of Expectations in Business Decision Making», 3, ADMTNISTRATIVE SCIENCES QUARTERLY, Aralık 19 58, s. 307 - 340). Bu sınırlayıcı eğilimi etkileyen faktörlerin neler olduğunu kesin biçimde bilmiyoruz. Belki de, insanı çözülmemiş sorunlardan dolayı duyduğu sıkıntıdan kurtaran, her hangi bir karar vermenin psikolojik mükâfatları bahis konusudur. Şurası muhakkak ki, gerek iş hayatında, gerek hükümette, «pratik» icracılar arasında, bir iş adamının kendisine tevcih edilen «nasıl karar verdiği»ne dair vâki soruya, «Her düşündüğümde para kaybederim» şeklindeki cevabında imâ ettiği gibi («How Businessman Make Make Decisions» FORTUNE, Ağustos 1955 sayısı), karar vermen «entellektüel bir duruma sokma» yönünden hatırı sayılır mukavemet vardır. Daha da garibi, aynı incelemede ele alınan diğer meslektaşlarının çoğu, gerçekten nasıl karar verdiklerini bilmedikleri sonucuna varmışlardır (ibid.). «Tahmin» ve «ilham»ın özellikle rol oynadığı anlaşılmaktadır.

Sübjektif etkenler : Karar vermede değer yargılarının hayatî bir rol oynadığı aşîkârdır. Hatta çatışan veri (muta) ’ler mevcut olduğu ve çeşitli alternatiflerin haber alma yoluyla izlenmesi mümkün olduğu hallerde bile, fert, normatif sahalarda peşinen öngördüğü tercihini tahakkuk, ettirmek üzere, bu mutalara itibar etmez (Cyert/Diil/March, «The Role of Expectation of Decision Making», s. 318). İdare’de, Yargılama ’da olduğu gibi, bilirkişi, sübjektif talepleri muteber kılmak için ele alınır gibi bir intiba bırakmaktadır. Eski bir kıtada işaret edildiği gibi :

⁽⁸⁾ ibid., S. 117 - 120.

Bilirkişiliğin kendine has mahareti
 Kaziyeleleri tanzim etmektir.
 Öyle ki en uzak ihtimaller
 Karışıklık yapmaksızın bu kalıba uysun.

Siyasal alanda, meclis komitelerinin ekseriya kanunlar veya mütalâa edilecek konular hakkında önyargıya dayanan fikirleleri bulunduğu görölür. Bu husus, sordukları sorulardan, tanıklara karşı takındıkları tavırlardan ve politik konularda elde ettikleri sonuçlardan bellidir... İdari seviyede, bir çok vakalar aynı eğilimi ima eder... İdare'nin, teşkilâtın «kifayetlilik» gayelerinin daima, «gizli» kudret, emniyet ve yaşamayı sürdürme fonksiyonları tarafından tehdit edilmekte olduğunu anlaması önemlidir. Bu, aşıkâr program gayeleriyle keskin biçimde çatışır.

Batık Değerler Sorunu : «Batak Değerler» etkeni de karar vermeyi sınırlar. Bu mefhum özellikle, bir kimsenin belli bir zamanda hapse konmuş olmasının, onun müstakbel alternatiflerinin sıralanmasını kaçınılmaz biçimde sınırlayacağı vakıasına telmihte bulunur. Örneğin, bir hizmetin seçiminde, bir çok mesleğin elde edilmesinde, uzun bir hazırlık safhasına ve paraya ihtiyaç bulunması, başka bir çeşit işe tevceccüh edilmesinde amil olmaktadır. Bir kimsenin hareketliliği, hizmet için hazırlanmada harcanmış yüksek «batık değerler» ile sınırlanmıştır. Aynı biçimde belli tipte bir ameliyeyi icra etmek için sermaye olarak milyonluk yatırımlar yapan, uzman personel kullanan ve teşkilatlanmış bir bünyeye sahip olan bir iş teşebbüsünün de istikbal için karar almada manevra kabiliyeti göze batır biçimde azalmıştır. Bir otomobil fabrikası, uçak imal edecek şekilde tadil edilemez.

Fakat kamu idaresinde mevcut en belirgin «batık değerler» örneği bütçeyle ilgili tahsislerin tutarlığında görölür. Her yeni İdare, göreve, Hükümetin masraflarının azaltılması ve faaliyetlerinin, esas kanalında, yeniden tanzim edilmesi azmiyle gelir. Bununla beraber muttarit bir düzenlilikle daha önce alman kararların bunu gerçekte imkânsız kılmış bulunduğunu görölür. Eisenhower İdaresi, niyetleleri daha geniş biçimde yayınlanmış fakat daha az rasyonel bulunması bakımından, burada göze çarpıcı bir nitelik arz etmektedir. Federal masrafları kısmak niyetini halka yayınlamış olmasına rağmen, Cumhurbaşkanı Kongreye, Amerika'nın sulh devresi tarihinde {kaydettiği en geniş bütçeyi getirmiştir; 1959 yılında millî bor-

cun sınırları genişletilmek zorunluğu duyulmuştı. Bu durumda, diyebiliriz ki, askerî masrafların «batık değeri», millî borçlara, sosyal refah programlarına ve emekli askerlerin tahsisatlarına gösterilen ilgi, karar alma durumunu öylesine şekillendirmişti ki, yeni idareye değışiklik için pek az bir imkân kalmıştı; aşağı yukarı her bakanlık için durum böyleydi. Programların ve şahsî imkânların şekillenmesinden gelen zorunluklar, her yıl alınacak kararların, bir önceki yılındakilere az çok benzer olmasında amil olmaktadır.

Beklenmedik Neticeler : Karar verilmesi, tanımlanması bakımından alternatiflerin rasyonel hesaplanışına sokulamayacak olan beklenmedik neticelerle de şekillenir. Burada, Merton'un tebarüz ettirdiğı (Robert K. Merton, «The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action», 1, AMERICAN SOCIOLOGICAL REVUE- EW, Aralık 1936, s. 894-904), kendimizi bir gayeyle bağlamamız, bu gayenin ve kitlelerin sefaletinin (bununla müteratik olarak) artması hakkındaki kehaneti, sendikacılığın geliştirilmesinin bu mefruz inkişafı önleyeceği kehanetini etkilemiştir (ibid.). Bu da «kendi kendini tamamlayan kehanet» («selffulfilling prophecy») fikrini ortaya çıkarır; bununla belirli bir tercihin, arzulanan gayenin ortaya çıkmasını etkileyen bir eğilim uyandıracak anlatılmak istenmektedir. Bazı gözlemciler, bu noktadan, seçim neticelerini gösteren levhalardan şikâyetçidirler, bu iddiayı destekleyecek hiç bir delil tanımadığımız halde, öyle anlaşıyor ki, böylesine kehanetler, kazananı desteklemek üzerine pek bilinen halk eğilimi nazarı itibara alınırsa, davranış etkiler, diyebiliriz.

Merton, bazı değeri tahakkukunun onların kıymetinden kaybettirebileceğinden; bir şeye bir kere ulaşırsa, artık evvelkinden daha az arzulanağından bahsediyor. Bir şeye ulaşmak için sarf edilen gayret, o gayenin tahakkukundan ekseriya daha tatminkâr oluyor. Bazı kimseler bunun izdivaç hakkında doğru olduğunu söylerler; boşanma istatistikleri onların görüşlerini destekler gibidir. Şüphesiz ki, kararla elde edilen gaye, arandanan başka türlü tahakkuk ederse karar verme sadece kısmen rasyonel olabilir, çünkü onun rasyonelliğini, Simon'un da belirttiğı gibi, belli gayelere ulaşmak hususunda, imkânlarının ne derece elverişli olduğı noktasından ölçebiliriz (Herbert A. Simon, ADMINISTRATIVE BEHAVIOR, New York,

1957, fasıl iii). Rasyonellik mücerret olarak (in vacuo) tarif edilemez, imkânlar ölçüsünde kabul edilir; yani arzulanan belli netice ve gayelere ulaşılmıncaya kadar kendi başına anlamsızdır.

Kısacası, karar verme, tabiatı icabı, daima istikballe alâkalı olduğundan, istikbale hiç bir zaman tüm olarak bilinip anlaşılamadığına göre, işlem, tabiatı itibariyle, tüm rasyonelliği tahakkuk ettirmeğe yeterli değildir. Bununla beraber, karar vermenin rasyonelliğini önleyen bu çeşit engellere rağmen, halâ, değişen derecelerde bir rasyonellik mevcuttur; ve işte bu farklılıklardır ki, başarı veya başarısızlıkta ekseriya rol oynar. İdarecinin ve teşkilâtın, kararlarının rasyonelliğini arttırmak için bazı teknikleri ve rehberleri vardır. Şimdi bu hususu inceleyeceğiz.

TOPLUM KALKINMASINDA

(ÖNDE R)

Yazan :

İbrahim ÖZTÜRK

Merkez Valisi

Bundan önceki yazımızda toplum kalkınmasının kavramı, anlamlı ve sının hakkında genel bilgiler vermiştik. Bu yazımızda özellikle köy toplumunun uyanmasında ve kalkınmasında büyük önemi ve yeri olan mahallî (Yersel) önderlerden (Lider) söz açacağız.

Önder (Lider) Kimdir ?

Toplumların sosyal, siyasal, ekonomik ve kültürel alanlarda kurtuluş ve yükselişleri liderlerin öncülüğünde gerçekleşmiştir. Tarih bunun yüzlerce örneğiyle doludur. Ancak bizim burada incelemek istediğimiz önder tipi, köy toplumu içinde kendiliğinden doğan ve behren, köy insanlarını bilgi, tecrübe ve zekâsı ile arkasından sürükleyen, ahlâk ve fazileti ile köyde hürmet sağlayan insanlardır. Sembolik bir tarif yapmak gerekirse önderi bir lokomotif benzetebiliriz. Lokomotif, sahip olduğu enerjiyle, nasıl vagonları arkasından çekip, katarı belirli bir istasyona ulaştırırsa, önder de köy toplum katarını sahip öldüğü enerji ile bekri i bir hayat düzeyine götüren ve çıkaran insandır. Ancak, o bu görevi yaparken, varlığını hissettirmez, yukardan emir vermez ve karşılık beklemez.

Toplum Kalkınmasında Kaç Türlü Lider Vardır ?

Bugün çeşitli örgütlere mensup 70.000 kadar memurun köye hizmet götürdüğü 5 yıllık kalkınma plânı ile saptanmış bulunmaktadır. Bunlar genellikle Milli Eğitim, Tarım, Sağlık, Bayındırlık, Orman gibi örgütlerde görev almış olan elemanlardır. Bizim burada konu yaptığımız önderler, devletten maaş ve ücret alan personel değildir. Esasen bunlar köy kalkınmasındaki görevlerini yapagelmek-

tedirler. Ancak bu personelin eğitimi, koordinasyonu ayrı bir inceleme konusudur.

Bizim üzerinde durduğumuz önderler mahallî (Yersel) olanlardır.

Yersel Önderler :

Türkiye’de köy toplumu içinde iki tip önder görürüz. Bunları resmî (Tabîî) diye ikiye ayırabiliriz. Resmî önderler köyün muhtarı, ihtiyar kurulu üyeleri, öğretmen ve imamıdır. Hatta köy sağlık memurları ile ebeleri de bu bölüme almak lâzımdır. Bunlara saha (alan elemanı) da diyebiliriz.

Tabîî önderler, hiç bir resmî görevi olmayan, köyden ve devletten maaş almayan, köyün sosyolojik ve tabîî bünyesinden doğan önderlerdir.

Muhtar - Öğretmen - İmam Üçlüsü :

Türk köylerinin tarihsel ve geleneksel oluşu içinde bu üç elemanın büyük rolü vardır.

Muhtar; köy idaresinin temsilcisi ve köyün güvenliğınden sorumlu kişidir. 442 sayılı köy kanununa göre muhtarın; ihtiyar kurulu ile birlikte yargılama, ceza verme, vergi tahsil ve para sarf etme yetkileri vardır. Aynı zamanda köyün sosyal, ekonomik ve kültürel işlerinde karar alma ve bu kararları yürütme yetkisine sahiptir.

Öğretmen; köyde fikrin ve kültürün mümessili olup, toplumun Atatürk ilkeleri ışığı altında aydınlığa kavuşmasında ve yükselmesinde önemli rolü olan kişidir. Öğretmen 442 sayılı kanuna göre, köy ihtiyar kurulu üyesi olarak köy toplumunun ekonomik ve sosyal alanlardaki iyileşmesinden ve gelişmesinden de sorumludur. Bu bakımdan toplum kalkınması zincirinde en kuvvetli halkayı teşkil eder.

İmam; Toplumumuzun gelenekleri içinde, yüzyıllardan beri köyde var olan ve ,bu varlığını en kuvvetli bir biçimde hissettiren bir din unsuru ve mümessilidir. Çok defa, imamlar toplumda etkili ve yön verici unsurlar olarak, bazen müsbet bazen menfi sonuçlar doğurmuşlardır.

Gerçek şudur ki, köylerimizdeki imamlar genellikle köklü ve ciddi bir öğretim ve eğitime sahip değillerdir. Bu balkımdan, etkileri de çok kez olumlu ve müsbet sonuçlanmamıştır. Hele köyde öğretmen ile imam arasındaki fikir çelişmeleri ibretli ve acı dersler olarak kendisini göstermiştir.

Oysa ki, imam olumlu ve devrimci bir eğitime tabi tutularak yetiştirildiği takdirde, köy toplum kalkınmasında yararlı ve etkili bir rol oynayabilir. Nitekim, Niğde ilinde imamlar toplum kalkınması içine alınmış, seminerler düzenlenerek, yetenezsiz de olsa, eğitime tabi tutulmuş ve (Muhtar - Öğretmen - İmam) birliği ısrarla işlenerek ortak bir sınır yaratılmaya çalışılmıştır. Bundan alınan sonuçlar Köy İşleri ve Millî Eğitim Bakanlıklarının dikkatini çekmiş ve bu metot bütün illere yayılmıştır.

Kısaca sunu ifade etmek gerekir ki, köyde bu üç unsur başka bir deyimle (Okul - Cami - Köy Odası) ayarlı ve dengeli bir biçimde çalıştığı takdirde, köyde huzur, ahenk ve ilerleme doğar. Çelişme olduğu zamanlarda da köyde olaylar, dengesizlikler ve gerilemeler meydana gelir. Bunun pek çok örneğini vermek kabildir.

Doğal (Tabii) Önderler :

Toplum kalkınmasında gerçek amaç; köy halkının şuurunda kendi koşullarını iyileştirmek ve geliştirme fikrini yaratmak, meselelerine birlikte çözüm yolu aramaktır. Diğer bir deyimle, zorlayıcı ve yukardan gelen dikey metotlar yerine bünyeden kopup gelen ortak fikirlerin ve çalışmaların yatay metotlarla gerçekleştirilmesidir.

Köyde gizli bir enerji vardır. Buna (Toplumsal Enerji) demek mümkündür. Maddî ve manevî unsurları içine alan bu enerjiyi birlikmiş bir suya benzetebiliriz. Nasıl göl halindeki bir suyu kanallara alıp onu faydalı bir enerjiye çevirmek kabilse, köy toplumundaki saklı enerjiyi de kanalize ederek, onu köyün kalkınmasında yaratıcı bir cevher haline getirmek mümkündür. Bunu bilgili ve metotlu bir biçimde yapabilirsek bu akan enerji köyde bazen yol, bazen elektrik, bazen tarım eserleri olarak kendini gösterecektir. Fakat yukarda da işaret edildiği gibi, toplumsal enerjiyi, onun yaratıcı kudretini ortaya çıkarmak, belirli yönlerle çevirmek özel bir bilgi, eğitim ve tecrübe işidir.

Toplum kalkınmacıların bu alandaki çalışmalarında köy önderlerinin büyük önemi ve yeri vardır. Hepimiz biliriz ki, yüzyıllardan beri türlü tarihi etkiler altında kendini (Takdiri İlâhiye) bırakan, aldatıla aldatıla devlete ve resmî insanlara karşı inancını yitiren, bezginliğin ve bedbinliğin pençesinde bütün dinamizmini kaybeden Anadolu köylüsüne gitmek, ona seslenmek ve inandırmak oldukça çetin, psikolojik ve sosyolojik yönleri olan bir meseledir.

Türkiye’de Köy Sosyolojisi :

Memleketimizde köy sosyolojisi, Prens Sabahattin ile başlamıştır. Prens Sabahattin (Şahsî teşebbüs ve ademi merkezîyet) prensiplerini, ortaya atarak biliniş e politikayı birleştirmiş ve itihad terakki cemiyetine yaptığı telkinler şiddetli tepkilere yol açmıştır. Aynı yıllarda Ziya Gökalp de, Durkheim sosyolojisinden yararlanarak milliyetçilik akımını hazırlamış ve sosyoloji bilimini üniversiteye kabul ettirmiştir.

Aradan bu kadar zaman geçmiş olmasına ve köy konusunda yüzlerce eser yayınlanmasına rağmen, Birleşik Amerika’da olduğu gibi Türkiye’de de (Köy Sosyolojisi) b’r bilim dalı olarak henüz ortaya çıkmamıştır. Dileğimiz bunun bir an önce gerçekleşmesi ve alt yapısı köy olan Türkiye’de üniversitemizde köy sosyolojisine bağımsız kürsüler ayrılmasıdır. Ayrıca, toplum kalkınması enstitüsünün bir an önce kurularak üniversitemizle bilimsel bağlantılar yapması bir zaruret haline gelmiş bulunmaktadır.

Türkiye köy sosyolojisi için çok dikkate değer el sürülmemiş konuları bünyesinde taşıyan bir memleketdir. Bu gerçekler bilimsel yönden ele alınarak işlendiği takdirde hem ilme, hem de uygulayıcılara büyük ışık tutacaktır.

Bir devlet adamı, bir idareci, bir öğretmen, bir tarımcı, bir doktor velhasıl sorumlu kişiler olarak, köylerimizdeki sosyal olayların sebep - netice münasebetlerini öğrenmeye çalışmak, varlığımızın kaynağı olan bu sosyal zemin üzerinde ne gibi vazifelerimiz olduğunu bilmek yönünden köy sosyolojisine büyük ihtiyaç vardır.

Anadolu insanı, tarih, gelenek, düşünce, kültür yönlerinden incelendiği takdirde, köy sosyolojisine zengin materyaller verecektir.

İşte, köy toplum kalkınması metodunun uygulanması sırasında köy önderlerinin yerini bulmak, onların önemini anlamak için köy sosyolojisinden geniş çapta yararlanmak lâzımdır.

Köy İnsanın Psikolojisi :

Köyde başlıca yaşama unsuru ekonomi ve üretimdir. Eski zamanlardan beri alışlagelmiş çobanlık, çiftçilik gibi faaliyetler içinde köy toplumu kendi özel ekonomisini yaratır ve düzenler.

Köylü kendine göre (Her işi yapan) bir insandır. Kafasını ve bedenini buna göre işletir. Köyde hayat, birbirine ekli ve birbirini tamamlayan pek çok meselelerle doludur. Rousseau'nun dediği gibi, «Köylü Gerçek bir İnsandır» Tarım, makineleşmiş dahi olsa, köylünün işi azalmaz.

Tabiatla baş başa kalan ve onunla haşır neşir olan köylü kendiliğinden ruhî bir yükselişe ulaşır. Bu, ona Tanrıya bağlılığı sağlar; kendini her şeyden küçük ve zayıf görür, tevekküle kapılır. Hangi dine mensup olursa olsun, her yerde köyünün asal dinî duyguları tabiatla olan bu sıkı bağlantısından doğar. Duaları, yakarışları, korkuları ve sevinçleri hep bu tabiat temasından doğan mistik davranışlardır. Türk köylüsünün din hocalarına karşı duyduğu ilgi, bunun sonucudur. Kurak zamanlarda köylünün yağmur duasına çıkması, tabiat kuvvetlerinden yardım beklemesi kökleri eski çağlara kadar inen din duygularının belirtisidir.

Zamanımızda köylü; bilimin, tekniğin, şehir hayatının ve ekonomik gelişmelerin etkisi altında kalmakta dinî inanışlarla gerçekler arasında bunalıp sıkışmaktadır. Gerçi, hoca ve imam hâlâ köyde mevcutsa da, tesiri eskisi kadar kuvvetli ve derin değildir. Artık köylü, tekniğin ve ihtiyaç çeşitlenmesinin etkisi altında kendini mistik kuvvetlerin elinden kurtarmakta ve daha hür ve bağımsız düşünüşe yönelmektedir. Bunun sonucu olarak önceleri tamamen topluma bağlı köy adetleri ve insanları kendilerini toplumdan koparmaya başlamışlar, kişisel duygu ve düşünceleri kuvvetlendirmişlerdir. Bugün Türk köylüsünde bu ruh hali hakimdir. Toplumculuk yerine ferdi düşüncelerin hakimiyeti, Türk köylerinde kolektif ve ortak işlerin yürütülmesini güçleştirmiştir. Toplum kalkınması metodunun uygulanmasında bu nokta gözden uzak bulundurulmamalıdır.

İşte kısaca değiştiğimiz köy sosyolojisi içinde toplum kalkınmasının tabii önderlerini bulmak ve onların yerini ve fonksiyonunu tespit etmek mümkündür.

Önderleri her köy toplumunda bulmak kabildir. Köyün fikir, kültür ve görgü seviyesine göre zekâsı, kabiliyeti ve çevresine tel-

kin ettiği saygı duyguları itibariyle farklı ve üstün yaratılışlı olan ve doğuştan insanları peşinden sürükleyebilecek kabiliyette bulunan insanları bulup ortaya çıkarmak lâzımdır.

Esasen bu tipler her an köy toplumu içinde kendini hissettiren, köyün resmî organlarına yön ve fikir veren insanlardır. Köy gelenek ve göreneklerini, psikolojisini, sosyal eğilimlerini çok iyi bilen bu insanlar yaratılıştta önder niteliğini taşırlar. Topuma yön ve fikir verirken davranışları,, konuşuşları, jestleri hiç bir zaman otoriter ve yukardan bakan, emreden vasıfta olmayıp tamamen psikolojik esaslara dayanır. Onlar ne sosyoloji, ne de psikoloji bilimlerine vakım olmamakla beraber, deneysel olarak bunları çok iyi bilirler hangi kanunun nasıl, ne zaman, nerede ele alınacağıın meselelerin çözüm yollarını isabetle tespit ederler. Genellikle bu işleri yaparlarken bir maddî karşılık beklemezler. Bütün amaçları bulundukları çevreye yararlı olmak ve bundan manevî bir haz duymaktır. Bugün Anadolu köylerinde bu gibi tabii önderlerin isimleri hafızalarda yaşamaktadır. Kimi köyün yer değıştirmesinde, kimi su, yol, okul, bağ - bahçe yetiştirme, mahsul çeşidi elde etme konularında köye öncülük etmiş ve bunları gerçekleştiren bizzat kendisi örnek olmuş tiplerdir. Bunların başarıları çok yerde bugün halâ kendi isimlerde anılmaktadır.

Uzun yıllar boyunca kendi kendine terkedilen Anadolu köylerinde tabiatla, eşkiya ile, resmî devlet memurları ile mücadele ede ede doğan bir kader ortaklığı ve bu kaderi yenmede ortaya çıkan toplumu idare şuurı ve metodu ve nihayet bu mücadelelerde kendiliğinden behren önderler köy sosyolojisi ve tarihi bakımından önemle üzerinde durulacak konulardır.

Ancak ,yazımızın bir yerinde de ifade edildiği gibi, Anadolu köylerinde her zaman mevcut olan tabii köy önderlerini bulup ortaya çıkarmak, onları toplum kalkınması alanında eğitmek ve çalıştırmak konuları ayrı bir metot ve bilgi işidir. Diğer bir yazımızda bunları inceleyeceğiz.

İDARECİLER VE GÜZEL SÖZ SÖYLEMEK

Yazan

A. TURHAN ŞENEL

İller İd. Gnl. Md. 3. Md.

ÖZÜ : Konuyu İşleme Plânı

G İRİŞ :

I —TOPLULUKLARA HİTAP KONUSUNUN ÖNEMİ :

- A) Önderlik kazanma için gereği,
- B) Bağlı olduğumuz kuruluş itibarının artırılması,
- C) Topluluklara hitap gereğinin anlaşılması idareleri bir program koymaya sevk eder.
- D) Bu sayede içimizde saklı bulunan gücün uyanması
- E) Toplulukları etkilemenin en tesirli yolu

II — KONUŞMA ŞEKİLLERİ :

- A) Hazırlıksız konuşma,
- B) İrticalen konuşma,
- C) Yazılı konuşma.

III — KONUŞMANIN HAZIRLANMASI :

- A) Konunun seçimi,
- B) Konuşma yapmada maharet kazanma gereği.

IV — HEMEN YAPILMASI GEREKLİ HAZIRLIK :

- A) Kıyafet
- B) Vaktinden önce konuşma yapılacak yere gitme gereği,
- C) Takdime imkân vermek.

V — KONUŞMANIN YAPILMASI :

- A) İsim zikri,
- B) Konuşmaya başlama şekli,
- C) Duruş,
- D) Ses perdesi,
- E) Konuşma sürati ve ahenk,
- F) Sesin hacmi ve tonu,
- G) Duraklamalar,
- H) Jestler,
- İ) Kullanılmaması gerekli ibareler,
- J) Sinirlilik ve korku,
- K) İktibaslar,
- L) Sair hususlar,

VI — BİTİRİŞ

VII— SONUÇ VE KAYNAKLAR

GİRİŞ

Hemen şurasını belirtmek çok yerinde olacaktır. Konumuzun başlığı ilk anda bazı şüphe ve tereddütler uyandıracak, belki de hafife alınmak istenecektir. Oysa ki, güzel söz söylemek, güzel konuşabilmek hiçbir şekilde küçümsenmeyecek bir konudur. Denebilir ki, güzel söz söylemek güzel yazmaktan da önemli ve gereklidir. Bir çoğumuz nice güzel yazabilenlerin güzel konuşamadıklarını görmüş ve hayal kırıklığına uğramışsınız. Bu bakımdan, bir çok vesilelerle topluluklara hitap durum ve zorunda olan idareciler için güzel söz söyleyebilmek büyük önem taşır.

Konumuzu derinine işlemeden önce güzel söz söylemekten ne anlaşılması gerektiğine işaret etmek gerekir.

GÜZEL SÖZ SÖYLEMEK, konuşmuş olmak için konuşmak değil, güzel konuşmak bir şeyler söylemek için konuşmaktır. İdareci de bunun bir zevk haline gelmiş olması gerekir.

Görülüyor ki, verdiğimiz tanımlamada şöhretli hatip olabilmenin gereğine işaret etmemekteyiz. Sadece, güzel söz söylemenin konuşmuş olmak için konuşmak olmadığına değiniyoruz. Ayrıca işaret etmek yerinde olur ki, güzel söz söylemek gereği yalnız belirli gün ve törenlerde değil her temasta yapılacak konuşmalar içinde variddir. Bu bakımdan verdiğimiz tanımda konuşmuş olmak için konuşmak değil güzel konuşmak için konuşmak hususuna önem verdik.

Güzel söz söyleyebilmenin sayılamayacak kadar çok faydaları olduğu bir gerçektir. 10 Ekim 1965 gün ve 6647 sayılı Dünya Gazetesinin 2. sahifesinde Numan Özdemir'in SÖZ SÖYLEMEK başlıklı yazısında A. B. D. müteveffa Başkanı Kennedy'nin İngiliz devlet adamı CHURCHILL için «Kelimeleri seferber ederek savaş meydanlarına gönderdiğine» böylece de «En ümitsiz günlerde verdiği demeçlerle İngiliz ulusunun mukavemet gücünü artırdığına» işaret ediyor. Yine aynı yazıda bundan 2000 yıl önce Çin de devlet memuru olacaklar için özel bir sınav usulü kabul olunduğu ve idarecileri yetiştirmenin başlıca kaygılan olduğunu belirtiyor.

Atalarımızın «TATLI DİL YILANI DELİĞİNDEN ÇIKARIR» sözünü sadece kırıcı, sert olmayan söz söylemek anlamına almak hatalı olur. Atalarımızın hikmet dolu her sözünde olduğu gibi bu sözlerinde de güzel söz söyleyebilmeye ayrıca işaret edilmiş olduğundan şüphe etmemek gerekir.

Halk arasında sözü güzel, yerinde, düzenli söyleyebilmenin, söz adabının önemine işaret eden güzel bir hikâye vardır. Denilir ki, bir ülkenin Sultanı bir rüya görür. Rüyanın tabirinden umulmayan bir zamanda Sultanın oğullarının öleceği anlamı çıkmaktadır. Sultan rüyasını tabir ettirmek için ülkesinde şöhretli üç kişiyi çağırır ve birini huzura alarak rüyasını anlatır. Rüya tabircisi rüyayı dinler dinlemez «Çok fena Sultanım. Oğulların ölecekler» der demez gazaba gelen Sultanı adamın başını vurdurur. İkinci adam huzura alınır. Bu zat «Oğullarınız sizden önce ölecekler» der, aynı akıbete uğrar. Bu işte bir farklılık olduğunu anlayan üçüncü zat «Cenabı Hak Devletlü Sultanıma Evlat acısı göstermeyecek» der ve ihsana nail olur. Görülüyor ki, netice itibarıyla aynı şeyleri söylemiş olmasına rağmen ihsana nail olan üçüncü şahsın tek marifeti neyi nasıl söylemek gerektiğini yani sözü güzel söylemeyi bilmiş olmasıdır.

İdarî hayatta ve hizmette bir gerçek vardır. İdareci bir çok zorunluklar sebebiyle söz söylemeyi, güzel söz söylemeyi bilmek zorundadır. Hizmeti bunu ona bir zorunluk olarak yüklemektedir. İdarecinin söz söylemesini gerektiren sayısız olgular her gün karşısına çıkmaktadır. Durum böyle olunca idareci bu hususta maharet sahibi olmak zorundadır.

Biz bu yazımızda idarecinin ve topluluklara hitap durumunda olan herkesin bu işi yaparken nelere dikkat etmesi gerektiği, bu işin önemi ve benzeri hususlarda bir fikir verebilmek için açıklamalarda bulunmaya gayret edeceğiz. Bunun için konuşma şekillerinden, bir konuşmanın hazırlanmasında dikkat edilecek hususlardan konuşma yapılırken dikkat edilmesi gereken noktalardan bahsetmeye çalışacağız.

I —TOPLULUKLARA HİTAP KONUSUNUN ÖNEMİ :

Konunun önemi sadece güzel bir konuşma yaparak takdir toplamak gibi kısır ve dar bir yönde değildir. Fikirler ne kadar çekici olursa olsun iyi bir şekilde söylenmedikçe bir şey ifade etmezler. Satımı iyi yapılmayan fikirler sadece düşünende kalmaya mahkûmdur. Onların pazara çıkarılmaları, alıcı bulmaları iyi ifade olunmalarına bağlıdır.

Birinci ikna edebilme iyi bir fikri ancak güzel söyleyebilme ile kolayca başarılır. Bunun yanı sıra şu hususları da ilave etmek gerekir. Güzel söz söyleyebilme veya topluluklara hitap;

A) ÖNDERLİK KAZANABİLME İÇİN ELZEMDİR : Çevredekilerin size tabi olması, sizi benimsemesi, arkanızdan severek, arzu ederek gelebilmesi sizin onları sürükleyebilme kabiliyetinize bağlıdır. Bu kabiliyetler arasında söz söyleyebilme, sözü güzel söyleyebilme kabiliyeti en önemli yeri tutar. Çoğu zaman (Bu gurubun başına yı verelim. Bilirsiniz onun ağzı lâf yapar) sözünü duymuşunuzdur.

B) BAĞLI OLDUĞUMUZ KURULUŞUN İTİBARINI ARTIRIR : Topluluklara hitap, uyarınca, uygun şekilde, güzel söz söyleyerek hitap, bağlı olduğumuz kuruluşun itibarını artıracaktır. Halkla münasebetler konusunda topluluklara hitap en iyi vasıtalarından biridir. Sözcülük müessesesini yaratan bu gerçektir.

C) TOPLULUKLARA HİTAP ZORUNLUĞUNUN ANLAŞILMASI İDARELERİ BU KONUDA BİR PROGRAM YAPMAYA SEVKEDER :

Konunun önemi idareleri bir program yapmaya sevk eder. Nerelerde, kimlerin, hangi konularda konuşacağı bu programa derç olunur. Bu sayede idarelerin idare dışındakilere tanıtımı bir program dahilinde yapılır. Bu ise kuruluşun yeterliğinin halka tanıtılması gibi önemli bir sonuç yaratır ki bunun önemi küçümsenemez.

D) BU SAYEDE İÇİMİZDE SAKLI BULUNAN GÜÇ UYANIR : Bu, konunun ferdi yünden bir başka faydasıdır. Güzel söz söyleyebilme kabiliyetimizi bazı fırsatlarla adeta keşfederiz. Bu keşifle farkına varacağımız içimizde saklı bulunan güç bizi manen destekler. Nefsimize itimadımızı artırır.

E) TOPLULUKLARI ETKİLEMENİN EN MÜESSİR YOLUDUR : Hepimiz biliriz ki, sözlü ifadeler yazılı olanlardan daima daha tesirlidir. Ancak, konuşmaları yaparken daima göz altında bulundurulduğumuz için hem hazırlıklı olmamız hem de dikkatli bulunmamız gereklidir.

II — KONUŞMA ŞEKİLLERİ :

Konuşmalar çeşitli yer ve zamanlarda çeşitli şekillerde yapılır. Aynı şekilde çeşitli maksatlarla konuşmalar yapılabilir. Biz burada konuşmaların bazı şekillerini tanıtmakla yetineceğiz.

A) Hazırlıksız Konuşma :

Hiçbir hazırlık yapılmadan veya günlük hayat içinde yaşantımız icabı yaptığımız konuşmalardır. Şöyle sınıflayabiliriz ;

- 1) Yolda, dairede, bir sınıfta yaptığımız konuşmalar.
- 2) Gerçek hazırlıksız konuşmalar, (herhang ibir vesile ile yaptığımız konuşmalar : yemekler, açılış törenleri, bazı kutlamalar gibi)
- 3) Sualleri cevaplamak için yaptığımız konuşmalar.
- 4) Bir konuşma sonunda sualleri cevaplarken yaptığımız konuşmalar.

B) İrticalen Konuşma :

Bir hazırlıksız konuşma şeklidir. Burada hiçbir hazırlı konuşmadan bir topluluğa belirli bir maksat için hitap edilir. Hiçbir nota başvurulmaz.

C) Ezberlenmiş Konuşma :

Bu, yapılacak konuşmanın önce hazırlanması ve yazılması sonradan yazılanların ezberlenmesiyle yapılır. Bu konuşma şeklinde bazı zorluklar vardır.

- a) Daha uzun bir çalışmayı gerektirir.
- b) Bir nokta unutulursa konuşmada bağlantı kopar ve fikirler havada kalır.

D) Yazılı Konuşma :

Konunun tamamen yazılması ile yapılır. Ancak bu konuşma şeklinde yer itibarıyla bir tahdit koymak iyi olur. Örneğin : Radyo ve televizyonda yapılması. Bu konuşma okunacaksa dinleyenlerde yazılı bir metnin okunduğu hissini bırakmamaya çalışmak gerekir.

Topluluğa karşı yapılan yazılı konuşmalarda yazılı metnin müracaat notu olarak kullanılması yerinde olur.

III — KONUŞMANIN HAZIRLANMASI :

Bir konuşmanın hazırlanması küçümsenecek bir iş değildir. Çünkü bir konuşma yapma durumunda olan kimse muhtelif durumlarla karşı karşıya gelebilir.

A) Konunun Seçimi :

Konunun seçiminde iki nokta düşünülebilir.

1. Konu size verilmiş veya belirli bir konu size ayrılmıştır.
2. Konu tespit olunmamıştır. Sizden sadece topluluğa birşeyler söylemeniz istenmektedir.

Bu durumda şunlara dikkat etmek gerekecektir;

- a. Hakkında bir şeyler bildiğiniz bir konu seçiniz.

- b. Bu, dinleyicilerinizin ilgi duydukları veya duyacakları bir konu olsun.
- c. Konuşmayı etrafına bina edebileceğiniz bir «TEMA» bulunuz.
- d. Bu «TEMA»nın şümülünü daraltınız. Böylece, ne konuyu kaybedersiniz ne de dinleyenlerinizi.

3. Konu seçiminde ve konuşmanızda dinleyenlerinizin yaşlarını, zekâ durumlarını ve işlerini göz önüne alınız.

B) Konuşmalar yapmada maharet sahibi olunuz :

Bunun için her fırsattan yararlanınız. Bu sayede çok yardım görürsünüz.

- 1) Malzeme toplamı : İhtiyacınızdan fazla malzeme toplayınız.
Gerçek hayattan örnekler vermeniz gerekiyorsa, bu örnekleri iyi seçiniz iyi biliniz, böylece ana noktaları gözden kaçırmazsınız.

İstatistik kullanacaksanız istatistikleri el altında bulundurunuz ve aklınızda iyi tutunuz.

Malzemeleriniz için kaynaklar : Kütüphaneler, kitaplar, mecmua ve gazeteler, senelik raporlar, yıllıklar ve benzerleridir.

- 2) Malzemelerin takdimi : Bunun için şu üç şeye dikkat gerekir;

- A) Takdim (yapabilerseniz özetleyiniz)
- B) Konuşmanın gövdesi
- C) Sonuç

- 3) Konuşmanın müsvedde halinde yazımı :

Konuşmanın müsvedde halinde yazımında dikkat edilecek bazı noktalar vardır. Bunlara dikkat olunması gerekir.

- a) TAKDİM : Konuşmanın ilk kısmıdır. İlgi ve dikkat çekici olması gerekir. Bu ilk kısım konuşmanın en önemli kısmıdır.
 - (ı) Mizahi hikâyeler, fıkralar anlatılabilir.
 - (ii) Tanınmış kişilere veya bilinen hâdiselere atıflar yapılabilir.
 - (iii) Tanınmış kimselerin sözlerinden, şöhretli yazarlardan iktibaslar yapılabilir. Bunları ezberlemeye gayret etmeli veya mealen vermelidir.

- b) İlgi çekici noktaları sona saklayınız.
- c) İstatistiki bilgilere ihtiyaç olduğunda bir araya toplayarak kullanmak gerekir. Sık sık kullanmaktan sakınmalıdır.
- d) Konuşma kısa ise yazma, ezberlemede pek faydalıdır. Kolay ezberleyebilmek için;

- (ı) Önce yazınız,
- (ıı) Yeniden yazınız,
- (ım) Yazıdaki fikirleri cilalayıp parlatınız,
- (iv) Takdim ve bitiriş kısmını aklınızda iyi tutunuz.

4) Ana hatları hazırlayınız :

Konuşmanın ana hatlarının hazırlanmasının önemi büyüktür. Bu iş bir sıra dahilinde yapılmalıdır. Dikkat edilecek noktalar şöyle özetlemek mümkündür;

- a) Konuyu aklımızda iyi tutmamız gerekir. Ayrıca ana hatlar içine en göze çarpan noktaların sıralanması gerekir.
- b) Konuşmamızdaki bölümlerin başlıkları sıralanmalıdır.
- c) Konuşmamızı yaparken kolayca görülebilmesi için bunları iri harflerle yazmamız gereklidir.
- d) Hiçbir zaman okuduğumuz hissini uyandırmamalıyız.
- e) Baş vurmak kolay olduğu için yararlanmak üzere kartlar kullanmak pratik bir yoldur.
- f) Konuşmada lüzumsuz teferruat yerine an abatlara aşına olmak gerekir.

5) Süre :

Bu yazı konusu içine giren konuşmaların kısa olması tercih edilir. Uzun bir konuşma konuşmadan çok konferans olur. Kısa konuşmaların hazırlanması daha kolaydır. Aynı şekilde kısa konuşmaların yapılması da kolaydır. Şu halde;

- a) Konuşma 15 - 20 dakikalık olmalıdır.
- b) Bu süreli konuşmaların hem hazırlanması hem de yapılması daha kolaydır.

IV — HEMEN YAPILMASI GEREKLİ HAZIRLIK :

A) KIYAFET :

Konuşma yapmak üzere ne giymemiz gerektiği daima bizi tereddütlere sevk eder. Oysa ki, bu zannedildiği kadar zor bir mesele değildir.

2) Başka türlü kıyafet mecburiyeti yoksa günlük elbise ile bu iş pek alâ yapılabilir.

3) Üniforma giyilmek istenmezse günlük elbise giyilebilir. (Beyaz gömlek kravat)

B) NORMAL VAKİTTEN ÖNCE KONUŞMANIN YAPILACAĞI YERE GİTMEK :

Normal vakitten önce konuşmanın yapılacağı yere giderek toplantıyı düzenleyenlerin veya toplantıyı yönetecek olanlara kendimizi tanıtmamız iyi olur. Böyle davranmakla bu kişilerin hakkımızda bilgi sahibi olmalarına imkân vererek bizi hitap edeceğimiz kimselere lalettayın bir kimse olarak değil sıfat ve memuriyetimizle tanıtmasına imkân vermiş oluruz.

Bu son iki husus bir davet üzerine konuşma yapmamız gerektiğinde zorunludur.

V — KONUŞMANIN YAPILMASI :

Konuşmanın yapılmasında da bazı noktalara dikkat etmek gereklidir. Bu işin de kendine has tekniği vardır. Konuşmayı yaparken hitap edilen topluluğun dikkati konuşmacının üstünde toplanır. Duruşun, hareketlerin, ses perde ve tonunun ayrı ayrı önemi vardır. Bu hususlara gereğince dikkat edilmesi konuşmayı dinlenebilir hale getirir. Dinleyicilerde bırakılacak tesirin çeşitli yönlerden önemi vardır. Konuşmanın nasıl yapılması gerektiğini özetlemek yerinde olacaktır.

Söze başlarken dikkat edilmesi gerekli hususlar;

- A) Hazır bulunan önemli kişilerin isimlerinin zikredilmesi,
- B) Konuşmaya özür dileyerek başlanmaması,

c) DURUŞ : Bir konuşma yaparken duruşun önemi vardır. Duruşla bir şeyler ifade edebilmek gerekir.

ı — Ayakta dik durunuz,

ıı — Hareket etmek gerekiyorsa ani hareketler değil, yavaş ölçülü hareketler yapılmalıdır.

ııı — Dikkati dağıtacak hareketlerden sakınmak gerekir.

a. Cepteki paraların şıkırdatılması,

b. Enseyi, başı kaşımak, kulak memelerini çekmek,

c. El parmaklarını kütletmek, ah..., of, gibi kelimeler kullanmak,

d. İkide bir ceketin düğmelerini iliklemek veya çözmek, gibi.

iv — Arkadaşlarınızdan, amirlerinizden hatalarınızı düzeltmelerini, sizi gerekiyorsa tenkit etmelerini isteyiniz.

D) SES PERDESİ : Konuşma yapılırken ses perdesi bir çok bakımlardan önem ifade eder. Dinleyicilerin uyanık tutulması, konunun bazı noktalarına kuvvet verilmesi hep ses perdesinin ayarlanması (İn ton ati on) ile kabildir. Bu bakımdan konuşurken;

1) Sesinizi yükseltip alçaltarak dinleyicileri monoton bir sesin etkisinden kurtararak dalıp gitmelerine imkân bırakmayınız.

2) Bazı noktaların üzerine basmak, önemini artırmak için sesinizin tonunu ayarlayınız.

E) KONUŞMADA SÜRAT VE AHENK :

Konuşmalarda bunun da ayarlanması önemlidir. Söylenecek sözlerin önem ve derecesine göre sürat ve ahengi ayarlayabilmek bu işte konuşucunun usta olduğunu gösterir. Bu bakımdan;

1) Konuşma sürat ve ahengini belirteceğimiz noktaların önem derecesine göre değiştirmemiz gerekir.

a) Sorulara imkân bırakmak için fazla süratli konuşmamak iyi olur.

F) SESİN HACMİ - TONALİTESİ :

Bu çok önemli bir husustur. Bilhassa birden ziyade konuşmacı olduğu zaman daha da önem kazanır.

1) Sesin hacmi, tonalitesi (kalınlık - incelik) sizden önce konuşandan farklı olmalıdır. Hatta bizi topluluğa takdim edenden bile.

2) Bizden önceki konuşmacı alçak bir sesle konuşmuşsa biz sesimizi yükseltmeliyiz.

G) DURAKLAMALAR :

Konuşurken isteyerek veya istemeyerek duraklamalar yapılabilir. Bu tabii bir haldir. Bundan dolayı telaşlanmaya lüzum yoktur. Böyle bir hal zuhurunda;

i) Tabii olunuz,

ii) Göz temasınızı kaybetmeyiniz. Dinleyicilerinize doğruca bakınız.

iii) Başınızı dik tutunuz.

H) JESTLER :

Konuşma yaparken jestlerin haiz olduğu önemi izaha lüzum yoktur. Ancak iki küçük noktayı da hatırla tutmak gerekir.

a) Aşırı, mübalağalı jestlerden sakınılmalıdır.

b) Kuvvet verilmek istenen noktalara uygun jestler yapılmalıdır.

İ) BASMA KALIP İBARELER KULLANMAMALI :

Bazı sözler, ibareler o kadar yaygın ve ağızlarda sakız haline gelmiştir ki, bunları duymak kişileri sıkır. Fazla özentili ibarelerde aynı sonucu yaratır. Bu bakımdan;

1. Hayatın akışı içinde,
2. Bu gece burada bulunmaktan duyduğum hudutsuz sevinç,
3. Netice olarak vs.,

gibi ibarelerin kullanılması hoş değildir.

J) SİNİRLİLİK, KORKU :

Bu, konuşmaları yaparken önleyemeyeceğimiz bir ruh halidir. Az veya çok bizi sarar ve bazen moral bozukluğu dahi yaratır. An-

cak, unutmamak lâzım gelir ki, bu hal en usta konuşmacıların başına da gelir. Yapılan araştırmalar göstermiştir ki;

1) Bütün iyi konuşmacılar konuşmaya başladıkları zaman sinirlilik hissederler. Bu bakımdan;

- a) Konuyu ve dinleyicileri iyi tanımak gerekir,
- b) Dinleyicilerin daima sempatik olduğu unutulmamalıdır,
- c) Konuşmalar sırasında kendiliğimizden tahliller yapmamalıyız,
- d) Açış noktalan hatırdaki iyi tutulmalıdır,
- e) Sinirliliği yenebilmek için mümkün olduğu kadar çok konuşma yapılmalıdır.

K) İKTİBASLAR AKILDA İYİ TUTULMALIDIR :

Konuşmalar sırasında görüş ve fikirlerini aktardığımız kimselerin isimlerde söylediklerini aklımızda iyi tutmalıyız. Bu hususta karışıklıklara meydan vermek hoş kaçmaz.

L) AÇIK SAÇIK HİKÂYELER VEYA AMİYANE TARİKLER:

Bunları kullanmak uygun düşmez. Esprili konuşma yapma hevesi uğruna bağların koparılması aleyhte puan olur. Kısaca değinirsek;

- a. Açık saçık hikâyeler, amiyane tabirler uygun düşmez,
- b. İnce, nezih, zevkle seçilmiş nükte ve fıkralar anlatılabilir, yerli yerinde olmak şartıyla bunlar konuşmayı renklendirir.

VI — N E T İ C E :

Konuşmanın iyi sonuçlandırılması da konuşmanın başlangıç kısmı kadar önemlidir. İyi bir başlangıcın kötü bir şekilde sonuçlandırılması dinleyicileri hayal kırıklığına uğrattır. Pek beylik hale gelmesine rağmen halâ geçerli bir deyim vardır. «İLK İNTİBA ve SON İNTİBA», daima çok önemlidir denir. Bu bakımdan konuşmamızı sonuçlandırırken bazı noktalara dikkat etmemiz gerekir. Bunları da kısaca özetleyelim.

a. Bitiriş kısmını aklımızda iyi tutmalıyız.

b. Dinleyicilere konuşmanın sonuna gelindiği intibayı verilmemelidir, yani;

ı) Gözlükleri çıkarmak, notları toplamak, cebe koymak, çantayı toplamak gibi hareketler yapmamalıyız.

ıı) «Netice olarak» veya «bitirirken» şeklinde ibareler kullanılmamalıdır.

c. Basit fakat kuvvetli bir ifade kullanarak bitiriş yapılmalıdır.

d. Teşekkür etmek gerekli değildir.

e. Konuşmanın bitirilişi konuşmanın kesin sonu olmalıdır.

f. Alkışlanılırsa ve alkışlar devam ederse ayağa kalkarak sevgi gösterenleri selâmlamak gerekir fakat daha fazla konuşmamak gerekir.

V —SONUÇ:

Yazının giriş kısmında güzel söz söylemenin önemini belirtmeye gayret etmiştik. İleri batı ülkelerinde bilhassa Amerika Birleşik Devletlerinde güzel söz söylemenin büyük önemi üzerinde titizlikle durulmaktadır. İdarelerin halkla münasebetleri bakımından konuya büyük önem verilmekte ve bir eğitim programı içinde ele alınmaktadır.

Halkla münasebetlerin fazla önem kazandığı hizmet dalı olarak kolluk kuvvetleri mensuplarına bu yeteneğin kazandırılması adeta gaye edinilmiştir. F.B.I. milli akademisi mahalli polis amirlerini yetiştirmek için düzenlediği eğitim çalışmalarında bu konuya gereğince yer vermektedir. Polisin halka yaklaştırılması ve sevdirmesi bu kuruluşlarca başlıca gayelerden biri olduğu cihetle yetişkin polis amirleri her fırsattan yararlanarak radyo, televizyon, düzenlenmiş toplantılarda topluluklara hitap etmektedirler.

Biz çeşitli kuruluşlarca düzenlenen eğitim çalışmalarında bu konuya yer verilmemiş olmasını bir noksan olarak gördüğümüz için konuya değinmeyi uygun gördük. Yazının hazırlanmasında A. B. D. de izlediğimiz çeşitli eğitim programlarından aldığımız notlarla F. B. I. Milli akademisinin ders notlarından geniş ölçüde yararlandık.

FRANSA'DA İDARECİLERİN YETİŞTİRİLMESİ VE MİLLÎ İDARECİLİK OKULU

Dr. Nuri TORTOP

PLÂN :

- I. Millî İdarecilik Okulunun Kuruluşu
- II. Millî İdarecilik Okuluna Kabul Şartları
 1. Genel Prensipler
 2. Giriş İmtihanları
 3. Yoklamaların Değerlendirilmesi
 4. Millî İdarecilik Okulunda Başarıya Tesir Eden Kuruluşlar
- III. Millî İdarecilik Okulunda Öğretim Sistemi.
 1. Öğretim Yerleri
 2. Öğretim Prensipleri
 3. Öğretim Şekilleri
- IV. Millî İdarecilik Okulunu Bitirenlerin Fransız İdaresinde Rollerini.
 1. Kamu İdaresindeki Rollerini
 2. Özel Kuruluşlardaki Rollerini
- V. Millî İdarecilik Okulunun Yabancı Ülkelerdeki Etkisi.

I

MİLLÎ İDARECİLİK OKULUNUN KURULUŞU

İdareciliğin bir sanat olduğu fikri çok eski ve devlet fikrinin doğuşu ile beraberdir. İdarecilik bir sanat ve meslek olduğuna göre buna hazırlanmak ve bir çıraklık devresi geçirmek gereklidir. İşte bu

amaçla, Fransa'da Napolyon devri başından itibaren idarecileri yetiştirmek için çeşitli okullar açılmasına teşebbüs edilmiştir.

1948 yılında Hippolyte CARNOT'un teşviki ile, o zamanın geçici hükümeti 7 nisan 1948 tarihli kararname (Decret) ile idare okulunu (Ecole d'Administration) açmıştır. Bu okul 1949 Ağustos ayında kapatılmıştır.

1872 yılında Emile Boutmy tarafından, Siyasi İlimler Serbest Okulu (Ecole Libre des Sciences Politiques) açılmıştır.

Bu iki okulun açılması teşebbüsleri, kamu işlerinin yürütülmesi için, müstakbel idarecileri yetiştirmek ve hazırlamak ihtiyacından doğmuştur.

9 Ekim 1945 tarihli bir tüzük ile bazı sınıf memurların statüsü memurluğa girişi ve formasyonu usulleri tayin edilmiştir. (Direction de la Fonction Publique) ve Sivil İdare Daimi Konseyi kurulmuştur. Bu gelişme, 1939 harbi öncesinde doğmuş ve mukavemet hareketi mücadeleleri sırasında kuvvetlenmiş ve açıklığa kavuşmuş olan reform fikrinin bir neticesidir. İkinci Cihan Harbinin kurtuluş hareketlerinden de ders ve örnek alan bazı yüksek memurlar ve Danıştay'da raportör olan M. MICHÉL DEBRE gibi devlet adamları, idareyi demokratik düzene sokmak, kuvvetlendirmek ve usul ve metotlarında ıslahat yapmak istediler. İlk işleri millî idarecilik okulunun (Ecole NATIONALE d'Administration) açılmasını sağlamak oldu. Gerçekten bu okulun ilk dönemi 1946 Martında başladı. 1947 Temmuzuna kadar devam etti. İlk dönemin ismi (France - Combattante) mücadeleci Fransa idi. ⁽¹⁾

Millî İdarecilik okulu, kuruluşundan itibaren bazı değişikliklere rağmen 1945 yılında belirtilen amaçlar aynı kalmıştır. Okula girmek için iki yarışmaya girmek ve başarı göstermek gerektir. Demokratik bir giriş şekli, okulda verilen teorik bilgilerle beraber staj vesaire ile pratik tecrübeler kazandırılması ve böylece bilgi ve tecrübenin birbiriyle ahenkli geliştirilmesi, belirli bir uzmanlığın kazandırılması, fakat aynı zamanda çok taraflı bir insan yetiştirilmesi okulun başlıca amaçları arasındadır.

İşte biz burada millî idarecilik okulunda ne gibi usullerin uygulandığı, imtihan sistemi ve yetiştirilme tarzı ile Fransa kamu hayatı ve idari uygulaması üzerindeki tesirlerinden bahsedeceğiz.

⁽¹⁾ Millî İdarecilik Okulunda her dönemin ayrı bir ismi olur. Ekseriya tanınmış yazar ve bilginlerin adları verilir. Meselâ Pascal, Stendhal gibi

—II—

MİLLİ İDARECİLİK OKULUNA KABUL ŞARTLARI :

—A—

Genel Prensipler :

1945 yılında yapılan personel reformu ile, yüksek memurluklara giriş için bazı genel esaslar konulmuştur. Bu genel prensipler şu şekilde özetlenebilir :

1. Yüksek memurluklara almış usullerinin basitleştirilmesi ve birlik sağlanması,
2. Yüksek kamu hizmetlerine girişi demokratik usullere bağlamak.
3. Özel imtihan usulleri ile iyi kabiliyet ve üstün zekâlı kimseleri meydana çıkarmak.

Tespit edilen prensiplerin nasıl gerçekleştiğini anlamak için imtihan ve seçim usullerinin incelenmesi gerekir.

Giriş İmtihanları :

Milli idarecilik okuluna giriş bir imtihandan ziyade yarışma (Concours) ile olur. Yarışma iki kademelidir.

İlk Yarışma :

İlk yarışma, genç kız ve erkeklere yani yeni yüksek öğrenimini bitirmiş olanlara aittir. Tüzüğe göre öğrencilerin üçte ikisi bu yol ile alınır. Yarışmaya giriş şartları şunlardır :

— En az 26 yaşında olmak
(Askerlik hizmetini yapmış olanların ve aile yükleri dolayısıyla yukardaki yaş sınırı artırılabilir.)

— Adayların lisans yapmış olmaları veya lisansa muadil bazı yüksek okulları bitirmiş olmaları gerekir.

Yarışmalar yazılı ve sözlü yoklamalar şeklinde olur. Gerek yazılı gerekse sözlü yoklamalar dört konuda yapılır.

YAZILI YOKLAMALARIN KONULARI :

1. Yarışmaların ilk gününde 18 nci asırdan beri siyasî olayların ve fikirlerin genel gelişimi ile ilgili ve altı saat süren yazılı bir yoklama yapılır. Bu yoklama nın emsali (Coefficient) 6 dır.

2. Siyasi Ekonomi, imtihan müddeti dört saat sürer. Emsali 4 dür.

3. İdarî, Milletlerarası ve siyasi kuruluşlar (Institutions). İmtihan süresi dört saattir. Emsali 5 dir.

4. Yabancı dil İmtihanı (Epreuve de Langue). süresi üç saattir. Emsali üçtür.

SÖZLÜ YOKLAMALARIN KONULARI :

(Epreuves Orales)

1. Yarım saatlik bir hazırlıktan sonra genel mahiyette bir kanunun açıklanması ve jüri ile konuşma (Mülakat). Bu mülakatın (Conversation) emsali 5 dir.

2. Sosyal problemler üzerinde yoklama. Emsali 4 dür.

3. İdare Hukuku ve mali mevzuat. Emsali 4 dür.

4. Milletlerarası kuruluşlar veya beşeri ve İktisadî coğrafya. Emsali 3 dür.

Yukarda açıkladığımız yazılı ve sözlü yoklamalardan başka beden eğitimi ile ilgili yoklama (Epreuves Phisiques) yapılır. Bunun emsali (1) dir. Ayrıca gerekirse matematik, paraşüt ile atlama gibi ihtiyari (Facultative) yoklamalar vardır. Bunların neticeleri ortalama nattan daha yüksek ise nazara alınır. Aksi halde hesaba katılmaz.

İkinci Yarışma

(Second Concours)

Buna memurlar yarışması (Concours - Fonctionnaires) da denilir. Çünkü bu yarışmaya 30 yaşında olan ve en az beş yıllık memuriyet tecrübesi, kıdemi olanlar katılabilir. Millî idarecilik okuluna alınacak öğrencilerin üçte biri bu memurlar arasından yarışma ile seçilir.

Yarışmalar, gerek sözlü ve gerekse yazılı olsun birinci yarışmaya göre daha az konu üzerinden yapılır. Yarışma konulan, nazari bilgilerden daha çok muhakeme ve tecrübeye dayanan konulardır.

İkinci yarışmada Yazılı Konutlar

1.Çağdaş dünyanın teknik, ekonomik veya politik sorunları ile ilgili yoklama yapılır. Altı saat süresi vardır. Emsali 6 dır.

2. Sosyal, mali, ekonomik konularla ilgili yoklama yapılır. Süresi dört saattir. Emsali dört 'tür.

İkinci Yarışmada Sözlü Yoklamalar

1. Mülâkat
2. On dakikalık bir açıklama. Buna ait sorular.
3. Fizik yoklamalar (Emreuves Phisiques).
- 4.Dil yoklamaları (Seçimlik).

— C —

YOKLAMALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ :

Birinci ve ikinci yarışmaların, yukarda açıkladığımız gibi, programların ve yoklamaların konulan farklıdır. Bununla beraber, seçim sistemi ve seçim kriterleri birbirine çok benzer. Gerçekten her iki yarışmada da, ilk gün yapılan ve altı saat süreli bir genel yazılı yoklama ile açıklama (Expose) ve mülâkat (Conversation) vardır. Bu üç çeşit yoklama yönetimi ile jüri yoklamaya girenlerin durumlarını tespit imkânını bulurlar.

Altı saat süren ve ilk gün yoklaması (epreuve de premier jour) denilen imtihanda, edebi, tarihi veya bir basın makalesi gibi etraflı bilgi ve açıklama gerektiren konular sorulmaz. Daha ziyade kişisel düşüncelere yer veren, açık ve anlaşılır bir kompozisyon yapılmasına yer veren konular sorular. Konunun, derinliğine gidilmesi ve aşım teferruata giden bilgilerden çok olaylara atıf yapılması ve hikâyeye kaçılmaması istenir. Ancak bir fikri geliştirmek ve ispatlamak için atıf yapılması gerekir. İmtihan konularının çoğu, politika ile ilgilidir. Devletin rolü, cemiyetin gelişmesi vesaire gibi konularda, fikirlerini açıklamaktan çekinen adaylar, aksine bu konularda polemik bir ton

ile kişisel fikirlerini açıklayanlardan daha kötü not alırlar. Bu bakımdan fikirlerini serbest şekilde savunanlar daha avantajlı durumdadır.

Sözlü yoklamalar ve mülakatlar da, yine adayların inandırma ve ikna kabiliyeti, düşüncelerinin sağlamlığı, kültür ve takdir durumu bakımlarından değerlendirilir. Adaylar için oldukça heyecanlı olanı bu yoklamalar on kişilik jüri ve aday arasında gerçek bir mücadele şeklindedir. Birinci yarışma daha politik ve felsefi yönlü, ikinci yarışma ise idari yönlüdür. Sorulan konular, özlü olarak anlaşılmalı ve dikkatlice açıklanmalıdır. Zira jüri lüzumsuz konuşmaları ve konu dışına çıkan açıklamaları hiç hoş karşılamaz.

Bütün bu yoklamalar sırasında, jüri çeşitli soru ve sondajlarla, adayların kültür durumu, meseleleri kavrayış ve ele alış şeklini, zekâsını ve kabiliyetini meydana çıkarmaya çalışır.

— D —

MİLLÎ İDARECİLİK OKULUNDA BAŞARIYA TESİR EDEN

KURULUŞLAR :

Yukarda açıkladığımız gibi, okula iki şekilde öğrenci alınmaktadır. İlk yarışma ile yüksek öğrenimini yeni bitiren gençler alınmakta ve ikinci yarışma ile de en az beş yıl memuriyet yapmış olanlardan seçilmektedir. Adayların milli idarecilik okuluna girmelerini kolaylaştıran belli başlı iki kuruluş vardır. Bunlardan birincisi, daha ziyade gençleri ilk yarışmaya hazırlayan politik incelemeler Enstitüsü ve diğeri de Maliye Bakanlığının mesleki formasyon merkezidir. Bu sonuncusu da memur adayları hazırlar. Bu iki kuruluş, milli idarecilik okuluna girişte bir nevi tekel (monopole) sahibidirler.

POLİTİK İNCELEMELER ENSTİTÜSÜ :

Politik incelemeler enstitüsü (Institut d'Etudes politiques) Paris'te Saint - Guillaume sokağında olup, ortalama olarak, milli idarecilik okuluna girenlerin % 60'ı bu okuldan diplomalıdır.

Diğerlerinin de çoğu bu okulda, az çok uzun zaman, öğretim görmüşlerdir. Yapılan araştırmalar göstermiştir ki, milli idarecilik okulu giriş yarışmalarından başarı gösterenlerin çoğu, lisans öğrenimini bitirmiş ve kısaca (Sciences Po) denilen politik incelemeler enstitüsünün ilk

sınıfını yani hazırlık sınıfını başarı ile geçmiş olanlardır. Bu gösteriyor ki, milli idarecilik okulunda başarı ile politik incelemeler enstitüsünde öğretilen konular arasında sıkı bir bağ vardır.

MALİYE BAKANLIĞI MESLEKİ FORMASYON MERKEZİ :

Memur adayların çoğu, milli idarecilik okulu yarışmasına, Maliye Bakanlığı meslekî formasyon merkezi (Centre de Formation Professionnelle du ministère des Finances) tarafından hazırlanır. Bu merkez, hemen; hemen politik incelemeler enstitüsü ile benzerlik gösteren ve aynı prensipleri uygulayan, idarenin içinde bir çeşit küçük bir üniversite rolü oynamaktadır.

Memurların yukardaki şekilde yarışmaya hazırlanmaları ve başarı göstermeleri kolaylaştırmaktadır. Memurlar, bir ön yarışma (preconcou) geçirmek suretiyle inceleme ve çalışmak için izin alabilirler. Bu izin :

- Eğer, memur, A sınıfına giren yüksek memurlardan ise, dört ay,
- Eğer A sınıfı dışındaki memurlardan ise (orta ve daha alt kademeler), iki yıl, süreli olabilir.

Bu şekilde bir izin kolaylığına hak kazanan memurlar Paris veya Grenoble politik incelemeler enstitüsüne, veyahut ta Maliye Bakanlığı meslekî formasyon merkezine gönderilir. Buralarda eğitim görmeleri ve bu suretle milli idarecilik okulunda açılacak yarışmalara hazırlanmaları sağlanmış olur.

— III —

MİLLİ İDARECİLİK OKULUNDA ÖĞRETİM SİSTEMİ :

Milli idarecilik okulunun öğretim süresi iki yıldan dört ay fazladır. Yani (28) ay sürer. Bu sürenin hepsi okulda geçmez. Aşağıda, nerelerde ne kadar süre geçirildiğini açıklayacağız.

— A —

Öğretim Yerleri :

Bunu dört kademede incelemek gerekir.

1. Valiler Yanında Staj.

Bu staj (11 on bir ay sürer. Bazen bu staj yabancı bir memlekette veya milletlerarası bir kuruluş yanında da yaptırılır. Eğer adayın, hukuki bilgileri yetersiz görülürse, ilk dört ayın Grenoble politik incelemeler enstitüsünde özel olarak açılan kurslarda geçirilmesi istenir.

2. Birinci Dönem Öğrenciliği

İlk on bir aylık staj dönemini bitiren öğrenciler Paris'te milli idarecilik okulunda toplanırlar. Okulun bu birinci yani ilk dönemi (10) ay sürer. Bu süre içinde okulun esas programını teşkil eden ana dersler şunlardır :

- Hukuki ve İdari Konular.
- Milletlerarası İlişkiler.
- Mali ve Ekonomik Sorunlar.

3. Teşebbüslerde Staj

On ay süren birinci dönem öğrenciliğinden sonra çeşitli iktisadi ve milli kuruluşlarda staj görülür. Öğrenciler ayrı ayrı yerlere giderler. Bu staj, (Stage d'Entreprise) iki ay sürer.

4. İkinci Dönem Öğrenciliği (Seconde Periode de Scolarite)

Bu dönem, çeşitli faaliyetlere, özellikle seminerlere ve birinci dönemde okunan üç konuya ek olarak, dördüncü bir büyük konunun daha incelenmesine ayrılmıştır. Bu konuda sosyal meselelerdir. Bu dönem (5) ay sürer.

Kısaca söylediklerimizi özetleyecek olursak, (28) ay süren devrenin (11) ayı valiler yanında staj ile, (10) ayı milli idarecilik okulunda öğrenci olarak, (2) ay teşebbüslerde staj ile ve sonuncu olarak geri kalan (5) ayı da tekrar okulda öğrenci olarak geçirilmektedir.

— B —

ÖĞRETİM PRENSİPLERİ :

Milli idarecilik okulunda «uygulanan idari pedagoji metodunun gerektirdiği büyük prensipler altıya icra edilebilir.

1. Tecrübeye Öncelik Verilir.

Çoğu okullarda uygulanan aksine olarak, milli idarecilik okulunda staj, okulda öğretime başlamadan önce yapılır. Ayrıca, okuldaki öğretim sırasında da, pratik çalışmalar teorik incelemelerden daha çok önemlidir. Yazılı yoklamalarda, klâsik konularda sorular sorup etrafı ilmi bilgiler istemek yerine, bazı dosya ve dokümanlar verilerek belirli meselelerim çözümlenmesi ve bir not hazırlanması istenir».

2. Öğretim Çok Taraflıdır.

Okul, kurucularında niyetlerine uygun olarak, iyi bir idareci yetiştirmeye ve teorik ve genel bilgiler yanında, yirminci asrın idarecisine gerekli olan bazı tekniklerin öğretilmesine gayret eder. Meselâ :

- Muhasebe ve hesap usulleri,
- İstatistik,
- Yaşayan Diller,
- Organizasyon ve metot,

Gibi idareciye gerekli pratik bilgiler öğretilir.

Böylece, gerekli olan genel bir idari kültür öğretimi ile, belirli konuların derinliğine incelenmesi arasında nazik bir denge kurulmuş olur.

3. Çalışmalar Değerlendirilir.

Milli idarecilik okulunda uygulanan pratik çalışmaların ve diğer öğretim konularının çoğu, çeşitli imtihanlarla not verilerek değerlendirilir. Bunların hepsi okulu bitirirken toplanır ve öğrenciler aldıkları notlara göre sıraya konur yani sınıflandırılır. Bu sıra meslek seçiminde esastır. Herkes tabloda aldığı sıraya göre mesleğini seçme şansına sahiptir.

Bunun için devamlı bir rekabet ve yarışma havası okula hakim olur» Bunun sakıncaları olmakla beraber, öğrencilere mücadele ve kendi kendini tenkit zevkini ve alışkanlığını verir.

4. Çeşitli Menşeli Adaylar Arasında Kaynaşma Olur.

İki çeşit yarışma yolu ile değişik okul ve kuruluşlardan gelen öğrenciler, okula giristen; itibaren aynı muameleye tabi olurlar. Aynı şartlar içinde imtihanlara girerler. Okuldaki sorumlu ve görevli olan idareci ve öğreticiler, son yıllarda, bilhassa teorik öğretimden ziyade

öğretimin pratik yönüne ağırlık vermişlerdir. Bu cümleden olmak üzere, konferans çalışmaları ve yazılı dosya üzerinde inceleme ve yoklamalara daha çok önem verilmiştir.

5. Ekip Halinde Çalışma Alışkanlığı Verilir.

Milli idarecilik okuluna giren genç memurlara, en verimli idari çalışmaların, kollektif ve beraber çalışmanın meyvaları olduğunu bilmeleri ve duymaları telkin edilmeye çalışılır. Okulda okutulan dört büyük alandaki ana derslerle ilgili konferans çalışmaları daha çok ekiplere, gruplara verilir. Bunlar bir tartışma hazırlarlar veya yazılı bir metin kaleme alırlar. Bilhassa okuldaki ikinci dönem öğrenciliği başlarındaki seminerler sırasında, beraber grup halinde çalışma alışkanlığı, en iyi şekilde ortaya çıkar. Çünkü bu dönemde, hem beraberce anketler yapmak ve hem de sentez raporları yazmak bahis konusudur.

6. Karar Vermeye Hazırlanır.

Şimdiye kadar yukarda açıkladığımız, okulda uygulanan öğretim prensipleri ve eğitim usulü, öğrencileri karar almaya hazırlama, etüt, inceleme adamı yetiştirmekten daha çok aksiyon adamı yetiştirmeye önem verilmiştir. Etüt, sadece aksiyona bir hazırlık gibi mütalâa dilmıştır.

Yirmi yıldan beri milli idarecilik okulunda uygulanan bu usulün genel hatlarını anlamak için, okuldan her gün yapılan pratik çalışmaların bir kaçını gözden geçirmek yeterlidir.

— C —

ÖĞRENİM ŞEKİLLERİ :

Mali idarecilik okulunda öğretim şekli, sadece basit bir tüzük veya yönetmeliğin uygulamasından daha çok geçmiş tecrübe ve alışkanlıklarla ilgilidir. Bu bakımdan okulun öğretim ve yetiştirme usulü yazılı metinlerden çok uygulama ve âdetlere dayanmaktadır.

1. Valiliklerde Staj

Genç öğrenciler, ister üniversiteden, isterse memuriyetten gelsin, Vilâyet teşkilâtı içinde on veya on bir ay müddetle staj yapılır. Stajyerler doğrudan doğruya valinin özel kalem (Cabinet) çalışma-

larına katılırlar. Vilâyetin çeşitli daireleri ve diğer kuruluşlarla temas sağlarlar. Özel kalemin idaresine şahsen katılır, valinin bazı kararlarının hazırlanmasına iştirak eder. Vali adına incelemeleri, raporları hazırlar. Genellikle kabine şefi veya müdürünün (Chef ou Directeur de Cabinet) yokluğunda kendisine vekâlet eder.

Bazen olabilir ki, vali bir kaç ay kabine şefi veya müdüründen yoksun olabilir. Bu halde, stajyerler bu görevi yaparlar.

Milli idarecilik okulunun öğrencileri, stajlarının son aylarında bir kısa tez hazırlamak zorundadırlar. Bu teze Fransızca «MEMOI- RE» denmektedir. Bu tezlerde stajyerler, milli ve bölgesel aktüel bir konuyu ele alır ve idari uygulamaların ıslahına yarayacak bazı öğüt ve açıklamalarda bulunurlar.

Böylece, valiliklerdeki stajın bitmesi sırasında, milli idarecilik okulu öğrencileri, belli başlı idari organlar hakkında derin ve doğrudan doğruya bilgi edinmiş olurlar. Faaliyet, çalışma (Action) zevkini kazanırlar.

2. Konferanslar

Birinci ve ikinci dönem öğrenciliği boyunca, başlıca inceleme konusu olan dört ana dersin (İdarî ve Hukuki sorunlar, Milletlerarası ilişkiler, Ekonomi ve Maliye, Sosyal Sorunlar) derinliğine inceleme çalışmalarında, öğrenciler gruplara bölünürler. Bu gruplar, konferans öğretmenlerinin çoğu, milli idarecilik okulunu bitirmiş ve tecrübeli memurlardır. Esas ders konularında ayrı olarak ders ile ilgili bazı konular, konferanslarda derinliğine ele alınarak işlenir. Bu şekilde konuyu işleme şu şekilde olur.

a. Öğrencilerden biri veya birkaç tanesi konuyu hazırlar ve arkadaşlarına anlatır. Arkadaşları konu üzerindeki görüşlerini bildirirler. Tenkit yaparlar. Konferans öğretmeni gerekli düzeltmeleri yapar.

b. Meselenin esasını teşkil eden, bir ve birkaç kişi tarafından karara esas olacak bir yazılı not hazırlanır.

c. Bazen konunun özelliğine göre tartışmalı toplantılar yapılır. Meselâ Danıştay dairelerinden birinin veya idari komisyonlarının toplantıları hakkında bu çeşit dersler yapılır.

Yukarda da işaret ettiğimiz gibi okutulan dört ana ders vardır. Bu dersler nazari olarak bir taraftan incelenirken!, diğer yandan da,

en az haftada her ders konusu için iki saat süren konferanslar yolu ile bazı özel konular derinliğine ve tatbiki olarak İncelenmektedir. Bu çeşit çalışmalar öğretmenler tarafından (100) not üzerinden değerlendirilmektedir. Buna inceleme notu denilmektedir. Katsayısı (20) dir.

Bu usul ile çalışmanın pek çok faydaları vardır. Bu çalışma şekli, özel olarak beraber çalışma alışkanlığını vermekte ve her öğrenci bu birlik içinde kişiliğini gösterebilmekte ve diğer öğrencilere kendi öz fikirlerini söylemek ve onlara karakterini belirtmek fırsatını bulmaktadır.

2. İdari Raporlar

Okulda uygulanan çalışmalarda, idari raporlar, daha çok ilmi çalışma ve rapor yazma geleneğini geliştirmeye ve yerleştirmeye yarar. Öğrencilere bir konu üzerindeki fikir, kültür ve bilgilerini göstermekten daha çok, pragmatik bir görüş ile, bir dosyayı incelemek alışkanlığını vermek bahis konusudur. Konunun işlenmesinde, çok kez, gerçek hayat şartları dikkate alınmaktadır. Bu çalışma şekli henüz hiç memuriyet yapmamış öğrenciler ve alt seviyede henüz çalışmış memuriyetten gelen öğrenciler için nazik bir çalışmadır. İdari raporları, dosya özeti veya hukuki istişare ile karıştırmamak lazımdır.

İdari rapor hazırlayan milli idarecilik okulu öğrencisi, bu görevini sanki bir bakana veya milli bir teşebbüs genel müdürüne rapor verir gibi yapar. Kendisini angaje eder.

Rapor hazırlayan öğrenci, ilgili dokümanları incelemiş olmalı ve teklif ettiği kararların siyasi, psikolojik, sosyal neticelerini göstermelidir. Bunun için öğrencilerin hükümetin genel siyasetinin ana hatlarını bilmeleri gerektir.

4. Teşebbüslerden Staj :

Teşebbüs stajı millî idarecilik okulunda ikinci yılda yapılır. Bu staj dolayısıyla öğrenciler iki ay kadar sınaî, ticarî veya bir banka teşebbüsünde kalırlar. Bu süre esnasında teşebbüsün karşı karşıya kaldığı problemlerle ilgilenir, belirli ,bir ölçüde bunların idaresine katılır, konu üzerinde geniş bilgi alır. Teşebbüsün müdürü ile sık sık temas eder.

Stajyer öğrenciler, bu suretle, kamu sektörü ile özel sektör çalışmalarını mukayese imkânını bulurlar. Beşeri münasebetler, me-

kanik ve elektronik vasıtaların kullanılması gibi bazı usullerin idarede de uygulanması görüşünü ileri sürebilirler.

5. Seminerler :

İkinci dönem öğrenciliği, millî idarecilik okulunda başladığı zaman öğrenciler bir seminer seçmek zorundadırlar.

Bu seminerlerde, yüksek dereceli bir memurun veya bir üniversite mensubunun idaresinde, idari bir problem ekip halinde incelenir. Bu çalışmanın ilk safhasında, ilgili teşebbüsler yanında veya idari kuruluşlarda (Bakanlıklar Genel Müdürlükleri, Elçilikler veya daireler gibi) bir çeşit anket çalışması yapılır. Genel olarak bu görev iki veya üçer öğrenciden ibaret ekiplere verilir. Bunlar çalışmalarına ait tutanak hazırlarlar. Seminer öğrencileri, kendi aralarından bir redaksiyon komitesi kurarlar ve bu komite kısa, özel ve gerekli ekleri içine alan bir rapor kaleme alırlar. Bu çalışma şekli gerçeğe yakın şartlar içinde cereyan eder ve öğrencilerin idari hayata doğrudan doğruya hazırlanmaları imkânını verir.

6. Çeşitli Diğer Bilgiler :

Milli idarecilik okulunun çeşitli öğrenim dönemlerine göre değişen diğer bazı konferans ve dersler de vardır. Son yıllarda nazari derslerin sayısını, saatlerini azaltarak pratik öğretime daha fazla zaman ayırmaya doğru bir gidiş vardır. Bunlar özellikle istatistik, Muhasebe, teşebbüslerin jestiyonu ve idari organizasyon alanı ile ilgilidir.

Bunlardan başka pratik çalışmalar olarak, spor çalışmalarını, yaşayan diller öğretimini ve yabancı ülkelere seyahatleri zikretmek lâzımdır.

7.Çalışma Grupları : (Groupe de Travail)

Çalışma grupları, konferanslardan farklı olarak yalnız aynı sınıf öğrencilerini değil, çeşitli sınıflardan ve konferans gruplarından öğrencileri içine alır. Bu çalışma grupları bir araya gelerek bilgilerini ve tecrübelerini ortaya koyarlar.

8. Aktüel Konular :

Milli idarecilik okulunda, öğrencileri en iyi şekilde meslek hayatına hazırlamak için esas ders konularının sınırlı bir şekilde öğretimi yanında, bazı yeni aktüel konularında ele alınmasına önem verilmek-

tedir. Konferans çalışmaları, yazılı ve sözlü yoklamalarla değerlendirilen sınırlı şekilde incelenen esas konular, aktüel gelişmeleri de göz önünde bulundurmak suretiyle tamamlanır. Meselâ, milletlerarası ilişkiler konusu çok geniş bir alana yayılır. Bunların hepsini ayrıntılarıyla incelemek imkânsızdır. Ancak öğrenciler genel hatları ile bu konuyu tanımak imkânını bulurlar. Bununla beraber, bazı aktüel konularında özellikle ele alınması ve incelenmesine programlar imkân verir. Meselâ 1965 Ocak ayında başlayan dönemde aşağıdaki problemler incelenmiştir:

- Üçüncü Dünya
- Üçüncü dünyanın çeşitli veçheleri
- Asya problemleri
- Orta - Doğu problemleri
- Lâtin Amerika problemleri
- Üçüncü dünya ve büyük devletler (Rusya-Çin ve Batılı büyükler)

Mali ve Ekonomik konularla ilgili derslerde sentetik bir mahiyet taşır. Öğrencilerin, ayrıntılı analizler yapmalarından çok, ekonomik hayatı genel olarak anlama melekesini kazanmaları istenir.

Hukuki ve idari konularla ilgili derslerde de aynı şekilde basitliğe ve daha çok usul, metot sorunlarına büyük yer verilir. Meselâ 1965 yılında:

- Fransız idari kuruluşu ve yapısı
- İdari faaliyet
- İdare ve kamu oyu Konuları incelenmiştir.

9. Özel İhtisas Konuları :

Millî idarecilik okulu, ayrıca öğrencileri idari faaliyetlere hazırlamak amacı ile, doğrudan doğruya bizzat uygulamayacakları ve fakat yapacakları kontroller dolayısıyla karşılaşacak oldukları bazı konular hakkında genel ve ön bilgiler verir. Bunlar arasında, istatistik, muhasebe, teşebbüslerin jestiyonu (Gestion) ve organizasyon ve metot konuları zikredilebilir. Bu konular pratik olarak işlenir.

IV

MİLLÎ İDARECİLİK OKULUNU BİTİRENLERİN FRANSIZ İDARESİNDE ROLLERİ

Milli İdarecilik okulunda, (28) ay staj ve nazari bilgiler gören öğrenciler, bu okulu bitirdikleri zaman çeşitli kamu kuruluşlarında ve diğer özel kuruluşlarda görev alırlar.

— A —

MEZUNLARIN KAMU İDARESİNDEKİ ROLLERİ :

Milli idarecilik okulunda, öğrencilerin öğretim süresince aldığı notlar değerlendirilir. Bütün alınan notlara göre öğrenciler sınıflandırılır. O yıl mezun olacak elli öğrenci varsa bunlar aldıkları notlara göre sıraya konulur. Çeşitli kamu idarelerinde görev alacak öğrenciler seçme haklarını mezuniyet İdarecilerine göre kullanırlar. Milli idarecilik okulu, Fransa'da yalnız içişleri Bakanlığına değil, Hariciye, Maliye ve Danıştay ile diğer Bakanlıkların idareci elemanlarını yetiştirir. Diplomatların menşei milli idarecilik okuludur. Bu yönden okul, Fransa'da çok şöhreti olan ve hemen hemen en büyük devlet memurlarının çıktıkları değerli bir müessesedir. Öğrenciler okulda iken maliyeci, idareci, diplomasi gibi sınıflara ayrılmazlar. Hepsi aynı dersleri görürler. Aldıkları notlara, başarı derecesine göre okulu bitirirken mesleğini seçme hakkını haizdir. Danıştay'a girecek olanlarda milli idarecilik okulunu bitirenlerden alınır. Danıştay ve diplomasi mesleğine girmek için milli idarecilik okulunu bitirme derecesinin en başlarda olması gerektir. En çok rağbet Danıştay, maliye müfettişliği ve diplomasi sınıfıdır.

Çeşitli kamu kuruluşlarına ne miktarda memur alınacağı milli idarecilik okulu döneminin bitmesinden önce Başbakanlık tarafından resmi gazete ile ilân edilir. Bu açık memuriyetlerin adedi, o yıl milli idarecilik okulunu bitirecek olanların sayısından bir kaç tane fazla olur. Hükümet, kamu personeli politikasına göre alınacak memur sayısını ve hangi bakanlık ve kuruluşlara alınacağını tespit ve tayin eder.

Öğrencilerin son olarak çeşitli mesleklere ayrılmaları ve seçimleri okul müdürünün başkanlığında toplanan bir kurul önünde cereyan eder.

Yukarda açıkladığımız gibi milli idarecilik okulu mezunları mesleklerini aldıkları sıraya göre seçmektedirler. En çok rağbet gören kuruluşları sıraya koyarsak şunları ilk beş sırada görüyoruz:

1. Maliye Müfettişliği
2. Sayıştay
3. Danıştay
4. Dışişleri Bakanlığı
5. İçişleri Bakanlığı

Bundan sonra bu sınıflara giremeyen öğrenciler, aşağı yukarı her bakanlıkta bulunan sivil idareci (Administrateur Civil) denilen memurluklara girerler. Bunlar arasında da maliye Bakanlığı başta olmak üzere teknik bakanlıkların sivil idarecilikleri tercih edilmektedir.

Bununla beraber yukarıda açıkladığımız tercih sıraları her zaman aynı değildir. Çeşitli etkiler altında ve adayların kişisel görüşlerine göre tercihlerde değişmektedir.

Milli idarecilik okulu Fransa'da yüksek dereceli memur yetiştiren tek kurum değildir. Kendi alanlarında özel bilgilerle yetişen yol ve maden mühendisleri okulları, Üniversiteler, Askeri okullar ve hâkimlik mesleği mensuplarının yetiştiği kuramlarda bu arada zikredilebilir.

Milli idarecilik okulunun kuruluş yılı olan 1945 yılından beri mezun olanlar çeşitli yerlerde görev almışlardır. 1963 ile 1965 yılları arasındaki (Stendhal) dönemine kadar bu okuldan mezun olanların sayısı (1 300) dür. Bunlardan bazılarının bulundukları kuruluşlar şunlardır :

Danıştay	99	Kişi
Sayıştay	101	»
Dışişleri	130	»
Maliye Bakanlığı (Sivil idareci, kaymakam)	114	»
Adalet Bakanlığı (Danıştay'da Raportör)	1	»

P.T.T. Bakanlığı	2	»
(Sivil İdareci) Tarım Bakanlığı	16	»
Eki Mücahitler	4	»
Bakanlığında		

Görülüyor ki, milli idarecilik okulu mezunları çok çeşitli yerlerde görev almaktadırlar. Ayrıca bakanlıkların kabinelerinde de maaşı ve kadroları ile diğer bir kuruluşun elemanı olarak (Detachement) istihdam edilmektedir.

— B —

ÖZEL KURULUŞLARDAKİ ROLLERİ

Milli idarecilik okulunu bitirenlerin kamu hayatında aldıkları özel diğer görevler üç yönde olmaktadır.

- Politik faaliyetlere katılma
- Özel sektörde görev alma
- Milli idarecilik okulu mezunları cemiyetinde çalışma ve sendika hareketlerine katılma.

Gerçekten milli idarecilik okulunu bitirenlerden politik hayata atılanlar milletvekili ve bakan olanlar vardır. Bundan başka mezunlar pek çok cemiyetlerde ve kulüplerde görev almaktadırlar. Mezunlar özel sektörde, milli şirketlerde görev almakta ve çok iyi başarılar sağlamaktadırlar. Bakanların özel bürolarında teknik müşavir ve kabine direktörü olarak da başarı gösterirler.

— V —

MİLLİ İDARECİLİK OKULUNUN YABANCI ÜLKELERDEKİ

ETKİSİ

Milli idarecilik okulu bilhassa Fransa ile ilgili olan gelişme halindeki ülkelerde çok rağbet görmüş ve bazı ülkelerde de benzeri okullar açılmıştır. Bazı Afrika devletleri, Latin Amerika devletleri ve Kamboç milli idarecilik okulunda uygulanan metodu yakından izle-

mişler ve kendi ülkelerinde buna benzer okullar açmışlardır. Bunlardan çoğu açtıkları okulların müdür veya öğretim müdürlerini Fransız millî idarecilik okulu eski mezunları arasından tayin etmektedir. Nitekim, halen millî idarecilik okulunda müdür ve öğretici olarak bulunanların çoğu, yabancı ülkelerin millî idarecilik okullarında görev almışlardır.

Bu çeşit okulları olmayan Amerika, İngiltere, Almanya gibi büyük devletler Fransa'nın uygulama ve teorileri ile yakından ilgilenmektedirler.

Yabancı ülkelerin Fransa'daki millî idarecilik okulu ile ilgileri bu okula öğrenci ve stajyer memur göndermek suretiyle de devam etmektedir. Yabancıların okulun (28) ay sürenin uzun öğretim ve staj dönemine Fransız'lar gibi girdikleri ve ayrıca yabancılar için kısa süreli (Dokuz ay) özel kurslar (Cycle Special) düzenlendiği vakidir. Özel kurslarda, bir kısım teorik dersler, esas okulun öğrencileri ile birlikte, diğer dersler ve konferanslar ise çeşitli ülkelerden gelen yabancı öğrencilerin on beş kişiyi geçmeyen gruplara ayrılmalari suretiyle yürütölmektedir. Bu derslerde çeşitli ölkeleri temsil eden yabancı öğrenciler malî, idari ve ekonomik sistemlerini karşılaştırma imkânını bulmakta ve tartışabilmektedirler.

Millî idarecilik okulu bazı yıllar yalnız bir memleketin on beş veya yirmi yüksek dereceli memurunu bir araya getirerek yalnız onlar için kurslar düzenlemektedir. 1962, 1964 yılları arasında Yunanistan ve Fas'tan gelen memurlar (İdareci, Maliyeci, Ekonomist) için kurslar yapılmıştır. Yabancı öğrenciler millî idarecilik okulunu bitirdiklerinde bir diploma alırlar. Öğretim sırasında teorik ve uygulamalı dersler dışında kültürel ve ekonomik sorunlarla ilgili gezi ve ziyaretler yapılır.

Bunlardan başka, millî idarecilik okulu Fransız hükümeti burslusu olarak Paris'e gelen ve kamu idaresi alanında incelemeler yapmak isteyen yabancı memurların stajlarını idare eder. Gerekli kuruluşlardan randevuları alır. Staj süresinde stajın yürütölmesi sorumluluğunu üzerine alır.

Ankara'da açılan Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdarî Enstitüsü de millî idarecilik okulundaki gelişmeleri yakından izlemektedir. İki kuruluş arasında, çok az bir benzerlik vardır. Bizde Türkiye ve Orta-doğu Amme İdaresi Enstitüsü beş yıl memuriyet yapmış yüksek seviyedeki ve çeşitli kuruluşlardaki idarecileri eğitmektedir. Süresi

kısadır. Öğreticilerin çoğunluğu üniversite öğretim üyelerindendir. Genel müdürde, üniversite Profesörlerinden biri olur, Fransa'da okul müdürü ve öğretim görevlilerinin çoğunluğu tatbikattan gelen ve halen yüksek dereceli makamlarda görevli olan memurlardır. Diğer yandan Türkiye ve Orta-Doğu Amme idaresi enstitüsünü bitiren idareciler yine evvelce çalışmış oldukları bakanlıklara döner. Halbuki .Fransa'da millî idare okulu üniversitenin üstünde ikinci bir yüksek öğrenim kuruluşudur. Bu okula gelen öğrenciler ister memuriyetten gelsin isterse bir yüksek öğrenim yapmış olarak gelsin okulu bitirirken başarı derecelerine göre mesleklerini seçme hakkına sahiptirler. Yukarda açıkladığımız gibi bu, Maliye, Dışişleri, Danıştay, Sayıştay, ve İçişleri Bakanlığı gibi çeşitli kuruluşlara intisap şeklinde olabilir. Bu bakımdan Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Türkiye'nin şartlarına göre kurulmuş, değişik bir kuruluştur.

BİBLİYOGRAFYA

1. Yüksek İdareci Yetiştirme Hususunda Fransız Tecrübesi. Tercümesi:

Faiz Karacaoğlu. 1960. T.O.D.A.İ.E.

2. Fontenay, H. Bourdeau de :

Fransa'da Yüksek Kademe İdarecilerinin Yetiştirilmesi. 1960 (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünde Verilen konferans. 16 sayfa)

3. Cosperec (jean-Louis) :

(Ecole Nationale d'Administration,) 1965.
Les dossiers de Tendances. No. 17.

4. Reglement interieur de l'ecole Nationale d'Administration :

5. Fontenay, Bourdeau de :

Fransa'da Amme hizmetine ilişkin meseleler.
(Tercüme: Yılmaz Ergenekon). 1964.

TERCÜMELER

AMME İDARESİ OKULU KUDÜS (Jarusalem)

Çeviren A. Hayrettin KALKANDELEN

ÖZELLİK ARZEDEN İDARELERDEKİ EĞİTİM

(Malî hizmetler, Maliye Bakanlığı)

Genel Muhasebe hizmetlerindeki muhasebecilerle bunların baş yardımcılarını için kurs.

KURSIYERLER : Genel muhasebe dairesi ile Bakanlıklar muhasebeciliklerinin 5-6 cı dereceli görevlerinde çalıştırılan 50 civarındaki memur dışında kalan ve bakanlıklarda muhasebeci ve muhasebe baş yardımcısı olarak görevli 20 kişi.

DÖNEM : 6. cı.

NİTELİK : 2 aşama (merhale) li kurs.

- 1.ci aşama — Yatılı okul koşullarına göre düzenlenmiş kesintisiz 6 hafta.
- 2.ci aşama — Kursiyerlerin hizmet sahalarında ve ikametgâhlarında yapılacak proje çalışmalar için 2 ay.

GÜNLER :

- 1.ci aşama — 1964 Aralık - 1965 Ocak aylarında,
- 2.ci aşama — 1965 Şubat Mart aylarında.

ÖZELLİK ARZEDEN İDARELERDEKİ EĞİTİM

(Malî hizmetler, Öğretim ve Kiiltür Bakanlığı)

Tarımsal öğretim enstitüleri muhasebecileri kursu (Tarımsal öğretim enstitüleri birliğinin işbirliği ile)

KURSIYERLER : Tarımsal üretim Enstitülerinin 20-25 muhasebecisi.

DÖNEM : 1. Ci

NİTELİK : 2 aşama (merhale) li kurs.

1.ci aşama — Yatılı okul koşullarına göre düzenlenmiş, haftada, 5 gün üzerinden kesintisiz 5 hafta.

2.ci aşama — Kursiyerlerin hizmet sahalarında ve ikametgâhlarındaki proje çalışmaları için 2 ay.

GÜNLER :

1.ci aşama — 1964 Temmuz-Ağustos aylarında,

2.ci » — 1964 Ağustos — Eylül aylarında.

ÖZELLİK ARZEDEN İDARELERDEKİ EĞİTİM**(Personel İdaresi)**

İnsan gücü idaresi yöneticileri ile bunların baş yardımcıları için kursu.

KURSIYERLER : Devlet daireleri ve kamu kuruluşlarının 4-6. cı derece görevlerinde çalışan 150 civarındaki personel müdürlerinin dışında kalan 20 kadar personel yöneticisi ve baş yardımcıları.

DÖNEM : 2. Ci

NİTELİK : 2 aşama (merhale) li kurs.

1.ci aşama — Yatılı okul koşullarına göre düzenlenmiş, haftada 5 gün üzerinden, kesintisiz beş hafta.

2.ci aşama — Kursiyerlerin hizmet sahalarında ve ikametgâhlarında yapılacak proje çalışmaları için 2 ay.

GÜNLER :

1.ci aşama — 1965 Ocak ayında.

2.ci » — 1965 Şubat-Mart aylarında.

EK III

ÇALIŞMA PROJELERİ LİSTESİ (1963 -1964 yılı)

VERGİLEME VE TAHSİL HİZMETLERİ KONUSUNDA

KURS — 1. ci DÖNEM :

1. Gelir vergisi dairesinde kıymet takdiri yolu ile vergileme (vergi tarh etme) işleminin süpervizyonu.
2. Gider vergisi, tekstil (dokuma) mamullerinin satışından alınan vergi.
3. Fizikî gözetim karşısında, dokümanlara dayanan gözetim.
4. Gayrimenkul malların değerlendirilmesinde uygulanan işlem ve metotlar.

VERGİLEME VE TAHSİL HİZMETLERİ KONUSUNDA

KURS. — 2. ci DÖNEM.

5. Gelir vergisi dairesinde grup halinde çalışmanın esasları ve grup liderinin ödevleri.
6. Ashdod hudut kapısında bir gümrük hizmetinin planlanması.
7. Bir gümrüğün kuruluş bünyesi.
8. Emlâk vergi dairesinde yer numara sisteminden özdeşlik numara sistemine geçiş.

VERGİLEME VE TAHSİL HİZMETLERİ KONUSUNDA

KURS. — 3. cü DÖNEM

9. Gelir vergisi dairesindeki birimlerde haber alma hizmetleri.
10. Emlâk vergisi işi ile görevli mahalli bir örgütün iç kuruluşu (gayri menkul malların vergilendirilmesi ve bunların toplanması (tahsili) ile görevli birimler arasındaki ilişki) ve şebeke ve rapor birimleri.

11. Vergilerin geri verilmesi (reddi) ve toplanmamış vergilerin tahsili (bakaya tahsilata). (İthal vergilerinde).

12. Posta gümrüklerine gelen malların gümrük kontrolleri.

PERSONEL İDARESİ SAHASINDA İDARİ HİZMETLER YÜKLENMİŞ YÖNETİCİLER KURSU

13. Devlet hizmetinde insan gücü plânlaması (henüz yayınlanmamış) .

14. Bir bakanlık bünyesindeki personel ünitesinin yapı ve ödevleri ve bunun, Devlet Personel Dairesi ile ilişkileri.

15. İdarî hizmetler tablosunun 4-6. cı derecelerinde seçme ve adaylık süresi.

ORGANİZASYON VE METOD BİRİMLERİNİN YÖNETİCİLERİ

İÇİN KURS.

16. Organizasyon yönünden yapılacak inceleme için gerekli bilgilerin hazırlanması.

17. Bir bakanlıkta organizasyon ve metod biriminin yeri, yapısı ve ödevleri. (Henüz yayınlanmamıştır.)

18. Usul hükümlerini gösteren bir el kitabının hazırlanması (henüz yayınlanmamıştır).

REFAH MÜFETTİŞLERİ İÇİN, SOSYAL REFAH

İDARESİNDEKİ KURS

19. Aile Refah hizmetlerde görevli bölge müfettişine ait iş programı.

20. Çocuk ve Gençlik Refah hizmetlerde görevli bölge müfettişine ait iş programı.

21. Bir mahallî konseyin refah dairesindeki örgütü ve İdarî esaslar.

22. Orta büyüklükteki bir belediyenin refah dairesinin örgütü ve İdarî esaslar.

MAHALLİ İDARELER MÂLİYESİ KONUSUNDA KURS

23-26. Bir mahallî idarenin mâliyesi: Teşkilât yapısı, Bütçe ve Tahsilat usulleri (mahallî idareler arasındaki başlıklar göz önünde tutulmak suretiyle aynı konu her dört çeşit mahallî idareler için ele alınacaktır.)

BÖLGE SAĞLIK DAİRELERİNDEKİ YÖNETİCİ PERSONEL İLE BÖLGE HASTALIK SANDIKLARI ÖĞRETİCİLERİ KURSU

27-28. Mahallî ve merkezî kliniklerle Bölge daireleri aralarındaki haberleşme usulleri ve koordinasyon (aynı konu için 2 ekip, fakat bölgelerin özellikleri göz önünde tutulmak kaydıyla).

29-30. Bölge sağlık dairesi ile bucak sağlık dairesi arasındaki haberleşme usulleri ve koordinasyon (Her bölgenin özellikleri göz önünde tutulmak kaydıyla aynı konu için iki ekip).

BAŞ YARDIMCILAR, MUHASEBE ŞEFİ YE HESAP UZMANLARI KURSU

- 31. Büyük çaptaki bağımsız birimlerin malî ünitelerinin örgüt ve ödevleri.
- 32. Bir devlet hastahanesindeki malî ünitenin örgüt ve ödevleri.
- 33. Bir Bakanlık içindeki malî ünitenin örgüt ve ödevleri.

ÇALIŞMA BAKANLIĞINDAKİ BİRİMLERİN YÖNETİCİLERİ İÇİN KURS

- 34. İş bulma (Taşrada). Bu örgütün yapısı ve çalışması.
- 35. Taşrada denetleme örgütünün plânlanması (Çalışma Bakanlığı)
- 36. Çalışma Bakanlığında yetişkinlere iş bulma işinin planlanması.
- 37. Çıraklık kılavuzluğunun metotları
- 38. Çalışma Bakanlığının yurt ölçüsündeki örgütü.

EK IV

ÇALIŞMA PROJELERİ

1964 - 1965 YILI İŞ PROGRAMI

Çalışma projelerinin konuları, amme idaresi okulunda uygulanmakta olan inceleme esaslarına uygun bir düzen içinde tespit edilmektedir. Kurslar planlanırken, ele alınacak konular, en kritik problemlerin ayrılıp ortaya konulması için bu amaçla bakanlıkta yapılan bir araştırmadan sonra seçilmektedir. Bu işte, bütün kurs projelerini kapsayan konuların, gerek tespiti ve gerekse son tanımlanması; okul idaresinin, kursiyerlerin gelmiş oldukları bakanlık ve birimlerin idareleri ile danışmasından sonra yapılmaktadır. Bundan sonraki işlem, 1964/1965 yılı programına uygun olarak seçilecek olan çalışma projelerinin konularının tespiti ile ilgili bulunmaktadır.

1. Mahallî İdare :

Mahallî idarelerde genel yönetim; memleketin İdarî bölgelere ayrılması, mahallî idare hizmetlerindeki verimin gözden geçirilmesi; mahallî idarelerin bütçelerinin geliştirilmesi; mahallî idarenin öğretimle görevli dairelerinin örgüt ve ödevleri.

2. Devlet Gelirleri :

Hesap uzmanının vereceği rapor gereğince personel politikasının gözden geçirilmesi, vergi hizmetlerinin bölge bürolarındaki örgütü ve tahsilat; dış kontroller ve halk aile ilişkiler.

3. Sosyal Refah Hizmetleri :

Gençlik kuruluşlarının örgüt ve iş programları; Genel Refah büroları ile işlem usulleri; Refah işinin standartları.

4. Ekonomik Bakanlıklar :

İhsan gücü problemleri; iş bulma ve meslekî eğitim; ulaştırma sistemlerinin planlanmasında karşılaşılan güçlükler.

5. Sağlık Hizmetleri ;

İş programları ve halkın kliniklere alınması, hastahanelerdeki iş programlara

6. Posta Hizmetleri :

Posta idarelerinin İdarî ve teknik hizmetlerindeki İdarî problemler.

7. Medenî kanuna göre kurulmuş mahkemeler idaresi :

Mahkemeler örgüt ve iş programları.

EK V

PRATİK ÇALIŞMA PROJELERİ ÖRNEKLERİ

(1984/1985 yılı)

1. DEVLET DAİRELERİNDE İŞ PLANLAMASI :

AÇIKLAYICI BİLGİ

Son yıllar içinde, Devlet sektöründe, kaynaklardaki gelişmeler sebebiyle, Devletin ekonomik hayata karışmasının artışı ve demokratik devlette halkın amme hizmetlerine daha yakından ilgi duyması ve bunlara katılması, İsrail amme idaresindeki plânlamanın önemini gün geçtikçe artırmaktadır. Bu gerçek, memleketin özel emniyet ve ekonomik durumları bakımından ayrıca bir anlam taşımaktadır. Gerçekte, bu iki sahada, emniyet ve ekonomide, plânlama vardır ve çok sayıda plân uygulaması yapılmaktadır. Millî savunmada da, bir plânlama birimi kurulmuş ve iş plânlaması çalışmalarına başlanmıştır.

Ekonomik sahada, çok sayıda plânlama çalışmalarına rastlanır. Bu arada, özellikle, bütçe dairesinde yıllık bütçenin düzenleme plânlamasını; Endüstriyel kalkınma tahminlerini, Ticaret ve Sanayi Bakanlığınca hazırlanan plânları, Devlet Gelirleri İdaresince yapılan iş plânlarını belirtebiliriz.

Plânlama eğilimlerinin kuvvetlendirilmesi, İsrail’de yapılmakta olan plânlama faaliyetleri sırasında kazanılan tecrübelerden faydalanılması bakımından, «Devlet Dairelerinde iş plânlaması» konusunda bir projenin uygulanması düşünülmektedir. Bu konuda İsrail’de derlenmiş ve toplanmış olan materyal, bu çeşit bir projenin uygulanmasında pratik bir fayda sağlayacaktır.

PROJE KONUSU :

- a) Devlet Dairelerinde plânlama faaliyetleri üzerinde araştırma,
- b) Mevcut durumun tespiti için, Devlet Dairelerinin işleyişi ve plânlama çalışmasında kullanılacak olan ve plânlama ile ilgili bulunan dokümanların tespiti.

PROJENİN UYGULAMA AŞAMALARI :

1.ci Aşama;

Bütün devlet dairelerinde ilk bilgilerin derlenmesi yönünden, başlangıç etüdünün yapılması. Bunlar; bir plânlama birimi var mı?, varsa bu birimin yapısı ve teşkil tarzı, plânlama süresi gibi konulardır.

2.ci Aşama;

Bir çok devlet dairesinde, plânlama problemlerinin etraflıca incelenmesi (Bunlar, 1. ci aşamada elde olunan esaslar bakımından seçilmelidir; Ekonomik, İdarî ve sosyal refah kategorilerinden biri). Bu inceleme, plânlamanın bütün aşama ve şekillerini ve onları gerçekleştirecek metotları da kapsayacaktır.

3. cü Aşama;

Uzun devreli plânlamanın yapısı, yeri, ve teşekkül tarzı gibi problemleri cevaplayacak olan plânlama dokümanlarının hazırlanması ; plânlamanın süresi; plânlamanın aşamaları; iş plânı ile bütçe arasındaki ilgi, v.s.

İLGİLİ KURUMLAR; Bütçe Daireleri.

PROJE UYGULAYICILARI :

DANIŞMAN — Plânlama konusunda tecrübe sahibi bir yönetici ve araştırma uzmanı (Üniversite standardında)

KOORDİNATÖR — İdari araştırma ve etütlerin organize edilmesi ve yaptırılması konularında tecrübesi ve bu konuda temel bilgileri bulunan bir idareci.

UYGULAYICILAR — Okulu bitirenlerden kurulu olmak üzere, idarede ve etütlerin uygulanmasında tecrübe sahibi olan 4 kişilik bir ekip.

PROJE UYGULAMA SÜRESİ — 7 ay civarı

Şöyleki;

1. ci aşama için ;1 ay

2. ci » » ; 3 »

3. cü » » ; 3 »

Toplam.....7 ay

PROJEDE UYGULAMASINDA İNSAN-GÜNÜ :

DANIŞMAN — 25 iş günü

KOORDİNATÖR — 55 » »

EKİP — 100 » »

Ayrıca bu süreler, genel ve İdarî zaruretlerle % 30 arttırılabilir.

2. DEVLET DAİRELERİNDE MAKİNALAŞMA :

AÇIKLAYICI BİLGİ :

Son yıllar içinde, makinalaşma sahasında Devlet dairelerinde epeyce yol katedilmiştir. Bilinen çeşitli tiplerdeki makinalaşmadan, bir çok faaliyet kollarında faydalanılmıştır. Bu suretle, zamandan,, insan gücünden tasarruf sağlanmış ve hizmetler geliştirilmiştir.

Bununla beraber, makinalaşmada bir etüd yapılmamış ve makinalaşmanın ortaya koyduğu sonuçlarla ilgili veriler derlenip toplanmamıştır.

Bu konuda bir etüdün yapılması gerekmektedir.

PROJE KONUSU :

Makinalaşma alanındaki gelişmelerin araştırılıp ortaya konması yönünden, devlet dairelerinde bir etüdün yapılması. Bu etüdün meydana çıkaracağı sonuçlar, gelecekteki makinalaşma ana plânının yapılmasında temel bilgi olarak kullanılacaktır.

UYGULAMA AŞAMALARI :

1. ci aşama; Makinalaşmanın başladığı Devlet dairelerinin etüdü; bunların makinalaştırılmış faaliyetlerini, işlerin genişletilme sahalarını belirtecek, makinalaşmada kullanılan insan gücü ile bu işte kullanılan malzeme çeşitlerini v.s. yi ortaya koyacaktır. Bununla beraber etüt, gelecekteki makinalaşma plânlarının araştırılmasını da mümkün kılacak şekilde düzenlenecektir.

2. ci aşama;

Devletin bir çok dairelerinde yapılacak etütler (1. ci aşamada elde edilen esaslar üzerinde) aracılığı ile; makinalaşmaya girişin hazırlık safhalarında olduğu gibi, makinalaşma konusunda da detaylı verilerin toplanması; hazırlık safhasının süresi; insan gücü eğitime ait metotlar; plân yapıcılarının eğitim usulleri; yatırımlarla ilgili unsurlar, makinalaşma uygulamasının insan gücünde sağlayacağı tasarruf ile görülen hizmetin bünyesinde yapacağı gelişme tes- bit edilecektir.

3. cü aşama;

1 ve 2. ci aşamalardaki araştırmalarda elde edilen verilerin özetlenmesi ve gerek makinalaştırma ve gerekse insan gücü eğitim politikalarının tespiti gibi konuları kapsayan bir tavsiyeler raporunun düzenlenmesi. Bu raporda, makinalaşma sonunda, makinalarda çalıştırılacak olanlarla, bu hizmette kullanılacak olan personelin durumu da belirtilecektir. Bu rapordaki tavsiyeler, makinalaştırma genel plânının hazırlanmasına esas teşkil edecektir.

İLGİLİ KURUMLAR :

Bütçe dairesi, Devlet Personel Dairesi, Daire makinalaştırma merkezi, makinalaştırılmış işlemler servisi.

PROJE UYGULAYICILARI :

KOORDİNATÖR — Okulu bitirmiş olanlardan kurulmak üzere, idare ve makinalaştırma konusunda tecrübesi bulunan 6 kişilik ekip.

PROJE UYGULAMA SÜRESİ : 4 ay civarı.

PROJEDEKİ İNSAN -GÜNÜ :

Koordinatör için 30 iş günü

Ekip üyeleri için 800 iş günü. Bu süre genel ve İdarî zorunlarla % 30 arttırılabilir.

3. BÖLGE BÜROLARININ ÇALIŞMALARI ve KOORDİNASYONU AÇIKLAYICI BİLGİ :

Hükümet kararnamesiyle, memleket 6 bölgeye ayrılmış ve bakanlıkların bölge kuruluşları da bu ayırma uygun olarak düzenlenmiştir.

Yine bu kararnameye uygun olarak, her bakanlık, hizmetlerini, en ufak İdarî örgütteki vatandaşlara kadar ulaştırabilmek; için, bu bölgelere bağlı şubeler kurabilmektedir.

Genellikle, bölge bürolarının amaçları, dairelerince tespit edilmiş olan politikaların gerçekleştirilmesidir. Bununla beraber, her bakanlık her bölgede bir büro teşkilâtı kurmamıştır. Hatta kurulmuş olan büroların sahip kılındığı yetkiler de aynı değildir. Böylece, bir bölgedeki vatandaş, gereken hizmeti bölge bürosundan elde ettiği halde, bir başkasında aynı vatandaş, aynı nitelikteki bir hizmeti ancak merkezdeki daireden sağlayabilmektedir.

PROJE KONUSU :

Bölge seviyesinde büroları bulunan bir çok bakanlıklar arasındaki koordinasyonun derecesini ve bunun arttırılması için ne yapılması gerektiğini araştırmak, projenin konusunu teşkil etmektedir.

PROJE UYGULAMASININ AŞAMALARI :

Mahallî idarelerin yönetimiyle ilgili bir kurs içinde, çalışma projeleri bakımından uygulama yapmak gibi bir ana hizmetin yer alması, ana iş olarak telkin edilmektedir. Bu uygulamadaki aşamalar şunlardır :

1. Bakanlıkların bölge kuruluşlarının halihazır durumunun incelenmesi ;
2. İnceleme konusu olarak örnek olmak üzere ve vatandaşa sunulan hizmetler yönünden aralarındaki ilişkiye özel bir önem vermek şartıyla bir grup bakanlığın seçimi;
3. Yine, bakanlıklar arasında buna benzer başka bir araştırma (örneğin, Maliye Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı).
4. Aynı büyüklükteki başka memleketlerde benzeri problemlerin çözüm yolları konusunda araştırma;
5. Şimdiki durumun analizine dayanan tavsiyeler.

İLGİLİ KURUMLAR :

Bu proje çeşitli bakanlıkları, mahallî idareleri ve özellikle, memleketi coğrafi birimlere ayırma hizmeti ile görevli İçişleri Bakanlığına ilgilendirmektedir.

4. TOPLUM ÇALIŞMALARI ve YOLLARI

AÇIKLAYICI BİLGİ :

Refah ve Sağlık idarelerine ait dairelere, okulda verilen önemin artırılması, bu konularda çok sayıda çalışma projesinin inceleme konusu yapılması veya muamele usullerinin geliştirilmesi, «Toplum çalışması»nın da önemini artırmıştır.

Yine İsrail’de, toplum çalışmasının bugünkü durumunun araştırılmasında da zorunluk vardır. Gerek merkezî hükümet ve mahallî idarelerin, gerekse öteki amme kuruluşlarının yaptıkları toplum çalışmaları ve bunlar arasında ne derece bir koordinasyon bulunduğunun ortaya konulması da gerekmektedir.

Proje tasarısı, Baerwald sosyal işçiler okulu idaresi ile Giora Josephtal Sandığı idaresine görüşleri alınmak üzere sunulmuştur. Bu tasarısı bunlardan başka, projeler üzerinde çalışma yapanlara da özellikle sunulmaktadır.

PROJE KONUSU :

İsrail’de Toplum Çalışması Proje Tasarısı, dünyanın her yanına yayılan ve bu toplumlardan memleketiye celbedilen göçmenlerin memleketin özel koşullarına adapte edilmesini gerekli kılmakta ve ayrıca, bu konuda tecrübesi bulunan memleketlerdeki çalışmaları da karşılaştırmalı olarak belirtmektedir.

Bu yolla elde edilen veriler, merkezi hükümet, mahalli idareler ve öteki kamu kuruluşlarında toplum çalışmaları ile doğrudan doğruya veya dolaylı olarak ilgilenen personelin eğitiminde faydalı olmaktadır.

PROJE UYGULAYICILARI :

1—3. İdare ve organizasyon alanında okulda koordinatör ve öğreticilik yapanlar ile toplum çalışması alanında meslekî müşavirlikte bulunanlar.

4—5. Okulu başarı ile bitirip de sosyal refah idaresinde bugün üst seviyedeki görevlerde çalışanlar.

PROJE UYGULAMA SÜRESİ :

Projenin uygulama süresi, Sosyal Hizmetler Okulu ile yapılacak danışmadan sonra tespit edilmektedir. Genel bir deyimle, bu hizmetin, 5-7 aylık bir süreyi kapsayacağı ve yapılmış olan tahminleri de aşacağı düşünülmektedir.

PROJE HAZIRLAMA AŞAMALARI :

İdarî ve organizasyon görüşleri açısından proje, genel olarak okul tarafından hazırlanmaktadır. Fakat, meslekî koordinasyonun sağlanması yönünden, doküman Baenvald Sosyal işçiler okulunun olurusundan geçirilmektedir. Aynı zamanda, bu projeyle ilgisi bulunan Giora Yosephthal sandığı idaresinin de görüşünden faydalanılmaktadır.

PROJE UYGULAMA AŞAMALARI :

Bu projenin özel meslekî yapısı ve yukarıda açıklanan meslekî görünürlere sahip bulunması bakımından Baenvald Sosyal işçiler okulu idaresinin görüşüne baş vurulmaktadır.

Meslekî veçheleri yukarıda adı geçen okulca ve İdarî ve örgüt yönleri ise amme idaresi okulu tarafından geliştirilmektedir.

Ortada genel bir iş çerçevesi bulunmadığı takdirde, bu faaliyetin son safhasına erişmeğe imkân kalmayacaktır. Fakat genel olarak, bu safhaların şu sırayı izleyeceği söylenebilir :

1— Memlekette toplum çalışması sahasında bugün var olan koşullar üzerinde çok geniş bir başlangıç etüdü.

2— Merkezî İstatistik bürosu gibi bir enstitünün işbirliği ile etüdün ne yönde geliştirileceğine dair bir örnek örgütün ortaya konulması,

3— Doküman derlenmesi ve bunların incelenmesi.

4— Temenni edilen şeklin teklifi ile diğer veriler.

İLGİLİ TARAFLAR :

Baervvvald sosyal işçiler okulu

Giora Yosphthal sandığı idaresi.

Daha önce de belirtilmiş olduğu gibi, bu okul ve idare ile etüdün büyüklük ve kapsamı bakımından son şeklin tespiti için temasta bulunmaktadır.

5. MAHALLÎ İDARELER MÂLİYELERİ

AÇIKLAYICI BİLGİ :

Okuldaki mahallî idarenin malî yönetimi konusunda açılan kursa katılanlar; mahallî kuruluşların mâliyesinin örgüt yapıya, bütçe ve vergi tahsil işlemlerindeki çalışma projelerini uygulamaktadırlar. Aynı konu ile 4 ekip uğraşmakta ise de bu ekiplerden her biri değişik mahallî kuruluşları ele almaktadır. Her ekip, 5 mahallî kuruluşu

ele almakta ve böylece 4 ekip tarafından 20 kuruluş etüt konusu yapılmaktadır. Bu projenin dayandığı temel, aynı konuda pratik bir projenin ele alınmış olmasıdır.

PROJE KONUSU :

İşe ait gerekli dokümanın hazırlanması;
Mâliyenin fonksiyonları,
Mâliyenin örgüt yapısı,
Bütçe usulleri,
Tahsilât.

PROJE UYGULAMASININ AŞAMALARI :

1. ci aşama;
Çalışma projeleri ile ilgili olarak toplanmış bulunan dokümanın tamamlanması ve değerlendirilmesi,
2. ci aşama;
Dokümanların hazırlanması.

İLGİLİ KURUMLAR :

İçişleri Bakanlığı
Mahallî idare merkezleri
Mahallî kuruluşların sekreterler birliği

PROJE UYGULAYICILARI :

KOORDİNATÖR; Yüksek derecede yetişkin yönetici ve örgütçü, (kurstaki mahallî idareler mâliyesi konusundaki proje öğrencilerinden biri).

UYGULAYICILAR; Mahallî idareler mâliyesi sahasındaki kursu bitirip bu konuda proje çalışmasına katılmış olanlardan 4 kişi.

PROJE UYGULAMASININ SÜRESİ :

Üç ay.

PROJEDEKİ İNSAN- GÜNÜ :

Koordinatörler için 30 iş günü,
Ekip üyeleri » 20 » », bu süre % 30 oranında genel ve idari ihtiyaçlar için arttırılabilir.

İDARİ COĞRAFYA

SİVEREK İLÇESİNİN İDARİ COĞRAFYASI

Yazan

A. Fuat ÇAPAN
Siverek Kaymakamı

1.Tarihi durum : Siverek'in Millâttan önce 3000 yılına kadar uzanan çok eski bir tarihi vardır. Doğu Mezopotamya'nın gelişme merkezi olarak ehemmiyetli yer işgal etmiş daha sonra Sümer, Eti, Akat, Asur, Pers, Sasani ve Romalılar devrinde çeşitli idareler altında kalarak asırlar boyunca hep baş şehirler arasında kalmıştır.

Selçuklular ve Osmanlılar devrinde de birinci derece şehir vasfını muhafaza eden Siverek, uzun zaman sancak olarak kalmış, Osmanlıların son yıllarında mutasarrıflık olarak idare edilmiştir. Cumhuriyetten sonra 3-4 yıl valilikle idare edilmiş ise de 1927 den sonra ilçe teşkilâtı kurulmuştur. İlçede Asurlar zamanından kalma tarihi Siverek kalesi ile Selçuklular ve Osmanlılar zamanından kalma bir çok tarihi eserler mevcuttur.

2. Coğrafi durum : Siverek ilçesi Güney Anadolu bölgesinde Urfa ili ile Diyarbakır devlet yolu üzerinde kurulmuştur. Urfa'ya 100 Diyarbakır'a 91 Km. mesafededir. Doğuda Karacadağ, -Diyarbakır, Batıda : Fırat Nehri- Kahta-Gerger, Kuzeyde : Çermik ve Ergani, Güneyde : Hilvan ve Viranşehir ilçe., il tabii arazileri ile çevrilidir. Yüz ölçüsü 4462 kilometre karedir. İlçenin çevresinde akarsular mevcuttur. Bu sulardan ^çeltik ve sulu ziraat yapımında istifade edilmektedir.

İklim : Yazları sıcak kışları ise ılıman geçer. Senelik ısı 10-40 derece arasında değişir. Yazın şiddetli sıcaklar olur. Yağış Aralık - Mayıs ayları arasında devam eder.

Sosyal durum : A. Nüfus ve iskân : 1960 sayımına göre ilçenin umumî nüfusu 75076, üçe merkezinin nüfusu ise 26071 nüfus kesafeti 12 dir. Nüfus kesafetinin az olmasına sebep arazinin ağa ve şeyhlerin elinde olmasıdır.

53 muhtarlık ve bu muhtarlıklara bağlı 325 mezra vardır. Köyler ufaktır. Hemen hemen köy kanunu tatbik edilmemektedir. Bir

Muhtarlığa bağlı 20 mezra mevcuttur. Bu durumda köylünün okul, yol ve içme suyu ihtiyaçlarının temini zordur. Bu dağınık yerleşmeye son vererek, köylerin birleştirilmesi yoluna gidilmesi şarttır. Her köye ortalama 130 nüfus düşmesi yerleşmenin çok ufak ve dağınık olduğu anlaşılır, iskân durumunun bu şekilde oluşu köylünün görgüsüne ve yaşayışına da tesir etmektedir. Bu dağınık yerleşme asayişin temininde zorluk çıkarmaktadır. Arazinin % 80 i ağa ve şeyhlerin elindedir. Köydeki nüfusun, % 95 i ağa ve şeyhlere ortakçılık yapar. Nüfusun 15.212 Türkçe konuşur diğer nüfus ise Kürtçe, Zazaca ve Arapça konuşur. Kaza merkezi nüfusunun 12.590 Kadın 13.479 Erkektir. Köylerde ise 23.912 kadın, 23.094 erkek nüfustur.

Sağlık : ilçenin sağlık ihtiyacı nisbeten karşılanmış durumdadır, ilçede 50 yataklı devlet hastahanesi mevcuttur. Hastahane mütehasıs hekim olarak yalnız bir operatör vardır. Hastahaneye dahiliye ve kadın hastalıkları mütehasısın tayini şarttır. Biri hükümet tabibi diğeri de serbest olmak üzere iki pratisyen doktor vardır. Kazada tam teşkilatlı iki tane eczane mevcuttur.

Sıtma eradikasyon şefliği mevcuttur. Trahom teşkilâtı mevcuttur. Köy ebeleri sayılan az ve kifayetsizdirler. Merkezde bir belediye ebesi mevcuttur. Bulaşıcı hastalıklardan verem hariç diğerlerinin hemen hemen kökü kesilmiştir, ilçede verem nisbeti yüksektir. Halkın fakir olması bulaşıcı hastalıkların artmasına sebep olmaktadır.

Devlet hastahanesi ihtiyaca cevap vermemektedir. Bu sene başlanan ek Pavyona Devlet Yardım ederse biter, Vatandaşın istifadesine arz edilmiş olur. Ana çocuk sağlığı teşkilatının açılması şarttır. Verem Savaş derneğinin binasında tamam vaziyettedir. Bu binada halkın ve devletin yardımları ile hizmete açılacaktır.

Siverek ilçesinin bu sosyal ihtiyaçları temin edilirse Çermik ve Hilvan kazaları da bunlardan istifade edecektir.

Kültür İşleri : ilçede bir orta okul, bir akşam sanat okulu, bir marangozluk ve demircilik kursu, 5 ilkokul ve 34 köy ilkokulu mevcuttur. Orta okula 54 kız ve 573 erkek öğrenci devam etmektedir. Yer yokluğundan bu miktar artmaktadır. Orta okula ek Pavyon ilâvesi yapılarak lise açılması şarttır. Zira halk fakir olup başka yerde çocuğunu okutacak durumda değildir, ilçe merkezinde orta okulu bitirmiş başka yerde tahsile devam imkanlarını bulamayan kimselerle doludur. Bu durum Siverek için mühim bir problem teşkil etmektedir. Akşam Kız sanat okulunun tedrisat yapacak doğru dürüst bina-

sı yoktur. 150 talebesi mevcuttur. Toplum kalkınmasında kadının rolü çok mühimdir. Bu sebepten kadın ve kızlarımızı yetiştirmek şarttır. Milli Eğitim Vekâletinin bu sene iyi bir bina yaptırarak kız enstitüsünü açması şarttır.

Bu sene 1,5 milyonluk Erkek Sanat Enstitüsü yapılacaktır. Bir an evvel bina biter, personel tayini yapılır 1965 ders döneminde tedrisata açılmış olursa Siverek için faydalı neticeler doğuracaktır. Sabit Sanat kursu ise ilçe çocukları için faydalı neticeler doğurmuştur.

İlçede mevcut 5 ilkokul çift tedrisat yapmaktadır. 1780 erkek 993 kız öğrenci okula devam eder. 34 köy ilk okulunda ise 1257 erkek 355 kız öğrenci okula devam etmektedir. Köylerde devam azlığının sebebi okul yapılan yerlerin ufak oluşu, çevresindeki köylerin uzak olması sebebiyle devam sağlanamamasıdır. Gerek şehirde ve gerekse köylerde kızların okula devam ettirilmesi zordur. Ekserisi 3. sınıftan okulu terk etmektedirler. Ortalama olarak her köy okuluna 50 öğrenci düşmektedir. Okul nispeti köylere nazaran azdır. 378 kuruluştan 34 ünde okul vardır. İlçe merkezinde okur yazar nispeti % 60, köylerde ise % 10 kadardır.

Siverek köy ilk okullarının öğretmenleri asil öğretmenlerden ve idealist kimselerden olmasında fayda vardır. Vekil ve muvakkat öğretmenler köylerde faydalı olamamaktadırlar. Siverek'te köyler ufak ve dağlık olduğu için bölge okulu yapımı yoluna gitmede çok fayda vardır. Her bucak merkezine bir bölge okulu yapımı ihtiyaca cevap verir. İlçe merkezinde yeri temin olunan bölge okulunun bir an evvel yapılmasında mühim faydalar vardır. Netice olarak kültür bakımından 1 — Lise, 2 — Kız Enstitüsü, 3 — Erkek Sanat Enstitüsü, 4 — Bölge Okullarının bir an evvel yapımları ve açılmaları şarttır. İlçede halk kütüphanesi vardır. Alâkalılar istifade etmektedir. İlçede kültür sevenler demegi namında bir teşekkül vardır. Diğer kültür dernekleri ile birleşerek kuvvetli duruma geçip hizmet görmesi daha faydalı olur.

İlçede devamlı olarak çıkan iki tane mahallî gazetede mevcuttur. Diğer yerlerin mahallî gazetelerine nazaran olgun yazılar çıkmaktadır. Siverek ilçesine kültür hizmetleri bakımından ne yapılırsa yerindedir.

Yaşayış : Halk çok fakirdir. Basit aletlerle çiftlik yaparlar, araba ve diğer medeni araçlar yoktur. Zaten arazinin % 80'i şeyh ve ağaların elindedir. Vatandaşın olan köylerle ağa veya şeyhlerin elin-

deki köyler arasında konut ve yaşayış bakımından bariz farklar vardır. Vatandaşın olan köyleri sosyal gelişme daha fazladır. Köylerde hemen hemen helâ yoktur. Evler Tastan toprak yığını halinde sıhhi bakımdan oturmaya elverişli değildir. Köylü toprak sahibine yarıya çalışır, toprak sahibi istediği zaman arazisinden atabilir. Toprak reformu yapılacağını anlayan toprak sahipleri motorlu ziraat yoluna giderek köylüyü araziden çıkarmak istemektedirler. Bu bir çok karışıklıklar ve hadiselerle sebep olmaktadır. Toprak sahiplerinin çoğunun tapuları yoktur. Olan tapularda gayrimeşru yollarla temin edilmiştir. Köylü vatandaş yavaş yavaş ağa ve şeyhlere karşı gelmektedir. Devlet toprak reformunu yapar, köylüyü kalkındırırsa, ağa ve şeyh tehlikesi de ortadan kalkmış olur. Ağa ve şehirlerin vatandaşı istismarı yürekler acısındır.

İlçe merkezinde kadınlar çarşafı gezer. Erkeklerin kıyafeti normal kıyafettir. Köylerde ise kadınlar entari, başlarında puşularla gezerler. Erkekler ise başlarında eğil tabir edilen şerpuşu ve entari ile gezerler. Şalvar giyenler de çoktur. Zengin olanlardan birden fazla kadınla evlenenler çoktur. Düğünler davul zurna ile yapılır. Malî kudrete göre misafirler ağırlanır. 1963 senesinde 322 medenî nikâh kıyılmış, 14 de boşanma olmuştur. Köylerde medenî nikâhla evlenme azdır. Buna sebepte kızların küçük yaşta evlenmeleri ve formalitelerin uzunluğudur. Bu havalide sünnet düğünlerinde (Kirve) tabir edilen müessesesi vardır. Kirve diye sünnette çocuğu tutana denir. Kirveye çok hürmet gösterilir. Bu hürmet ve sevgi senelerce devam eder. İlçede az miktarda kimse alkol alır. Köylerde hemen hemen hiç kullanılmaz.

Köylülerin gelenek ve görenekleri basittir. Her basit toplulukta görülen öç alma duyguları mevcuttur. Bu sebepten kan davaları mevcuttur. Suç işleyen kimse doğru ağasının yanına gider. Birbirlerine mühasım vaziyette olan ağa ve şeyhler karşılıklı olarak suçluları himaye ederler. Vatandaş da şahitlik etmez. Bu sebepten suçlunun yakalanması zordur. Şahitlik müessesesi yoktur. Yalan şahadet yaygındır. Birbirlerine husumetli olduklarından yaygın şekilde iftira mekanizması işler.

Bir cinayet işlenince ölen taraf karşı tarafın bütün adamlarını suça dahil ederler. Adliye yalan şahadetten işin içinden çıkamaz ve netice olarak suçluların cezalanması gecikmekte veya hiç mümkün olmamaktadır. Siverek ilçesinde asayişin temini için Emniyet ve Jandarmanın takviyesi şarttır. Emniyet kadrosu 20 polise çıkarılır

bir vasıta verilmeli, Jandarmaya bir vasıta verilerek her bakımdan, da takviye edilmelidir.

Siverek'te hiç olmasa adaletin süratle tecellisi için mürettep ağır ceza teşkilâtı kurulmalıdır. Halk kanunlara itaatkârdır. Devlet memuruna hürmeti fazladır. Halkın yiyecekleri Bulgur, Mercimek, Buğday, Arpa ekmeğidir.

Pekmezde katık olarak kullanılır. Hayvanı gıdalar da malî durumuna göre alır.

Ekonomi durum : Tarım, tahıl ziraatı; halk geçimini ekserisini ziraatten temin eder. Yukarıda da izah edildiği gibi ekseri kullanılan zirai araç sabandır. Ağalar ve Şeyhler son zamanlarda traktör alarak motorlu ziraata başlamışlardır. Buna sebepte hükümet ilgililerinden birisinin kendi toprağını işliyenin elinden toprağının alınmayacağına dair beyandır. Gübrelemeye önem verilmemektedir. 73 traktör mevcuttur.

CİNSİ	İstihsal miktarı
Buğday	40 000 ton
Arpa	5 000 ton
Mercimet	1 600 ton
Nohut	4 500 ten
Çeltik	1 500 ton
Pirinç	600 ton

bu mahsullerin az bir kısmı çevrede istihlak olunmakta diğerleri ihraç edilmektedir. Buğday ve arpayı ofis almaktadır diğer zirai ürünleri alacak ofis olmadığından satışında vatandaş zorluk çekmekte muayyen bir zümre ucuz fiyatla bu mahsulleri müstahsilden alarak muazzam kâr temin etmektedirler.

Hayvancılık çevrede yaygın haldedir. Modern metotlar kullanılmamaktadır. Başka yerden tacirler sütü ucuz fiyatla müstahsilden alarak peynir, yağ yapmaktadır. Yağ ve peyniri meşhurdur. Vatandaş iştirak ettirerek kooperatifler kurulması elzemdir. Zerbank bu hususta kredi temin etmelidir. Koyun ve sığır alış veriş yaygın haldedir. Yasak bölgenin haricinde olduğu için kaçakçılar ekseri koyun ve sığırı buradan temin ederler.

Meyvecilik deyince akla çevrede bağcılık gelir. Bağcılık ileri durumdadır. Senede 10 000 ton yaş üzüm elde edilmektedir. Üzümün yaş olarak taşınması zor olduğundan vatandan lâiki veçhile değerlendirememektedir. Üzümlerin kalitesi çok iyi cinstendir. Şarap fabrikasının açılması şarttır. Modern surette üzümü kurutmayı öğretmek için Ziraat Bakanlığının kurslar açması lazımdır. Üzümden pekmez, sucuk, pestil gibi orijinal yiyecek maddeleri yapılır. Az miktarda da pazarlarda satılır.

Kaza çevresinde orman yoktur. Orman genel müdürlüğünün Karacadağ mıntıkasının ağaçlandırması şarttır. Ziraat Bakanlığı bedava meyve fidanları vererek vatandaş meyveciliğe teşvik etmesi elzemdir.

Ticaret : İlçe merkezinde son sanayi sayımında bine yakın iş yeri tespit edilmiştir. Belediyenin hali ve buğday pazarı mevcuttur. Hemen hemen her gün pazar kurulur. Çermik ve hatta Gerger ilçeleri halkı ihtiyaçlarını buradan temin ederler. Yolsuzluk yüzünden Karakeçi ve şekerli bucakları halkı Urfa ile alış veriş yapar. Bu yol yapılırsa Siverek'in kalkınmasında mühim faydaları olacaktır. Esnaf kooperatifi kurulmasına teşebbüs edilmiş müsbet sonuçlar alınmış yakında kurulacaktır. İlçede Zerbank - işbank ve Sümerbank bankaları vardır. Zerbankın plasmanının artırılması şarttır. İş bankasının Siverek için faaliyetleri takdire değer. Sümerbank ise halka ucuz giyim eşyası temin etmekte halka faydeli olmaktadır. Ticaret bakanlığının kazada halıcılık ve dokuma kursları açması şarttır. Bu kurslardan mezun olanlara tezgâh temin ederse Siverek kalkınmış olur. Siverek'in kalkınması için küçük el sanatlarını teşvik etmek şarttır.

Endüstri gelişmemiş vaziyettedir. Kazada üç un değirmen iki gazoz imalathanesi, bir çeltik değirmeni, bir buz fabrikası, 5 planya makinesi, altı kaynak makinesi mevcuttur. Kazada toprak sahiplerinin ekserisi zengindir. Birleşip anonim şirket kurarak mühim tesisler yaptırma yoluna gitmiyorlar. Ekserisi büyük vilâyetlere yatırım yapıyorlar.

Siverek iktisaden gelişmesi, için bankaların kredi miktarını artırmaları ve halkı şirketler kurmaya teşvik ederek daha büyük sanayinin kurulmasına teşvik edilmelidir.

Bayındırlık : Belediye çalışmaları : Belediyenin mali durumu iyi değildir. İller Bankasına belediye borçludur. 1958 senesinde ihale

olunan şehir içme suyu bu sene tamamlanmıştır. Elektrik vardır. Fakat direkler ağaç olduğu için değiştirilmesi icap etmektedir. 1,5 milyon liralık keşfi yapılmış iller bankasının himmetini beklemektedir. Kazanın hah hazır haritası mevcut olup imkân nisbetinde tatbikine çalışılmaktadır. Siverek ilçesi şehircilik bakımından civar il ve ilçelere nazaran ileri bir vaziyettedir. Belediye imkânları nisbetinde imar faaliyetlerine iştirak etmektedir. Belediye borçları faizsiz uzun vadeli taksitlerle bağlanırsa şehirlerin kalkınmaları bakımından iyi olacaktır.

Şehirde yalnız özel idareye ait Kaymakam lojmanı vardır. Kiralar çok yüksek olup memur arkadaşlar zorluk çekmekte. Bu durum mesailerine de tesir etmektedir. İmar ve İskân Bakanlığı tarafından hiç olmazsa 20 memur konutu yapılmalıdır. Hükümet konağı haraplı. Ufak olup dairelerin bir kısmı dışarıdadır. Yeni bir hükümet konağının yapılması şarttır.

Köy yolları : Şunu kat'iyetle söyleyebiliriz ki yaz kış muntazam çalışan köy yolu mevcut değildir. Hatta nahiye merkezlerine dahi yol yoktur. Bayındırlık hizmetleri bakımından Urfa vilâyeti Siverek ilçesine üvey evlat muamelesi yapmıştır. Bayındırlık faaliyetleri 2-3 sene arasında başlamıştır. Yolların bir kısmının köprüleri yapılmıştır. Siverek ilçesinin kalkınmasında yolların rolü mühimdir. 1964 senesinde yapılacak 25 sağlık ocağının yolsuzluk yüzünden tamamlanacağını zannetmiyorum. Siverek ilçesinin kalkınmasında mühim rolü olacak yollar şunlardır.

1. Siverek - Çermik,
2. Siverek - Çaylarbaşı - Bucak - Erat,
3. Siverek - Şekerli - Mızar - Viranşehir,
4. Karacadağ - Söylemez - Şekerli - Viranşehir.

Bu yolların yapımı asayiş de tesir edecektir. Zabitanın zamanında hâdiseye el koymaması yüzünden suçun delilleri ortadan kalkmaktadır. Köylerin ekserisinde gayrı sihhide olsa içme suyu mevcuttur. Ekserisi kuyu ve sarnıçtır. Devlet Su İşleri sondajlar yapmaktadır. Fakat köyler ufak olduğu için Devlet Su İşlerinin imkânlarından istifade edememektedirler. Köylerin birleştirilerek büyük kuruluşlar haline getirilmesi şarttır. Bu sene halkın iştirakiyle yukarıda yazılan yolların yapımına çalışılacaktır.

Netice olarak Siverek için lüzumlu ve kalkınmasında mühim rolü olacak hususlar şunlardır.

1 — Devlet hastanesine Dahiliye - kadın hastalıkları mütehassıslarının temini,

2 — Lise, kız ve erkek sanat enstitülerinin açılması,

3 — Bölge yatılı okullarının acilen yapılması,

4 — Eskiden olduğu gibi askeri birliklerden birinin ilçe merkezinde istihdamının temini,

5 — Ağır Ceza teşkilâtının kurulması,

6 — Şarap fabrikasının kurulması ve tütün ekimine müsaade edilmesi,

7 — Yukarıda ızah olunan yolların bir an evvel yapılması,

8 — Dernekler vasıtasıyla yapılan lise, hastane ve verem hastanesi gibi inşaatlara vardım edilerek bir an evvel yapılmasının temini,

9 — Köylerin birleştirilerek büyük kuruluşlar haline getirilmesi,

10— Köylünün topraklandırılması, toprak reformunun, behemal yapılması ve köylüye gerekli kredinin temini,

11— Bankaların plâsmanlarının artırılması, esnaf derneklerinin ve halk bankasının kurulmasının temini,

12— Mümkün olursa Hilvan - Çermik - Viranşehir kazalarını bağlayarak Siverek ilçesinin ü haline getirilmesi.

Teşkilât : Kaymakam, Tahrirat kâtibi, Tahrirat kâtibi refiki, 6 bucak müdürü, (2 münhal) 1 Nüfus memuru, 1 nahiye nüfus memuru, 1 nüfus ikinci memuru ve 2 kâtip, 1 şoför.

Jandarma : İlçe J. K. Yzb., 3 kıdemli baş çavuş, bir başçavuş, 3 üst çavuş, 4 uzatmalı çavuş, 3 uzatmalı onbaşı, 1 uzatmalı er, 5 mükellef onbaşı, 102 er.

Emniyet amirliği : 1 emniyet amiri, 1 baş komiser, 1 komiser, 13 polis.

Tapu : Tapu sicil muhafızı, tapu sicil muhafız muavini, tapu kâtibi,

Veteriner : Veteriner hekim, sağlık memuru, şoför.

Özel idare : Özel idare memuru, gelir memuru, tahsil memuru, 3 tahsildar.

Maliye : Mal müdürü, muhasebe memuru, veznedar, milli emlak memuru, 3 gelir memuru, 2 tahsil memuru, daktilo, Dava takip memuru, 5 tahsildar. .

Diyanet : Müftü, vaiz, Kur'an kursu öğretmeni, 22 imam, 8 müezzin.

Adalet : Cumhuriyet savcısı, ceza hakimi, sorgu hakimi, Başkâtip (Aynı zamanda S. noter), icra memuru 4 kâtip, 4 gardiyan, 2 mübaşir.

Askerlik şubesi : Başkan vekili Yzb., muamele memuru, daktilo.

Meteoroloji : Memur muavini, Nahiye memuru.

Milli Eğitim : Ortaokul müdürü, 8 öğretmen. 1 idare memuru.

Akşam Kız Sanat Okulu :1 müdür öğretmen, 1 idare memuru.

İlköğretim Md.: İlköğretim müdürü, (78) öğretmen (52) muvakkat öğretmen, (16) yedek, (13) vekil öğretmen.

Marangoz öğretmeni, Demirci öğretmen

PTT.: Müdür, 6 memur, 3 hat bakıcısı, 3 yaya dağıtıcısı, 3 atlı dağıtıcı.

Belediye : Reis, başkâtip, Muhasip, 4 kâtip, Muhasip muavini, varidat memuru, tahsil memuru 9 tahsildar, 2 takip memuru, 1 ebe, veteriner sağlık memuru, zabıta amiri, 6 zabıta memuru, kalfa, 2 kesim memuru, 4 elektrik memuru, 3 su memuru, 45 amele, 5 bahçıvan.

Sağlık : Operatör, Devlet hastanesi dahiliye mütehasısı (Münhal) 2 memur, 1 hemşire, hemşire yardımcısı, 2 hasta bakıcı, 2 aşçı, 10 hademe.

Trahom tabibi, 2 sağlık memuru, sıtma şefi, 11 sağlık koruyucusu.

Hükümet tabibi, 2 sağlık memuru, 4 ebe.

Ziraat : Ziraat teknisyeni, 1 selektör makinesi.

Bankalar :

Zerbank : Müdür, müdür muavini, vezneci, 2 gişe memuru, 3 takip memuru, 3 bekçi, şoför.

İş Bankası : Müdür, Müdür muavini, muhasebeci, veznedar, servis şefi.

Sümerbank : Müdür, Veznedar, Baş tezgâhtar, 2 tezgâhtar, 1 paket memuru, 1 odacı.

T. M. O.: Müdür, muhasebeci, depo memuru, Eksper, tartı memuru, 4 bekçi.

Tekel: Memur, tahkik memuru, bekçi.

GENELGELER

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI İller İdaresi Gn. Müd.

Şb. Md. 2. No : 22102 -1/4013
Konu : İl Yıllığı Düzenlenmesi
Hk.

Ankara
1/6/1966

Tetkik Kurulu Başkanlığına

Konu :

1— İllerin; idare, coğrafya, iktisat, kültür, turizm gibi yönlerden durum ve özelliklerini belirtip gösteren **İl Yıllıkları** düzenlenecektir.

Osmanlı İmparatorluğunun son zamanlarına kadar neşri devam eden Vilâyet Salnâmelerinin bugün bile değer taşıyan başarılı örnekleri mevcuttur.

İl Yıllıkları hem faydalı bir geleneği devam ettirecek hem de uzun zamandan beri eksikliği duyulan bir ihtiyacı karşılamış olacaktır.

İl Yıllıkları ile; araştırma ve inceleme yapanlar, iş adamları, turistler için kitaplığın bir tek rafında kolaylıkla başvurulacak bir bilgi hazinesi meydana gelecektir.

Yıllıkların muhtevası ve şekli :

2— İllerin türlü özelliklerine göre, Yıllıkların gerek münderecat gerek hacim bakımından ayrıntılar taşıyacağı tabiidir. Burada hepsinde müşterek olması lâzım gelen esaslara genel olarak temas edilecektir.

a) Yıllığın vüsat ve şumulü : İl Yıllıkları birinci maddede işaret edilen konuların bütün il idari sınırları içine şâmil olarak ihtiva edecektir.

b) Resmî bölüm : Yıllığın bir bölümü resmî bilgilere ayrılacaktır. Bu kısımda İlin T. B. M. M. üyelerinden başlayarak idare âmirleri, Genel Meclis üyeleri, Belediye Başkan ve üyeleri, idare şube başkanları, il ve ilçelerin protokola dahil diğer memurlarına, kadar Yıllığın hacmi ile orantılı olarak kısa malûmat verilecektir, (verilen malûmat arasında adı geçenlerin il içinde görevlerine başlama tarihlerinin gösterilmesi uygun olacaktır.)

c) İdarî bölüm : İlin İdarî sınırları, ihtiva ettiği ilçe ve bucaklara ve köy (ve mahalleleri) ve belediyelere ait listelerle (İdarî kuruluşlarla ilgili malûmat) il merkezinin ve mühim meskûn mahallerin nüfusları ve bunların zaman içindeki mukayeseleri, mesleklere göre dağılışı, (demografi ile ilgili malûmat) gibi hususları ihtiva edecektir.

d) Coğrafi bölüm (tabiî coğrafya): Bu bölümde bölgelerin topoğrafik durumu (yüzölçümü, yer şekilleri, suları, bitki örtüsü) ve iklimi hakkında bilgi verilecektir.

(İl içindeki mühim yerlerin yılın muhtelif aylarına ait ısı değişiklikleri gibi bilgiler; iş, adamları, hastalar ve turistler için özel bir değer taşıyacaktır.)

e) Ekonomik bölüm : En önemli bir bölümü teşkil edecek olan bu kısmın hazırlanmasında, yıllığın bilhassa iş adamlarına bir rehber olması göz önünde tutulacaktır.

f) Turizmle ilgili bölüm : Bu bölümün Yıllıkta konunun önemine uygun olarak yer alacağı tabiidir. Yıllık bir bakıma turistler için de rehber hizmetini görecektir.

İlin gezilecek ve görülecek ve eğlenilebilecek yerleri ile otel, gazino, hamam, plaj, kaplıca ve benzeri müesseseleri de işaret edilecektir.

g) Sosyal bölüm : İl çevresinin toplum hayatını, medeni seviyesini sahip olduğu medeni müessese ve vasıtaları ile refah derecesini gösteren konular ele alınacaktır. Bu arada :

Aile hayatı (Geniş ve dar aile şekilleri, ortalama aile büyüklükleri, reisleri, evlerinin mimari yapısı, kadının görevi gibi bilgiler) ;

Örf ve adetler (düğünler, bayramlar ve kıyafetlerine dair bilgiler) ;

Halk deyimleri (mahallî atasözleri örnekleri);

Medenî hizmet ve vasıtalarından istifade dereceleri (elektrik, su, havagazı, otel, motel, gazino, PTT., önemli kumaş, elbise ve ayakkabı mağazaları, terzi, berber ve kuaför salonları, önemli hamam ve banyo yerlerine dair bilgiler);

Sakinleri (yerli ve yabancı olup olmadıkları gibi çevrenin sakinlerine ait muhtelif yönlerden bilgiler);

Sosyal hareketlilik (toprak üzerinde fertlerin gidip - gelme hareketleri olan yatay hareketlilik ile, ailelerin yaptıkları işlere ve sosyal statülere göre, sınıflara ayrılmaları olan dikey hareketlilik hakkında bilgiler);

Çalışma hayatı (iş hayatının düzeni, güveni, iş hacmi, sigortası, denetimi, ücreti, iş arzı ve iş talebi ile ilgili meseleler, sosyal yardım hizmetlerine ait bilgiler);

Sağlık tesisleri (hastane, dispanser, sağlık merkezlerinin bulundukları yerler ve civarın temas ve münasebetleri, sağlık personel durumları ile bulaşıcı hastalıklarla mücadele kifayetleri, kamuya açık yerlerin bakım ve temizliği baklana bilgiler) konularına değinilecektir.

h) Kültür Bölümü : İlde genel kültür durumu, her derecedeki okul, öğrenci ve öğretmen sayısı ve bunların zaman içindeki değişiklikleri gösterilecektir. (Bu arada ildeki ilk ve ortaokulu bitirenlerin girebilecekleri meslek ve sanat okullarının belirtilmesi ve giriş şartlarının ilâvesi uygun olacaktır.)

Genel kültür yayımını sağlayan, gazete, dergi, basın ve yayın evleri, kütüphaneler, sinema, tiyatro gibi müesseseler ayrıca müzik ve kültür cemiyetleri, spor kulüpleri ve faaliyetleri ile tl çevresi içinde yetişmiş bilginler, şairler, sanatkarların şahısları ve eserleri hakkında genel bilgiler verilmelidir.

i) Yukarıda belirtilen bölümlerle ilâvesi lüzumlu görülecek diğer bölümler (münakâle vasıtaları ve şartları ve malî durum, tarihi kısım gibi) Yılığın hacmi ve konunun o il için olan önemiyle orantılı olarak Yılıktaki yer alacaktır.

j) Tarihi ve turistik yer, eser ve anıtların tanıtılmasında Türk eserlerine özel bir önem verilecektir.

k) Bölgenin tarihi yazılırken mevsuk bilgi verilmesine ve istatistik rakamların da resmî kayıtlara uygun olmasına dikkat edilecektir,

l) Bölümler; kanunun gerektirdiği istatistik bilgiler, grafik harita ve resimlerle de imkân nisbetinde süslenecektir.

3 — Yıllığın hacmi ve boyu : Yıllığın sayfa adedi illerin imkânlarına göre, değişeceği şüphesizdir. Ancak bütün iller Yıllıklarının, kitaplıkların aynı raflarında bulundurulabilmeleri için tek bir boyda olması uygun görülmüştür. Yıllıklar «Türk İdare Dergisi» boyunda, yani 18,5 x 23,5 Cm, olacaktır. Yıllıkların kaç nüsha olarak basılacağı da malî imkân, ihtiyaç ve talep göz önünde tutularak tespit edilecektir.

4 — Yıllıklar devri (periodique) olacaktır; Adının da gösterdiği gibi, Yıllıkların her yıl çıkarılması lâzımdır. İmkân bulamayan iller, nihayet iki yılda bir, Yıllıkları muntazam çıkarabilmek için gerekli tedbirleri alacaktır.

Belli konulardaki bilgiler müteakip Yıllıklarda tekerrür edebilecektir. Bu itibarla bazı yıllar içini, önceki Yılığa ilâve (Supplement) lerle iktifa edilmesi de mümkündür.

İlk Yıllık 1966 takvim yılı içinde çıkarılmış olacaktır.

Malî kaynaklar :

5 — Çeşitli yönlerle sahip bulunan Yıllıklar için çeşitli malî kaynaklar mevzubahis olabilecektir :

a) İl Özel İdaresiyle İl içindeki belediyelerin bütçelerinden müşterek neşriyat için ayrılacak para;

b) Ticaret ve Sanayi Odalarından yapılacak yardımlar,

c) Turizm Dernekleri gibi mahallî demekler vasıtasıyla temin edilecek yardımlar;

ç) Yıllıkta (turistik veya malî müesseseler gibi) yer alacak kuramlardan temin edilecek paralar;

d) Mahallerin özelliklerine göre temin edilecek diğer malî imkânlar.

6 — Yıllığın bedeli : Yıllıklar tespit edilecek münasip bir fiyat üzerinden dağıtılacaktır. Bununla birlikte propaganda amacıyla bir kısım nüsyalarının bedelsiz verilmesi de kararlaştırılabilir.

Teşkilât :

7— Yıllıkların hazırlanması, yayınlanması, nihayet dağıtılması için mahallî şartlar nazara alınarak bir büro veya ünite teşkil edilecektir. Bu teşkilât için konu ile ilgisi olan Devlet memurlarından veya mahallî memurlardan istifade edilebileceği gibi amatörlerden de faydalanmak mümkün olacaktır.

8 — Bu iş için toplanacak paraların lüzumsuz veya yolsuz sarfını önleyecek gerekli her türlü tedbirler alınacaktır.

Diğer işler :

9 — Çıkarılan Yıllıkların birer nüshası o yer Valiliğince bütün valiliklere gönderilecektir. Bu suretle, bir İl Yıllığının çıkarıldığından haberdar olan Valiler, keyfiyeti illeri içindeki resmî ve ilgili hususî müesseselere bildireceklerdir.

10 — Yıllıkların hazırlanması ile ilgili yazı ve dokümanlar zaman zaman Valiliklere gönderilecektir.

11 — Genelge alındıktan sonra bu konuda Valiliklerce yapılan işlemler ve çalışma safhalarından Bakanlığa bilgi verilecektir.

Yayınlanan Yıllıklardan 10 adedi Bakanlığa gönderilecektir.

Yurt ölçüsünde büyük faydalar sağlayacak olan bu teşebbüsün, başarılması ve her yıl, evvelkinden daha güzel ve ileri eserler meydana getirilmesi konusunda Vali arkadaşlarından bütün vasıta ve imkânları değerlendirmelerini bilhassa rica eder; başarılar dilerim.

İçişleri Bakanı
Dr. Faruk SÜKAN

N O T :

Yıllık hakkında lüzumlu görülecek açıklayıcı ve tamamlayıcı bilgi; İller İdaresi Genel Müdürü Mefahir Behlülil'den alınabilir.

Dağıtım:

Gereği :

67 Valiliğe

Bilgi:

Başbakanlığa

Genelkurmay Başkanlığına

Devlet Bakanlıklarına

Bakanlıklara

Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları
ve Ticaret Borsaları Birliği Başkanlığına
Türkiye Ziraat Odaları Birliği
Başkanlığına

Türkiye Bankalar Birliği Başkanlığına

Merkez Dairelerine

T. C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SİYASAL, BİLGİLER FAKÜLTESİ
DEKANLIĞI
Sayı : 863 3866

Sayın

Mezunlarımızdan Ali Çankaya'nın, büyük emek sarf ederek Fakültemiz himaye ve gözetiminde 11 yılda hazırlayıp 1954 de yayınladığı ve (Eski Mekteb-i Mülkiye ile Siyasal Bilgiler Okulu nu) Târih'e m aileden (Mülkiye Târihi ve Mülkiyeliler) adlı Kitabımızın, yeniden hazırlanıp basılmasına karar verilmiştir.

Kitap, Mülkiye'nin 106 yıllık (1859 - 1966) tarihi gelişimini, 1860 yılından 1966 yılı sonuna kadar bütün mezunlarımızın hâl tercümelerini noksansız olarak kapsayacaktır. En az 4000 sayfa olacağı umulan söz konusu Kitabın ciltleri, bu kerre (föy volant) şeklinde hazırlanarak ve her 5 yılda bir, değişiklikler ve yeni mezunların hâl tercümeleri fasikül hâlinde yayınlanıp ilgililere dağıtılacaktır.

Eski, yeni bütün mezunlarımızla, Fakültemiz için ve Memleketimizin kültür idare ve sosyal gelişimi bakımından büyük önem taşıyacak ve büyük emek sarfıyla yeniden hazırlanacak söz konusu Kitabımızın noksansız ve mükemmel olmasının, Sayın Mezunlarımızın bu işe gösterecekleri yakın ilgiye bağlı bulunduğu şüphesizdir. Bu itibarla, mektubumuz alınır alınmaz ilişkide gönderilen soru fişini, ilişik sirkülerde tespit edilen zaman içinde:

- 1— Önce Zâtîâlinizin cevaplandırıp aşağıdaki Büro adresine postalamanızı,
- 2— (Varsa) emriniz altında veya birlikte çalıştığınız Mülkiyelilere fişten bir kopya verdirerek soruları cevaplandırıp postalamalarını sağlamanız;
- 3 — Tanıdığınız Mülkiyelilere de fişten bir kopya göndererek kendilerini bu göreve lütfen dâvet etmenizi;

4— Evvelce Dairenizde çalışmış veya Müessesenizden emekli olup da hâlen hayatta olmayan Mülkiyelilerin âilesi fertlerinden veya yakınlarından tanıdıklarınız varsa onlara da fiş kopyası göndermek suretiyle bu önemli iş'den kendilerini haberdar etmenizi;

5— (Mümkünse) bu mektubumuz özetinin ve soru fişinin tümünün bölgenizdeki mahallî gazetelerde yayınlanmasına aracılığınızı bilhassa rica eder, cevabınızı bekler, saygılar sunarım.

Dekan
Prof. Aziz KÖKLÜ

SİYASAL BİLGİLER FAKÜLTESİ DEKANLIĞINDAN
BİLDİRİLMİŞTİR.

SİYASAL BİLGİLER FAKÜLTESİ ESKİ, YENİ BÜTÜN
MEZUNLARINA; HAYATTA OLMAYAN MEZUNLARIMIZIN
AİLELERİ FERDLERİNE VEYA YAKINLARINA :

Fakültemizin 106 yıldan beri Yurdumuza ifâ ettiği hizmetleri, Türk ve Dünya Kamu Oyuna bildirmek. amacı ile, evvelce büyük emek sarf edilerek hazırlanan ve 1949 yılı sonuna kadar eski (SİYASAL BİLGİLER OKULU) nu Târihe mâleden (MÜLKİYE TARİHİ ve MÜLKİYELİLER) adlı Kitabını, bu kerre yeniden hazırlanıp (1859 - 1966) yıllarını noksansız kapsayacak şekilde yayınlanması kararlaştırılmış ve çalışmalara başlanmıştır.

Söz konusu Kitabın Fakültemiz kişiliğine uygun, noksansız ve önümüzdeki (4 Aralık'a) yetişmesi, Sayın mezunlarımızın bu işe gösterecekleri ilgiye bağlı bulunduğu cihetle, aşağıdaki soruların cevaplarım, en geç, 30 Temmuz 1966 akşamına kadar, Dekanlığımız gözetiminde çalışan timinde çalışan ve aşağıda bildirilen (Büro) adresine göndermeleri önemle rica olunur.

SORULAR

1— Mekteb-i Mülkiye'yi veya Siyasal Bilgiler Okulu'nu veya Siyasal Bilgiler Fakültesini hangi yıl bitirdiniz?

2— Mektep veya Okul veya Fakülte numaranız ve Şubeniz nedir?

3— Adınız, Soyadınız? (Bayan mezunlar evlenmişlerse, evlenmeden önceki soyadlarını da bildirmeleri)

4— Doğum tarihiniz ve doğum yeriniz?

5— Babanızın, annenizin adları ve işleri ile, tahsil dereceleri?

6— Bitirdiğiniz İdâdî veya Lise'nin adı, bitirme yılı ve bitirme dereceniz

7— Mülkiye'den başka yüksek okul veya fakülte bitirdiniz mi ?

8— Doktora yapmış iseniz konusu nedir? Nerede ve hangi tarihte yaptınız?

9— Dış memleketlerden hangisine gittiniz? Gidiş sebepleri

10— Medenî hâliniz? Evli iseniz hangi yaşta evlendiniz? Kaççocuk sâhibisiniz? Cinsleri?

11— Mezuniyetinizden 1966 yılına kadar yaptığınız işleri, târîh göstermek suretiyle lütfen bildiriniz. Son işinizi meslek grubu olarak açıklıkla adlandırınız.

12— Yayınlanacak veya yayınlanmış eserleriniz varsa, basım tarihlerine ve bibliyografya tekniğine göre her biri için kısa, bilgi veriniz,

13— Şiir, roman, hikâye, resim, karikatür veya besteleriniz varsa, bunlardan en çok beğendinizin, hâl tercümeniz altında yayınlanmak üzere, örneğini veya fotokopisini gönderiniz.

14— Mesleğiniz dışında uğraştığınız (HOBİ) işler varsa bildiriniz.

15— Bildiğiniz yabancı diller hangileridir ?

16— Daimî üyesi olduğunuz dernek, klüp varsa bildiriniz, madalya gibi mükâfatlarınız varsa bilgi veriniz.

17— Fahrî üyelik, fahrî hemşehrilik, profesörlük, fahrî profesörlük gibi payeleriniz, madalya gibi mükâfatlarınız varsa bilgi veriniz.

18— Mülkiye'deki öğrencilik hayatınıza ait sizce en ilginç 2-3 hâtıranızı bildiriniz.

19— Mülkiye'deki öğrencilik hayatınıza dair elinizde mevcut resimlerinizden uygun gördüklerinizin fotokopilerini çıkartarak ve neye, kimlere ait olduklarını da belirterek, Kitap'ta adınızdan bahsedilerek yayınlamak üzere, lütfen gönderiniz.

20— 1954 de yayınlanan (Mülkiye Tarihî ve Mülkiyeliler) adlı Kitabın gerek I. cildinde (Tarihçe kısmında), gerek II. cildinde (hâl tercümeleri kısmında) herhangi bir noksan veya yanlış bilgi, tanzim hatası görmüş iseniz, yeni basımda tekrarlanmaması için tavsiyelerimizle birlikte lütfen bildiriniz.

21— Son yıllarda çekilmiş herhangi ebatta olursa olsun, klişeye uygun düz karta çekilmiş resminizi de lütfen ve mutlaka gönderiniz. (İlk Kitap'ta resminizin bulunuşu, bu kitap için resim göndermemeye sebep teşkil edemez).

22 — Birlikte mezun olduğunuz arkadaşlarınızdan kendilerine soru fişi kopyası verme imkânına sahip olamadıklarınızın da bilebildiğiniz kadar durumlarını veya adreslerini veya bunlar için bilgi alabileceğimiz kimselerin adreslerini lütfen bildiriniz.

23 — Haberleşmeyi kolayca temin edecek sabit bir adresinizi lütfen bildiriniz.

24 — Bu sirküler alındıktan sonra memuriyet ve sosyal hayatınızda bir değişiklik olursa, bunları vakit geçirmeden ve devamlı olarak soruları cevaplandırduğınız (Büro adresi) ne lütfen bildiriniz.

25— Sizin olan bu Kitap'ın tam, noksansız, yanlışsız ve çabuk çıkması için :

1 — Adresleri tespit edilemediği için, kendilerine soru fişi gönderilememiş Mülkiyelilere,

2 — Rahmanın rahmetine kavuşmuş Mülkiyelilerin tanıdığımız aile fertlerine veya yakınlarına bu soru fişinden bir kopya lütfen vererek cevaplandırılmasını temin ediniz.

Teşekkürlerimizle ..

**S. B. F.
DEKANLIĞI**

Haberleşme adresi :

Posta Kutusu No. 10
(Mülkiye Şeref Kitabı
Hazırlama Bürosu)

CEBECİ — ANKARA

**LA COMMUNE MUNİCİPALE ET LA COMMUNE
RURALE EN TURQUIE**

Yazan :

Dr. Nuri TORTOP

Nuri Tortop tarafından doktora tezi olarak hazırlanmış olan bu eser Türk Belediyecilik Derneği tarafından Fransızca olarak bastırılmıştır. Eser geniş bir tarihçe kısmı ile belediye ve köylerin tahlil ve tenkidini ihtiva etmektedir.

163 sahife olan kitap Ayyıldız matbaasında itina ile ve birinci hamur kâğıda bastırılmıştır. Kitap Türk Belediyecilik Derneği tarafından 20 liraya satılmaktadır.

İlgililere tavsiye ederiz.

İdare Dergisi

Kitabın Satış Adresi :

Türk Belediyecilik Derneği,
Sakarya Caddesi No : 34/3 Ankara

Mithat Engin Viranyalı tarafından aylık zabıta Dergisi olarak çıkarılmakta olan Polis Magazin adlı dergi idarecilerimiz, Belediyelerimiz ve Zabıta Teşkilâtımız için faydalı görülmüştür. İlgililere abone olunmasını tavsiye ederiz.

Temin edilecek yer :

Polis Magazin

(Aylık Meslekî Zabıta Dergisi)

İstanbul Bölge Müdürlüğü

İstiklâl Cad. 364/18 Beyoğlu - İstanbul.