

TÜRK İDARE DERGİSİ

İÇİŞLERİ BAKANLIĞINCA İKİ AYDA BİR ÇIKARILIR

Yıl: 38

Eylül-Ekim -1967

Sayı: 308

İÇİNDEKİLER

I — GENEL İDARE:

A — TETKİKLER:

İhtira beratı	A. Naci EKŞİOĞLU	4
Kalkınma Plânı ve İdareci	Bahaddin GÜNEY	7
Yürütmenin Durdurulması (Tehiri İcra)	İhsan OLGUN	22
İdari Tasarruflarda Yokluk ve Butlan	Coşkun SAN	25
Toplam Kalkınması birimi olarak ilçenin Finansman ihtiyacı	Selçuk YALÇINDAĞ	47

15 — TERCÜMELER:

Danimarka'da İdari İşlemin Adli Denetimi	Dr. Jur. Alim Şerif ONARAN	71
--	-------------------------------	----

II — MAHALLİ İDARELER:

A — TETKİKLER:

Kalkınma Amaçlarına uygun bir Mahalli İdare Sisteminin nitelikleri	Arslan BAŞARIR	87
---	----------------	----

İDARİ COĞRAFYA:

Solhan İdari Coğrafyası	Sait ARSLANOĞLU	99
-------------------------------	-----------------	----

KARARNAMELER:	109
DANIŞTAY KARARLARI.	112
HABERLER:	118

ABONE BEDELİ

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

----- 000 -----

ABONE BEDELİNİN GÖNDERİLMESİ ŞEKLİ

A — Türkiye’de:

Bulunan yerin Malsandığına tutan yatırımlar 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.

----- 000 -----

İdareyi ilgilendiren mevzularda hazırlanacak etütler kabul olunur.

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

Dergiye derç olunmayan yazılar iade edilmez.

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

Sahibi: İçişleri Bakanlığı

Yazı İşlerini Fiilen İdare Eden Mes’ul Müdürü: **Yiğit KIZILCAN**

- İDARECİLER;

BANA İÇTEN HAYKIRANLAR, BÜYÜK TÜRK ULUSUNUN TAM ANLAMİ İLE MİLLET OLMASINI İSTEYEN ONUNLA EN MODERN BİR TÜRK DEVLETİ KURMAK İÇİN İNSANLIK FEDAKÂRLIKLARININ HİÇ BİRİNİ ESİRGEMEYEN, KÜLTÜR, İDARE, İNTİZAM VE DEVLET ANLAMLARINI EN SON İLMİ TELÂKKİLERE GÖRE, TEBELLÜR ETTİRMEYE ÇALIŞMIŞ VE ÇALIŞAN ARKADAŞI ARIMDİR. TATBİK EDEN, İCRA EDEN, KARAR VERENDEN DAİMA DAHA KUVVETLİDİR.

MUSTAFA KEMÂL ATATÜRK

GENEL İDARE

TETKİKLER:

İHTİRA BERATI

A. Naci Ekşioğlu

Danıştay Kanun Sözcüsü ve

Anayasa Mahkemesi Raportörü

İlmin yaptığı sayısız denemelere rağmen, İhtira Berati Hukukunun anladığı manada, neyin «ihtira» olarak vasıflandırılması gerekeceği hakkında herkes tarafından kabul edilmiş ve işe yarar bir tarif bulmağa muvaffak olunamamıştır. ⁽¹⁾

İhtira Berati Kanunumuzun birinci ve ikinci maddelerine göre:

«Hiref ve sanayie dair her nevi ihtiraat ve keşfiyat ve ıslahattan istifade hakkı mucit ve kâşif ve müslihlere aittir ve bu hakkı istifade mevaddı âtiyede tâyin olunan müddetlerle meşrut olmak üzere, tarafı Devletten berat itâsiyle tasdik olunur.»

Sanayice yeniden bir netice ve eser vücuda getirmek ve bunların husulü için vesaiti cadide ihdas ve mâlum olan vesaiti bir sureti cedidede istimal eylemek muhteriattan addolunur.»

Paris Antlaşmasının birinci maddesine göre «ihtira berati» 'terimini içine alan «sınai mülkiyet» tabiri en geniş anlamı içinde nazarı itibare ahmr ve asıl sanayi ve ticarete münhasır olmayıp zirai sanatlar ve istihracı sanatlar sahasında da tatbik olunur.»

Kanunumuzun bu tarifine göre, bahsi geçen netice, eser veya usul hakkında ihtira berati verebilmek için şu dört şartın gerçekleşmesi gereklidir:

- 1 — İhtira (Buluş),
- 2 — Bu ihtiranın yeni olması,

¹ Ord. Prof. E. Hırş, Fikri ve Sınai Haklar — Sayfa: 77.

- 3 — Buluşun iktisaden istifade edilmesinin mümkün bulunması,
- 4 — Belli olan araçların yeni bir şekil veya tarzda kullanılmasına ait olması;

Kanunumuzun yan yana sıraladığı bu kavramların açıklanması şöylece yapılabilir:

1 — **Netice (Sonuç):** Sonuç deyimi iki anlama gelmektedir. Birincisi verim, mahsul kelimesinin müradıfıdır. İkinci anlamı ise, bir problemin çözümlenmesidir.

2 — **Yenilik:** Teknik bir meselenin hal sureti için değil, ancak yeni bir şekil için berat verilir. Tekniğin bu günkü durumuna göre, her mütehassıs tarafından güçlük çekilmeksizin çözümlenmesi mümkün olan problem yenilik vasfını taşımaz. İhtira beratına konu olamaz (İhtira Beratı Kanunu Md. 37)

3 — **Teknik mesele:** Teknik bir problemin hal sureti, ihtira beratı verilmesini gerektirir. Bunun korunmasına ehliyet ve liyakat kazandırır. Bu husus Kanunumuzun (2-3 ve 36 ncı) maddelerinden anlaşılır.

4 — **Önceki yayınlanma:** Kanunumuzun 37 ncı maddesi yayın hususunda, yabancı kaynaklardaki mutad hadleri aşan, geniş bir çerçeve çizmektedir. Yeniliğin incelenmesi için göz önünde tutulacak tarih, müracaatın vuku bulduğu gündür. Elverir ki buluş, mütehassıs kimseler tarafından, zorluk çekilmeksizin anlaşılacak şekilde dilekçede açıkça belirtilmiş olsun.

5 — **Önceki faydalanma:** Önceki yayınlama gibi, önceki yararlanma da, buluş hakkında berat verilmesine engel teşkil eder. Burada, yalnız bulunan şeyin imali ve kullanılması değil, satışı ve piyasaya çıkarılması da, önceki faydalanmadan sayılır.

6 — **Tatbik kabiliyeti:** Teknik bir meselenin hal sureti, ancak uygulanabildiği, yani istenildiği kadar tekrar edilebildiği takdirde, hakkında ihtira beratı istenebilir. Buluş her uzman tarafından fiilen uygulanabilmelidir. Tatbik kabiliyeti olmayan, tamamen nazari sahada kalan fikir, prensip ve keşifler hakkında ihtira beratı verilmez. Bu konu da çok önemlidir. Çünkü nerede ise, telsiz - telgrafı için HERTZ yerine, MARCONİ'ye ihtira beratı veriliyordu. Buluşun uygulama kabiliyetine dair, esaslı inceleme yapıldıktan sonra,

yanlışığın önüne geçilmiş. Telsiz - telgraf için hakiki buluş sahibi HERTZ'e ihtira beratı verilmiştir.

Her çeşit buluş, keşif, insanlığın evrimle elde ettiği, fikri servetin bir parçasıdır. Uygulama alanına konulmamış bir buluşun, sosyal hayat için önemi yoktur. Kültürün gelişmesi bakımından her buluştan, mümkün olduğu kadar, faydalanmak gereklidir. Kamu yararınadır.

Buluşu, yapan, icat ettiği madde, usul veya sonucu; istihsal, imal ve ticaret alanına korsa yani uygularsa; diğer kişiler, kamuya açıklanan bu fikri mahsulü benimseyerek değiştirme, benzetme suretiyle yararlanarak kötüye kullanabilirler. Keşif ve icadı yapan kişinin, bunu vücuda getirmek için sarf ettiği gerekli, emek, zaman ve parayı harcamadan bulduğu sonuçtan yararlanırlar. Asıl buluşu yapan başarısından ve bunun veriminden mahrum olmak tehlikesiyle karşılaşır. Bu halde, icatta bulunan kimsenin, maddi ve manevi teşvik sebebi ortadan kalkar, kazancı kaybolur. Bu husus ise kamu yararına aykırıdır. Bundan dolayı Devlet, İhtira Beratı Kanunu çerçevesi içinde, buluş ve icatlarını açık bir şekilde kamuya arz ederek, cemiyetin fikir ve kültür servetini zenginleştiren kişilere, buluşa ikonu olan usul, sonuç ve maddeleri belli bir süre içinde, münhasıran, imal ve istihsal suretiyle uygulamak ve ticaret alanına çıkarmak hakkım verir.

Buluşa berat vermekle, devlet berat sahibine buluştan münhasıran faydalanma imtiyazım bağışlar (İhtira Beratı Kanunu Md. 1)

Bu imtiyazdan bir men hakkı doğar. Bu men hakkına aykırı hareket eden kimse «taklit suçundan dolayı ceza» görür.

KALKINMA PLÂNI VE İDARECİ

Bahaeddin GÜNEY

ÖNSÖZ

Türkiye'mizin demokrasi düzeni içinde, plânlı kalkınma dönemine girmesinin ve Türk toplumunun bu yolda hızla ilerlemesinin verdiği heyecan ile bu küçük etüt hazırlanmıştır.

İkinci kısımda (giriş) çok kısa olarak plânlama, Kalkınma Plânımız ve idareciler hakkında bilgi verilmiştir.

İkinci kısımda (Kalkınma Plânı ve İdareci) ise, vali ve kaymakamların Kalkınma Plânındaki fonksiyonları incelenmiştir.

Görüleceği üzere idare amirlerinin Kalkınma Plânını gerçekleştirecek olan Türk Amme İdaresindeki fonksiyonları, koordinasyon başta, olmak üzere modern idarenin bütün unsurlarını kapsamaktadır.

Onların bütün millete mal olmuş hizmet öykülerini anlatma yerine İlmi etüt, rapor ve araştırmalara yer vererek bunlar konuşturulmuştur. Vali ve kaymakamların yalnız bugünkü görevleri değil, Kalkınma Plânı ile başlayan yeniden düzenleme çalışmaları neticesinde ortaya çıkan görevlerine de işaret edilmiştir.

İdare, geniş halk toplulukları ile Devlet arasında bir köprü, vali ve kaymakamlar da bu köprünün ayaklarıdır, dersek; gerçeği bir parça şekillendirmiş oluruz. Bugüne kadar idare amirleri bütün güçlük ve engellere rağmen Devlet köprüsünün ağır yükünü omuzlarında taşıya gelmişlerdir.

İşine girdiğimiz plânlı kalkınma döneminde de Devlet ve Millet onlardan yeni feragat ve fedakârlıklar beklemektedir. Ömürleri feragat ve fedakârlıklar içinde geçmiş insanlar için bu güç olmayacaktır.

Bununla beraber bir diğer gerçeği belirtmekte hakseverlik olacaktır.

Hizmet yarışında kendi huzurlarını feda eden idare amirlerinin her devirde her geçen gün maddi ve manevi kayıplara uğramaları düşündürücüdür. Mevzuatta, sendika kurmalarına dahi izin verilmeyen vali ve kaymakamların problemlerine eğilmek, başlarındaki siyasi yöneticilerin temel ödev ve sorumluluğunu meydana getirmektedir.

Bu sahada gösterilen ihmalin amme idaresinde açtığı yaraları zaman, gün ışığına çıkarmıştır. Bu yaralan tedavi etmeden ekonomik ve sosyal kalkınmanın istenilen ölçüde gerçekleşeceğine inanmak fazla iyimserlik olacaktır.

Diğer taraftan bu olumsuz tutum, halkın idare amirlerine yüzyıllardır beslediği güven, sevgi ve saygıyı etkilemektedir.

Demokrasi düzeninde, Devleti idare edenlerin en büyük dayanağı olan bu güven sevgi ve saygıyı değerlendirmesini bilelim.

İÇİNDEKİLER

KISIM I.

GİRİŞ

Plânlama Kavramı ve Mahiyeti

Türkiye’de Plânlama Hareketleri, Kalkınma Plânımız ve Önemi İdareci ve Ana Görevleri

Örnek Türk İdarecileri; vali ve kaymakamlar

KISIM II.

KALKINMA PLÂNI VE İDARECİ

1 — Vali ve Kaymakamların Plânın Yapılmasındaki Fonksiyonları:

Plân Öncesi İnceleme ve Araştırma

Plânlama (Hedeflerin Tespiti ve Plânın Yapılması)

2 — Vali ve Kaymakamların Plân Tatbikindeki Fonksiyonları: Yönetme Teşkilâtlandırın a Koordinasyon Kontrol

Halkla münasebetler Sonuç

KISIM I

GİRİŞ

Plânlama Kavramı ve Mahiyeti:

Plân ve plânlama, dilimizde çeşitli anlamlarda kullanılmaktadır.

Genel olarak plânlama üç görüş açısından incelenebilir.

1 — Plânlama, idarecinin ana görevlerinden biridir. John B. Millet, genel bir görev olarak plânlamayı şöyle tarif eder: «Plânlama harekete geçmek üzere yapılan hazırlıktır. Herhangi büyük bir teşebbüse girişmek için atılacak olan hayati bir adımdır. Zira teşkilatlanma, usul, personel ve güdülecek siyasete dair alınacak olan kararların hepsi iyice tarif edilmiş bir maksattan mülhem olmalıdır.»

2 — Özel programların tertiplenmesi de plânlama faaliyetlerinden sayılır. Uygulamalı plân, fizik plân, yersel plân gibi isimler verilen bu tip plânlar; Sosyo - ekonomik plânlardan veya belli metotlarla buldukları verilere veya varsayımlara göre arazi ve madde üzerinde görülerek veya düşünülerek hazırlanır. Memleketimizde, imar v İskân Bakanlığının Zonguldak ve Marmara Havzaları, Karayolları Genel Müdürlüğünün Türkiye Yolları, jansen'in İstanbul için hazırladıkları plânlar bu tipin örnekleridir.

3 — Devlet faaliyetinin bir tezahürü olarak plânlama, üzerinde duracağımız, incelememizin konusunu teşkil eden plânlamadır. Bu, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânımızın anlattığı anlamda sosyo ekonomik plândır. Bu tip plânlar, milli toplam tasarruf ve yatırım

temeline dayalı, toplum yararı ölçülü, hükümetin genel siyasetini yansıtan ve belli modellere göre hazırlanan plânlardır.

Sosyo - Ekonomik plân tekniği yenidir. Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra kalkınma isteyen ülkelerce kabule başlanmış ve edinilen tecrübelerle geliştirilmiş ve çok yayılmış bir disiplindir. Türkiye'nin 1930 yıllarında tatbik ettiği sanayileşme plânları ile sosyalist - totaliter ülkelerin uyguladıkları plânlar, bu plânlardan farklıdır. ⁽¹⁾

Genel olarak plânlamanın konusu, geleceği hazırlamaktır. Plânlama olaylara tâbi olmayı değil, fakat olayların gidişini istenilen yöne çevirmeyi hedef tutar. Bu bakımdan plânlamayı, gelecek hareket şeklinin esaslarını tespit etme vetiresi olarak tarif edebiliriz.

İlmi plânlama, problemlerin bütün yönleri ile sistemli bir şekilde incelenmesini ve tatbikatın daima tecrübe, inceleme ve gelişmelerin ışığında yeniden gözden geçirilmesini içine alan devamlı bir vetiredir.

M. E. Dimock plânlamanın manasını şöyle belirtmektedir: «Geniş manasında plânlama terimi çeşitli kimseler tarafından ele alınmış, bazen sempati, bazen şüphe ile gözden geçirilmiştir. Aslında İlmi sevk ve idarede, plânlama, işlerin tesadüfe bırakılmayarak rasyonel bir projeye göre yürütülmesi, kararların faaliyete girildikten sonra gidişata göre alınacak yerde, işe girilmeden önce alınması demektir.» ⁽²⁾

Plânlama, gayeler, siyaset, strateji, program, teşkilât personel, tatbikat problemleri veya taktik problemlerle ilgili olabilir. Bunun için beşeri faaliyetlerin kaçınılmaz bir unsurudur.

Türkiye’de Plânlama Hareketleri, Kalkınma Plânımız ve önemi:

Cumhuriyetin ilânından sonra, memleketimizde, ekonominin özel sektör vasıtasıyla gelişmesini sağlamak üzere, tarım sektöründe aşar vergisinin kaldırılması, sanayi sektöründe Teşvik Sanayi Kanununun çıkarılması gibi tedbirler alınmıştır. Fakat başarının sağlanamaması, İktisadi gelişmenin daha ziyade devlet tarafından

¹ AYTÜRK, Memduh «Sosyal - Ekonomik Kalkınma Plânları ve Yersel Plâncılık». Devlet Plânlama Teşkilâtı. 1965 Ankara

² SEKGDER - HUDSON, Catheryn. «Nazari ve Tatbiki Teşkilât ve idare». Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara 1965

yapılması hakkındaki düşünceleri kuvvetlendirmiştir. Neticede 1930 yılından sonra plân fikri ortaya çıkmıştır.

1932 - 1933 - 1934 yıllarında hazırlanan «Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Bir tetkiki» isimli üç ciltlik plân Türkiye hakkındaki ilk iktisadi plândır. Bunu sırasıyla 1933 de «Birinci Beş Yıllık Plân», 1936 da «İkinci Beş Yıllık Plân», 1936 - 1937 de «Yıllık Maden Plânı», 1938 de «4Yıllık Plân», 1944 - 1946 arasında «Türkiye'de kurulabilecek Kimya Tesisleri Plânı», 1946 da «İvedili Sanayi Plânı» ve Umumi Kalkınma Plânı», 1948 de «Makine, Eşya, Maden ve Malzeme Plânı», 1948 «Türkiye İktisadi Kalkınma Plânı», 1951 de «Zirai İnkişaf Programı», Türkiye Ekonomisi Kalkınma Programı için Tahlil ve Tavsiyeler» 1951 de «Erzincan» 1951 de «Afyonkarahisar», Çanakale» «Rize», «Van», «Bitlis», 1954 de «Bilecik», 1957 de «Kozan», «Karaisalı», «Elâzığ» İktisadi Plânları, 1959 da Akdeniz Bölgesi Kalkınma Projesi Memleket Etütü - Türkiye» gibi plân çalışmaları takip etmiştir. (3³)

İktisadi ve sosyal kalkınmamızın plânsızlık içinde veya kısmi ve mevzii plânlarla sağlanamayacağı anlaşıldığından, 1960 Devrim Hükümetinin ilk ele aldığı konulardan biri de «Plân ve Plânlama Teşkilâtının Kurulması» olmuştur.

30/Eylül/1960 tarih ve 91 Sayılı Kanunla kurulan Devlet Plânlama Teşkilâtından sonra, 9/Temmuz/1961 tarihinde kabul edilen yeni anayasamız, Devlete, kalkınma plânlarının yapılmasını bir ödev olarak vermiş ve plânların bütünlüğünün korunmasını istemiştir. Nitekim 1961 Anayasası 41 ci maddesinde, «İktisadi ve Sosyal Hayatın Düzeni» başlığı altında aynen şöyle demektedir:

«İktisadi ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla göre düzenlenir.

İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, milli tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere önlemek ve kalkınma plânlarını yapmak Devletin ödevidir.»

129 ncu maddede de «Kalkınma Plânı ve Devlet Plânlama Teşkilâtı» başlığı altında,

³ Türkiye ve Orta Doğu Amme idaresi Enstitüsü, «Plânlama Teşkilâtı incelemeleri.» Ankara, 1961.

«İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma plâna bağlanır. Kalkınma bu plâna göre gerçekleştirilir.

Devlet Plânlama Teşkilâtının kuruluş ve görevleri, plânın hazırlanmasında yürürlüğe konmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve plânın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir» denilmektedir.

Bugün Türkiye’de, «Milli Sosyo - Ekonomik Plân» yapmak, yukarda da yazılı olduğu bir devlet görevi oluyor.

Anayasamızın veciz bir şekilde ifade ettiği gibi, milli tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve ekonomik sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla, gerçekleştirmek üzere kalkınma plânı hazırlıklarına, Devlet Plânlama Teşkilâtının Kurulmasıyla başlanmıştır. Hazırlanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, 16/Ekim/1962 tarihli, 77 sayılı Uzun Vadeli Plânın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkındaki Kanun hükümlerine uygun olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Plân Karma Komisyonu, Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisinde görüşülüp 21/Kasım/1962 tarihinde onaylanmış ve 3/Aralık/1962 tarihli ve 11272 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

Bugün artık, Plânsız bir kalkınmanın imkânsız olduğunun tüm milletçe inanıldığı bir Türkiye’de yaşıyoruz. İçinde bulunduğumuz yirminci yüzyıl, milletlerin yaratıcı güçlerini artırmak ve gittikçe daha ileri bir hayat seviyesine ulaşmak için yarıştıkları bir devirdir. Bilhassa az gelişmiş ülkeler, bu yarışmaya büyük hamleler yaparak katılmak zorundadırlar. Gerekli hamleleri yapamayan milletler, milletlerarası hayata gerçek anlamda bağımsız bir topluluk olarak katılmak ve 20 ci yüzyıl medeniyetinin sağladığı imkânlardan yararlanmak haktan mahrum kalmaya mahkûmdurlar.

Türkiye’de az gelişmiş bir memlekettir. Daha iyi bir hayat seviyesi isteyen halk isteklerini karşılamak için kıy kaynaklarını rasyonel bir şekilde kullanmaya gayret sarf etmek zorundadır.

Modern iktisat ilminin kalkınma problemlerini çözmek için kullandığı başlıca teknik vasıta plânlamadır. Modern bilim düşüncesinden faydalanma zarureti bir plânlama zarureti olarak ortaya çıkmaktadır. İktisadi ve sosyal problemlerin düzenli bir biçimde ele alınması ve gayelerin tespiti ancak bu şekilde mümkün olacaktır.

İşte kalkınma plânımız, sosyal adalet ilkelerine uygun olarak yılda % 7 lik bir büyüme hızına ulaşmak için; harekete geçirilecek kaynakları, bunların kullanma yollarını, çeşitli alanlarda yapılması gerekli yeniden düzenlemeleri ve alınacak tedbirleri birbirine bağlı bir bütün olarak göstermektedir.

Yüksek bir kalkınma hızına ulaşarak geliri artırmak başlı başına bir amaç değildir. Asıl hedef, toplum refahını ve insan mutluluğunu artırmaktır. Bunun için Plân Hedefleri ve Stratejisinde sosyal adaleti gerçekleştirme ilkesi benimsenmiş ve bunu sağlama yolları gösterilmiştir. (4)

İkinci Cumhuriyet Anayasası ve Plânlama çalışmalarının lideri Cemal Gürsel'in, işin başında söylediği gibi, iktisadi ve sosyal hedeflere ulaşmak için toplumsal kuvvetler kendiliklerinden harekete geçmemektedirler. Bunun için suurlu bir teşkilatlanma ve önderlik şart olmaktadır. (5)

Gerçekten, bilim adamının da belirttiği gibi, farklı şartlar altında şekil bulmuş kurumları, az gelişmiş memleketlerin çerçevesi içinde çalıştırabilmek zorunluluğu ileri memleketlerdekinden çok daha kuvvetli bir takım devlet adamlığı ve önderlik niteliklerine ihtiyaç gösteriyor. Batı demokrasilerinde, kuruluşlarındaki sağlamlık yüzünden kötü önderler elinde de az çok işleyebilen kurumların hızlı ve plânlı kalkınma şartları içindeki az gelişmiş bir memlekette ayakta kalabilmesi o memleketin iyi önder ve idareci bakımından talihli olup olmayışına bağlı görünmektedir. (6)

Bu açıklamalar bize, Kalkınma Plânı ile İdarecilerin karşılıklı bağlarının kuvvet derecesini göstermeye kâfidir.

İdareci ve Ara Görevleri:

Genel olarak idare, grup gayretiyle işlerin başarıma sanatı ve ilmidir.

İdare işlerin yapılması, başka bir deyimle karar verme ve icraatla ilgilidir. İdare bizatihi bir gaye değil, belirli gayelerin gerçekleştirilmesine hizmet eden, karmaşık, fakat anlaşılabilir bir usuldür.

⁴ «Kalkınma Plânı, Birinci Beş Yılı» (1963 - 1987). Başbakanlık Devlet Plânlama Teşkilâtı. 1963, Ankara

⁵ GÜRSEL, Cemal. Plânlama Dergisi, sayı 1. 1961 Ankara.

⁶ SOSYAL, Mümtaz. Plânlama Dergisi, sayı 1.

Bu gün, ister özel, ister amme kurumlarında olsun, çalışan insanlar ihtisaslaşmaktadırlar, insanlar ihtisas sahalarına ayrıldıklarına göre, bunları bir ekip haline getiren ve onların çalışmalarını koordine eden başka kimselere de ihtiyaç vardır, işte bu koordinasyon vazifesini gören, daha doğrusu başaran kimseler idarecidirler.

Geçmişin, bu günün ve geleceğin devamlı bir süre teşkil ettiğini kabul edebiliriz. Geçmiş bugünün şart ve şekillerini yoğurduğu kadar, bugünde geleceğin şartlarına ve şekillerini tesir etmektedir. Son iki yüzyıl içinde, cemiyetler son derece süratli ve devrimci değişikliklere sahne olmuşlardır ve olmaktadırlar.

Modern dünyanın özelliklerini teşkil eden bu devrimci değişikliklerin sebep ve tesiri olarak karşımıza iki önemli nokta çıkmaktadır. Birincisi, iş sahasının görülmemiş ölçüde ihtisaslaşmasıdır. İkincisi, teşkilâtların büyüklük ve sayısı bakımından artmasıdır. Bu gelişimi tamamlayan diğer bir neticede, teşkilâtlarda çalışanların işlerini koordine ve kontrol, başka bir deyişle sevk ve idare etmekle görevli idarecilerin ödevlerinin önem ve muğlaklık derecelerinin son derecede fazlaşmasıdır.

Zamanımızda idareciler, modern dünyanın mahiyet ve ihtiyaçları sebebi ile gün geçtikçe artan ölçüde yeni sorumluluklar yüklenmektedir. 1936'da Charles A. Beard'ın söylediği (İdareden daha önemli bir konu yoktur) sözünün önemi günümüzde çok artmıştır.

Kusurlu bir sevk ve idare, verimsiz ve suiistimal içinde yüzen bir idare milletlerin ilerlemesine mani olan en büyük engeldir.

Memleketimizi incelemiş Prof. N. G. Angus'ünde dediği gibi, Türkiye'nin tam gelişmiş modern bir devlet haline gelebilmesi için daha fazla ve daha iyi yetişmiş idarecilere ve daha iyi idari metotlara ihtiyacı vardır. (7)

Örnek Türk idarecileri; Vali ve Kaymakamlar:

Amerikalı antropolog Bennett (Kültür Değişikliğinin Temeli Olarak Yenileşme) adlı eserinde, bugün dünyanın geri idare edilen yerleri arasında bulunan memleketlerin, vaktiyle dünyanın en iyi idare edilen ve en iyi idarecilerine sahip ülkeleri arasında sayıldığına işaret etmektedir.

⁷ ANGUS, N. G. «Amme İdaresinin Unsurları». Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. 1965 Ankara.

Osmanlı İmparatorluğunun sınırlarını Asya'dan Avrupa içlerine kadar iten kuvvet, Yeniçerilerin kılıcı kadar Enderun'dan yetişmiş Mülkiye sınıfına mensup idarecilerin yüksek plânlama, sevk ve idare kabiliyetleri idi.

Milletler gereken ihtimamı göstermedikleri takdirde, idarecilik güçlerini zamanla kaybederler.

Beki bunu Türkiye'de tek istisnası, her devirde kendilerine gerekli ihtimamın gösterilmediği bir gerçek olan, mülkiye amirlerinin idarecilik güçlerini kaybetmemeleridir. Bu günün vali ve kaymakamları; yetişmelerin, sevk ve idareleri batıklar tarafından alâka ile okunan etütlere konu teşkil eden, geçmişin mülkiye idarecilerinin torunları olduklarını her zaman ispat etmişlerdir. Gerçekten, bütün maddi ve manevi imkânsızlıklara rağmen, kamu menfaati ve hizmetleri uğrunda her türlü feragat ve fedakârlıkla yarışanların kim olduğu, Türk Vatanı üzerinde yaşayan her ferdin bildiği bir gerçektir. Türk hakinin yüzyıllarca mülkiye amirlerine beslediği gerçek güven, sevgi ve saygı, bunun en değerli ölçüsüdür.

Batıda, Henri Fayol'dan itibaren, modern idarenin unsurları arasında sayılan plânlama, teşkilâtlandırma, yönetme, koordinasyon kontrol ve halkla münasebetleri Türkiye'de çok önceleri idarecilik bilgi ve sanatları ile gerçekleştiren mülkiye amirleri, vali ve kaymakamlar olmuşlardır.

Bu hususların —bilim ve araştırma heyetleri raporlarına da dayanarak —tespit ve tahlilini aşağıda yapacağız.

Vali ve kaymakamların bugün karşılaşmakta oldukları ve yarın karşılaşacakları ödevlerin çapı büyüktür. Bu ödevler iki büyük kategoride toplanmaktadır: İktisadi ve sosyal kalkınma.

Vali ve kaymakamların kalkınma plânımız ile ilgili fonksiyonlarını —modern amme idaresi tahlillerine de uygun olarak.

Plânları yapılmasında: Araştırma ve İnceleme; Plânlama,

Plân tatbikatında: Teşkilâtlandırma, Yönetme, Koordinasyon, Kontrol ve Halkla münasebetler,

bölmeleri altında inceleyeceğiz.

KISIM II

KALKINMA PLÂNI VE İDARECİ

Vali ve Kaymakamların Kalkınma Plânının Yapılmasındaki Fonksiyonları;

Plân Öncesi İnceleme ve Araştırma:

Plânlarının ilk safhası ihtiyaç ve kaynakların tespit ve araştırılması, bunların birbirine uydurulmasıdır. Zamanımızda, gelişmiş Dünya görüşlerine; eşitlik, sosyal adalet ilkelerine ve nüfus patlamalarına paralel olarak ihtiyaçlar süratle artmaktadır. Bu ihtiyaçları karşılayan kaynaklar, geniş ölçüde toprak altı ve toprak üstü zenginlikleri; insan gücüne, tecrübe, teknik ve mesleki eğitim derecesine bağlıdır. İktisatçıların istihsalin unsurları olarak saydıkları tabiat, sermaye ve iş gücünden, şüphesiz en önemlisi insan gücüdür, istihsal edilmiş kaynaklar bu bakımdan bir memleketin idari, ekonomik, mali, teknolojik ve sosyal teşkilatlanma derecesine tabidir. Aksi takdirde tabii kaynaklar kullanılmadan kalmaya mahkûm olurlar.

Her devirde, gittikçe artan ihtiyaçları, aynı kolaylıkla artmayan ve memleketler arasında eşit olarak dağılmamış olan kaynaklar ile karşılamak zorunluğu ortaya çıkmıştır. Bu durum, Malthus'dan beri endişe yaratmaya başlamıştır. İşte plânlayıcıların devamlı endişesi; kaynakların ihtiyaçlara uydurmaktır. ⁽⁸⁾

Bunun için önce ihtiyaç ve kaynakların bilinmesi zaruridir, ihtiyaç ve kaynaklar bilinmeden yapılan plânların tatbik kabiliyeti olmaz. Tatbik kabiliyeti olmayan plânlarda boşuna emek kaybına sebep olur.

Plânın dayandığı beşeri, tabii ve ekonomik kaynak ve imkânların tespiti araştırmalarının ilgili daire ve kumrulara yaptırılması, ilk ve temel hazırlığı sorunlu dairelere ait olması bakımından önemlidir. Devlet Plânlama Teşkilâtı, daire ve kurumların yapacakları araştırmalardan faydalanacak ve bunları birleştirecektir. ⁽⁹⁾

⁸ KUNTBAŞI İHSAN. «Plânlama» Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünde teksir edilmiştir.

⁹ Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (Mehtap Raporu) Ankara 1963.

Bakanlık ve Kurumlar merkezlerinin bu araştırmalarda başvuracakları ilk yer taşra teşkilâtları olmaktadır. İşte taşra teşkilâtlarının liderleri olan vali ve kaymakamların kalkınma plânındaki görevleri, plân öncesi inceleme ve araştırma safhasından itibaren başlamaktadır.

Kalkınma plânı çalışmaları önce plân modeli üzerindeki münakaşalarla başlamış, modelin kabul edilmesinden sonra ⁽¹⁰⁾ modele uygun olarak araştırmalara geçilmiştir.

Plân Hedefleri ve Stratejisinde tespit edilen esasların gerçekleşmesi için yapılacak plân ve alınacak tedbirlerin mesnedini teşkil edecek olan bilgileri toplamak üzere, Devlet Plânlama Teşkilâtının yaptığı araştırma programının dört ana bölümünün,

— Plânlı bir idareye geçiş için devlet teşkilâtında yapılması gerekli reorganizasyon ve kamu harcamalarının müessir bir şekilde yapılması,

— Bölgelerin durumunu belirten ve bölgeler arası mukayeseyi sağlayacak olan envanter çalışması,

— İlçelerin sosyal ve iktisadi durumunu tespit eden (İlçe anketi)nin değerlendirilmesi,

— Mahalli toplulukların bünyesi ve bunlara ulaşan hizmetlerin bu bünye ile karşılıklı tesiri,

olduğunu söylemek araştırmaların yönü ve vali ve kaymakamların katkılarını açıklamaya yeter.

Yıllık icra programlarında da belirtildiği gibi, merkezde iyi bir sosyo - ekonomik plânın hazırlanması, mahallinde bilinçli, devamlı, sistemli, güvenilir bilgiler derlenmesini zorunlu kılmakta ⁽¹¹⁾, bu durum, vali ve kaymakamların sorumluluklarını artırmaktadır.

¹⁰ İktisadi ve sosyal gelişmemizi sınırlayan en önemli unsurlar, dar boğazlar araştırılmış ve (BEŞ denge) adı verilen bir model ortaya konulmuştur. (Beş Denge) den birincisi, yatırım ve tasarruf (sermaye dengesi), ikincisi, ithalat, ihracat ve dış ödeme (Dış ticaret dengesi), üçüncüsü, enerji (Enerji dengesi), dördüncüsü, demir, çelik, çimento, sun'î gübre gibi temel mallar (Temel mallar dengesi), beşincisi işgücü (işgücü dengesi)

¹¹ Kalkınma Plânı, 1966 programı Devlet Plânlama Teşkilâtı. Ankara 1966 S. 688.

Plânlama:

Plânlama fonksiyonunu iki kısımda incelemek lâzımdır.

A) Hedeflerin Tespiti:

Kısaca plânlama, eldeki imkânların toplum refahının artırılmasında, en az masraflar kullanılmasını temin etmek için uygulanan sistemli hareket şeklidir. Toplum refahının ekonomik, siyasal ve sosyal unsurları vardır. Matematik bir deyişle, toplumun refah fonksiyonlarının değişkenler[^] siyasal, sosyal ve ekonomik hedeflerdir.

Plânlamada hedeflerin tespiti, siyasal bir fonksiyondur. Diğer bir deyişle plânın ana özelliği siyasal bir karaktere sahip oluşudur'. Zira plânlama devlet içinde bir toplumu ilgilendirmektedir. Bunun için plânın gerek uygulanmasında, gerekse hazırlanmasında bu toplum, çalışmaların dışında, bırakılamaz. Fakat bazı teknik verilerinde göz önünde tutulması lâzımdır. Bu manada plânlama teknik bir iştir.

Bu bakımdan tayin edilecek plân hedeflerinin istenirliği ile bunları gerçekleştirecek tedbirler toplamının uygulanabilirliği arasında ilgi vardır. Belli bir kalkınma hızına ulaşma hedefi kabul edilirken, bu hızın gerektireceği tasarruf miktarına ulaşabilmek için alınacak tedbirleri düşünmek icap eder. Eğer belli bir kalkınma hızına ulaşabilmek için uygulanacak tedbirler mevcut sosyal ve siyasal şartlar bakımından uygulanamaz görünüyorsa, böyle bir kalkınma hızı kabul edilmemelidir.

İktisadi ve sosyal politika ile hedeflerin teshilinde de bu politikanın çeşitli alanlardaki sorumlusu durumunda bulunan Bakanlık ve Daireler ön hazırlığı yapacaklardır. ⁽¹²⁾

Amme idaresi ile ilgilenenlerden çoğu devletin siyasetini tayinden sadece teşrii organın sorumlu olduğunu ileri sürerler. Asımdı Hükümet Meclislere siyasetin tayin edilmesi veya değiştirilmesini gerektiren hazırlıkları sunarlar.

Sosyal ve siyasal şartları her an ölçebilen idarenin kendisidir. İdare yani Hükümet bu şartlarla siyasetine yön vermektedir. İşte hükümetin memleket yüzeyindeki temsilcileri ve kaymakamlarla aydınlatıcı, mukayeseli ve objektif sözlü veya yazılı raporları, hükt-

¹² MEHTAP RAPORU S. 68

met siyasetinin tayininde, diğer unsurlarla birlikte etki yapmaktadır. Bu, vali ve kaymakamların hukuki ve fiili durumlarının tabii bir neticesidir.

Kalkınma hızının tayini ve bu hızı gerçekleştirmek için uygulanacak ana tedbirlerin tayini bu yukardan aşağıya, aşağıdan yukarıya işleyen vetire neticesinde, (Plân Hedefleri ve Stratejisi), Devlet Plânlama Teşkilâtınca hazırlanan çeşitli alternatifler halinde Yüksek Plânlama Kurulunda incelenmiş ve Bakanlar Kurulunda kabul edilmiştir.

B) Plânın Yapılması: İşin bu safhası tamamı ile teknik bir mahiyet arz etmektedir. Yapılacak iş, tespit edilen hedeflerin gerçekleştirilmesi için gerekli faaliyetin maddi ve manevi bakımdan düzenlenmesi, hangi işin, hangi kaynaklardan, ne zaman içinde yapılacağının kâğıt üzerinde tespitidir. Merkez Plânlama Teşkilâtı, plân projelerini hazırlar. Genel plân hedeflerini hususi plânlara yani sektör plânlarına böler. Bu işlem mütehassıs elemanların yapabileceği bir iştir. Hususi plânlar (Sektör Plânları) programlara ayrılır. Destek programları tespit edilir.

Fakat Hükümetçe kabul edilen hedeflere erişmek için; uzun ve kısa vadeli programların hazırlanmasında, bu programların sorumlusu durumunda bulunan Bakanlık ve dairelerin ön hazırlıkları yapması, merkez plânlama teşkilâtının ilgili dairelerle birlikte çalışması lâzımdır. Böylece plânların yapılmasında iyi idare prensiplerine aykırı bir merkeziyetçilikten kaçınmak, plân ve programları kısa bir zamanda ve isabetle hazırlamak mümkün olur. Bu suretle plânların uygulanmasında esas sorumlu olanlar kendilerine yukardan kabul ettirilmiş kararları değil, benimsedikleri ve alınmasına katıldıkları kararları uygulamak durumunda olurlar.

On beş yıllık bir yörünge içinde ele alınan ve bu müddetin ilk beş yılını kapsayan (1963-1967) Kalkınma Plânı Hazırlıklarında özel ihtisas komisyonları, büyük rol oynamış, uygulayıcılar, bu arada vali ve kaymakamlar plân hazırlığına geniş ölçüde katkıda bulunmuşlardır.

Diğer taraftan plânlama, memleket çapında birlik ve bütünlüğü gerektirir, 1961 Anayasası da, yukarda izah ettiğimiz 129. maddesi ile plân bütünlüğünün korunmasını istemiştir. Anayasamıza göre sosyo - ekonomik plânları yalnız devlet, il, belediye ve köyler yapabildiği halde fizik (yersel) plânlar belli kamu hizmetlerinin görül

mesi amacıyla mahalli ve milli sosyo - ekonomik plân ilkelerine uygun olmak şartıyla her coğrafi hudut içinde yapılabilir.

Köyün, şehrin ve ilin kendi kaynakları, görevleri ve karar meclisleri vardır. Anayasanın ve kanunların çizdiği sınır içinde belde hizmetlerini kendilerine ait imkânlarla yürütürler. Bu arada kendi sosyo - ekonomik plânlarını kendilerinin hazırlayıp tatbik edebilmeleri de tabiidir. Gerçi, «Plân Hedefleri ve Stratejisi mahalli sosyoekonomik ve fizik plânları ile çevresel fizik⁽¹³⁾ plânlara üçüncü aşamada gidilebileceğim belirtmiştik. Fakat içine girdiğimiz plânlı kalkınma bizi er geç mahalli sosyo - ekonomik çevresel ve fizik plânlamaya götürecektir. Bu bakımdan ilim sosyo - ekonomik plânları, milli sosyo - ekonomik plânlara aykırı olmayacağı gibi, köy ve belediyelerin hazırlayacakları sosyo - ekonomik plânlarda ilinkine aykırı olamaz.

Sosyo - ekonomik kalkınma plânlarındaki bu durum, yersel plânlar içinde söz konusudur. Bir çevreye, il veya şehir, toplum kalkınması ünitesi olarak ilçeye veya köye yönelen fizik plânlarda, sosyo - ekonomik plânlara aykırı olmazlar.

; Bu durumda, mahalli sosyo - ekonomik ve fizik plânlar çevresel fizik plânların yapılması kendine özgü birtakım problemler doğuracaktır. Bu problemlerin hallinde en büyük sorumluluk, hükümetin temsilcileri olan, koordinasyon görevini yapan ve mahalli idareler üzerinde İdari vesayet yetkisine sahip vali ve kaymakamlara düşmektedir. Bilhassa devletin temsilcisi sıfatı ile valilerin kararı büyük rol oynayacaktır. ⁽¹⁴⁾

¹³ Fizik plânları, çevresel ve mahalli diye iki grupta toplanabilir. Çevresel fizik plânlar bir ilden fazla coğrafi safhayı, mahalli fizik plânları ise il, şehir ve köyleri içine alan yersel plânlardır.

¹⁴ İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonunun hazırladığı (İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla ilgili Genel İlkeler) in beşinci maddesi şöyledir.»

«Anayasanın 105 ci maddesinde belirtilen Hükümetin Genel Siyasetinin Yürütülmesi» ile ilgili faaliyetlerde devlet idaresi ve her türlü kamu tüzel kişileri (idari kamu kurumları, iktisadi kamu teşekkülleri, mesleki kamu teşekkülleri ile özel idareleri, belediyeler ve köyler) arasındaki anlaşmazlıklar, devletin ve idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince devletin temsilcisi sıfatı ile illerde valilerce ve en üst kademede de kanunla belirtilen esaslara göre Başbakanlık tarafından karara bağlanacaktır.

Belediyelerin imar plânları gibi fizik plânların milli kalkınma plânına paralel olarak, 15 yıllık yörünge ve beş yıllık programlar içinde hazırlanması ve her yıl gözden geçirilmesi dahi vali ve kaymakamların devamlı teşvik ve önderliğine muhtaçtır.

Yeni (Özel İdareler Kanunu) tasarısı 64 üncü maddesinde, il özel idareleri plân ve programlarının hazırlanma görevini valilere vermiştir. Tasarının 64 üncü maddesi aynen şöyledir:

«İl hizmetlerini, kalkınma plânı, program ve yürütme programı çerçevesi içinde vali yürütür. Plân ve programlar Devlet Kalkınma Plânı ve Programı, ilin ihtiyaçları ile gelirleri göz önünde bulundurularak valilerce hazırlanır. İl daimi komisyonunun tetkikinden geçirildikten sonra il genel meclisinin onayı ile yürürlüğe konulur.»

Ayrıca koordinasyon bölümünde inceleyeceğimiz üzere, Kalkınma Plânı Hedefleri ve Stratejisinde ve yıllık icra programlarında yer alan il ve ilçe toplum kalkınması programlarını, vali ve kaymakamların başkanlık ettikleri toplum kalkınması kurulları hazırlayacaktır.

Esasen bugüne kadar vali ve kaymakamların hazırlamış oldurdıkları il ve ilçe yıllık çalışma programları, plânlı kalkınmanın gerektirdiği, plânlı ve programlı çalışmanın en olumlu örneklerini teşkil etmiştir. ⁽¹⁵⁾

Bütün yatırımcı kamu kuruluşlarının, mahalli idarelerin özel sektörün projelerini bu çeşit iş programlarına bağlamalarında ve hükümeti gerektiğinde alternatifleri ile savunmalarında büyük faydalar vardır.

Hükümet bunları, ilgili bakanlıkların görüşleri ile birlikte değerlendiren Devlet Plânlama Teşkilâtının süzgecinden geçirerek kendi genel siyasetinin içine yerleştirir. Aslında bu, plân ve yıllık programların hazırlanış yöntemidir. ⁽¹⁶⁾

(Devam edecek)

¹⁵ GERAY, Cevat. «Toplum Kalkınması Programlama ve Uygulama Birimi Olarak İlçe.» D.P.T. Ankara, 1965.

Yazar etüt ünde, hazırladığım (Mudurnu Çalışma Programı)nı örnek olarak göstermek lütfunda bulunmuştur. Kıymetli teşviklerine teşekkürü borç bilirim.

İdari Kazada:

YÜRÜTMENİN DURDURULMASI

— Tehiri İcra —

Yazan:

İhsan OLGUN

Danıştay 10. Daire Başkanı

Modern Devletlerde kamusal idarelerin iyi işlemesi, ödevlerini yerine getirmesi, kimseye karşı haksızlık etmemesi için bir takım tedbirler alınmıştır.

Bu tedbirlerin bir kısmı şekle ve usule ait önleyici tedbirler olup, bir kısmı da kamusal idareler tarafından muamele yapıldıktan sonra yapılan muamelenin veya tasarrufun düzeltilmesine, değiştirilmesine, matuf bir tedbir olup, buna kontrol tedbirleri de denilebilir.

İdari kontrol daha ziyade hiyerarşik bir kontroldür. Bundan başka bir de kaza yoluyla kontrol vardır ki bu kontrolü mahkemeler yapar. Herhangi bir kamusal idarenin yaptığı muamele dolayısıyla haksızlığa uğradığını iddia eden kimse mahkemeye başvurabilir. Yetkili mahkemenin bu iddiayı inceleyerek hükmünü vermesi idarenin kaza yolu ile kontrolüdür.

Bu sebeple idare, idari, siyasi, kazai olmak üzere üç şekilde denetlemeye tâbidir. Herhangi idari bir muamele veya karardan hak veya menfaatim koruyabilir.

Bugün Devlet idaresinde mesuliyet yüklenenler bütün tasarruflarında hukuka bağlı kalmakla yükümlüdürler. Bu sebeple idare ajan ve memurlarını, hukuka aykırı hareketlerden çekinmeleri lâzımdır.

Demokratik nizama uymuş modern devletlerde ve bu arada Memleketimizde idarenin bütün eylem ve işlemleri, hususu ile idare hukuku çerçevesi içine giren ve bu hukuk kolunun konusunu teşkil

eden, İdari faaliyetleri hukuki kontrole tâbi bulunmaktadır. Buna idarenin hukuka bağlılığı prensibi denir.

İdarenin hukuka tâbi olabilmesi için bu prensibi koymak yetmez, idareyi hukuk kaidelerine uymaya mecbur tutacak bir müeyyide, yani idare aleyhine dava imkânı da mevcut olmak demektir. Gerçekten idare bir karar alırken veya icraatta bulunurken hukuka aykırı hareket edebilir. Bu gibi hallerde alâkalılar idare aleyhine dava, açarak mahkemeden bu kararın bozulmasını isteyebilmelidirler. İdare ancak bu yolla hukuka bağlı kılınmış olur.

Memleketimizde idarenin kazai kontrole tâbi tutulduğu Anayasa'nın teminatı altındadır.

İdari rejimi kabul etmiş ülkelerde, İdari uyuşmazlıklar ve davaları görmek ve çözümlmek görevi Danıştay'a verilmiştir. İdari dava çeşitleri içinde en tipik olanı ve en çok rastlanana iptal davalarıdır. Bu davalar idarenin hukuka uygunluğunu en etkili şekilde denetlemeye imkân verir. Bu davalarda idare hâkimi olayla ilgilenmez. Sadece işlemi inceler. Bu davalarda davalı durumunda olan ve hesap veren İdari işlemidir. İdare kendisinden ziyade kararını savunur. Kararının usule uygun olduğunu, yasalara aykırı bulunmadığını ispata çalışır. İptal davaları İdari işlemler aleyhine açılır. İptal davalarında davacı olabilmek için fanfarın zedelenmesi kâfidir. İptal davaları objektiftir mahkeme kararı, iptal edilen İdari kararlar menfaat bağı olan herkese geçerli bir sonuç doğurur.

İdarenin bir kararıyla menfaati zedelenen kişilerin açacakları iptal davaları yürütmeyi durdurmaz. Bu yüzden davacı için ileride telâfisi imkânsız zararlar da doğabilir. İşte bu gibi hallerde yürütmenin durdurulması (İcranın tehiri) istenir.

Danıştay Dava Daireleri ile Dava Daireleri Kurulunca taraflar dan birinin isteği halinde teminat karşılığında, yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir. Ancak halin icabına göre iptal davalarında, yetkili daire veya Dava Daireleri Kurulu teminat da aramayabilir. Yetkili kazai organlar tarafından yürütmenin durdurulmasına karar verilmesi hiç bir kayıt ve şarta bağlı değildir. Bunun sebebi Danıştay'ın yürütmenin durdurulmasını tam bir bağımsızlık içinde inceleyerek dayananın gerekçenin önem ve ciddiyetini, telâfisi imkânsız bir zararın mevcut olup olmadığını, ihlâl olunan hak ve menfaatin mahiyet ve derecesine göre gerekli kararı özgürlük içinde verebilmesini sağlamaktır.

Gerek yürütmenin durdurulması, gerekse yürütmenin durdurulmasına ait kararın kaldırılması davanın her safhasında istenebilir. Hatta istek reddedildikten sonra da harcı yatırılmak suretiyle tekrar ve tekrar yenilenebilir. İdari bir dava açılmadan, Danıştay'da ihtiyati tedbir mahiyetinde yürütmenin durdurulması istenemez. Yürütmenin durdurulması açılmış bir dava varsa istenebilir. Esasen Danıştay, Amerikan Federal Mahkemesi gibi idareye emir verme (İnjünction) yetkisine sahip olmadığından ortada İdari bir dava yok iken idareden bir şeyi yapmasını veya yapmamasını istemesi düşünülemez. İdari davada taraflardan biri istemeden, Danıştay kendi kendine yürütmenin durdurulmasına karar veremez. İptal davalarında İdari işlemin yetki, şekil, konu ve maksat cihetlerinden biri ile yasalara aykırılığı yönünden ciddi bir hal mevcut olmadıkça icranın tehirine karar verilemez. Yürütmenin durdurulmasına karar verilecekse bu karar bir inancaya tâbi tutulmalıdır. Yürütmenin durdurulması inancanın çeşidi ve değeri halin icabına göre takdire bağlıdır. Yürütmenin durdurulması isteğinin kabulü davanın neticelenmesine yol açmamalıdır.

Netice olarak idare, mahkeme kararlarına uymak mecburiyetindedir. Bunların yerine getirilmesini geciktiremez. Danıştay ilâmlarının icaplarına göre işlem veya eylem tesisine mecburdur.

Danıştay Dava Daireleri ile Dava Daireleri Kurulu kararları kesindir. Muhkem Kaziyenin bütün hukuki neticelerini hâsıl eder. Danıştay ilâmlarının icaplarına göre eylem veya işlem tesis etmeyen idare aleyhine Danıştay'da maddi ve manevi tazminat davası açılabilir.

İDARİ TASARRUFLARDA YOKLUK ve BUTLAN

Coşkun SAN
Ank. Üni. Öğretim Üye
Yardımcısı

PLAN

- I. GİRİŞ
- II. İDARİ TASARRUFLAR
 - A. Kavram
 - B. İdari Tasarrufların Unsurları
- III. İDARİ TASARRUFLARDA YOKLUK ve BUTLAN
 - A. Yokluk ve Butlan Nazariyesinin ortaya çıkışı
 - B. Yokluk ve Butlan Arasındaki Farklar
 - C. Yokluk Nazariyesinin Aleyhinde Fikirler ve Tenkitleri
 - D. Yokluk
 - E. Butlan
 - F. İptal İlâmlarının İnfazı
- IV. SONUÇ

I. GİRİŞ:

19. yüzyıl Alman Hukukçularından BERNATZIK, İdari tasarruflardaki sakatlıkları, «balta girmemiş bir ilim ormanı» olarak nitelemektedir ⁽¹⁾. BERNATZIK'ten hemen hemen yarım yüzyıl sonra aynı konuyu yazdığı Doktora Tezinde ⁽²⁾ ele alan diğer bir

¹ BERNATZIK, Rechtsprechung und materielle Rechtskraft, 1886 (wissen- schaftlicher Urwald)

² RIEMER, Der gegenwärtige Stand der Lehre vom fehlerhaften Staatsakt, Diss. Breslau, 1929

Alman Hukukçusu RIEMER ise, bu İdare Hukuku probleminin geçen zamana rağmen aydınlatılamadığına, sebep olarak da, bu konudaki eserlerin azlığına değil, bilâkis pek bol bulunuşuna işaret etmektedir.

Gerçekten İdari Kazanın belli başlı konularından biri olan İdari Tasarruflardaki sakatlıklar hakkında, gerek ders kitapları, sistematik eserler, gerekse monografiler yolu ile çok şey yazılmıştır. Amacımız, bu konuda söylenenleri derli toplu ve kısa bir şekilde bir araya getirmeye çalışmaktır.

II. İDAFİ TASARRUFLAR:

A. Kavram:

İdari Tasarruf ⁽³⁾ için:

JELLINEK, İdare ile ilgili olarak, belli bar şahsa karşı girişilen, hâkimiyeti muntazam irade izharı ⁽⁴⁾ ;

TUREGG, Vatandaşların hakkını tâyin eden, belli bir kanuni temele dayanan, idareye ait, hâkimiyeti muntazam irade izharı ⁽⁵⁾;

HATJRIO, İdari bir merci tarafından icra bir şekilde, yani cebri icrayı mucip olan bir şekilde, ısrar edilen ve idare olunanlara kar-

³ TÜRK HUKUK LÜGATİ s. 146, İdari Muamele(İdari Tasarruf) alm. Vervwaltungsakt, Vervwaltungsverfügung, - fr. acte administratif, - ing. administrative act.

İdari makamların amme hizmetlerinin ifası zımında yaptıkları hukuki muameleler, tasarruflardır. Ameli bakımdan bir muamelenin idari mahiyette olup olmadığını anlamak için iki noktaya bakmak lâzımdır: sâdır olduğu makama; muamelenin idare fonksiyonuna taallük edip etmediğine. Meselâ: talimatnameler, mevzularının mahiyeti bakımından tanzimi ve teşrii bir muamele oldukları hale İdari makamlardan sâdır oldukları için İdari muamele sayılırlar ve bu tasarruflar hakkındaki hükümlere tâbi olurlar. Bilâkis Danıştay'ın veya vilâyet idare heyetlerinin kazai kararları bunların İdari fonksiyonlarına değil, kazai fonksiyonlarına taallük ettikleri cihetle İdari muamele mahiyetinde değildirlir.

⁴ JELLINEK, Verwaltungsrecht, 3. Auflage, 1948 Offenburg, s. 246.

⁵ TUREGG, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1950 Berlin, s. 147 - 148

şı, hukuki bir neticenin tevclidine müteveccih bulunan bir irade beyanı ⁽⁶⁾ ;

ZANOBINI, İdari salahiyyetini icrası sırasında, amme idaresinin bir süjesi tarafından izhar edilen bir beyan ⁽⁷⁾; şeklinde tarifler vermektedirler.

Bunlar ve diğerk hukukçular tarafından verilen tarifler ⁽⁸⁾, İdari tasarrufların mahiyeti yönünden birbirlerinden çok farklı değildir. Esasen çok yönlü müesseseleri, fonksiyonları kısa reçeteler tarzında tariflerle açıklamaya çalışmanın ne dereceye kadar faydalı olduğu tartışma götürür. Tarif ancak bir ipucu verebilir; bir kuşbakışı sağlayabilir. Müesseselerin ve fonksiyonların tanınması ve tanımlanması, kanımızca ancak unsurların tespit edilmesi ve etraflı açıklamalar yapılması ile mümkündür.

K. İdari Tasarrufların unsurları:

Eski Danıştay Kanununun 19. maddesi, esas, maksat, salahiyyet ve şekil olmak üzere 4 unsurdan bahsetmekte idi. Yeni Danıştay Kanununun 30. maddesinin A) fıkrasında, yetki, şekil, sebep, konu ve maksat olmak üzere 5 unsura işaret edilmektedir.

Doktrinde de, örneğin BONNARD, İdari Tasarrufların 5 unsuru olduğunu ileri sürmektedir ⁽⁹⁾.

Müellife göre bunlar saik, ehil ve yetkili bir merci tarafından izhar edilen irade, şekil, konu ve maksattır.

⁶ ZANOBINI, den naklen; İdare Hukuku, 1. Cilt, çev. Akgüç- Erman, 1945 İst., s. 219 - 220. Ve diğerk bazı tarifler için bkz.:

MAYER, Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Auflage, 1924 s. 93 GIESE, Deutsches Verwaltungsrecht, 1930 Berlin-Wien, s. 93-94 MERKL, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1927 Wien - Berlin, s. 174 KÖHLER, Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts, 2. Aufl. 1936 Berlin - Stuttgart, s. 155

NEBINGER, Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil, 2. Aufl. 1949 Stuttgart s. 197

⁷ ZANOBINI, a.g.e., s. 219

⁸ Bu tariflerin, İdari tasarrufların organik anlamı ile ilgili olduklarını söylemek gereklidir. Hukuki tasarrufların ayrımları için bkz.

ONAR, İdare Hukukunun Umumi Esasları, 1. Cilt, 2. tabı, 1960 İstanbul, s. 239 - 254

⁹ ONAR, a.g.e., s. 184 (naklen)

Ancak unsurların tasnifi yönünden mevcutmuş gibi görünen bu farkın, saik ve konu unsurlarının, esas unsuru içinde toplanması dolayısıyla zahiri olduğu ileri sürülmüştü ⁽¹⁰⁾. Yeni Danıştay Kanunu 5 unsuru kabul edince, bu tartışmalar hiç olmazsa kanun koyucu açısından, aktüalitesini kaybetmiştir, denebilir.

Yokluk ve Butlan halleri incelenirken, İdari tasarrufların unsurları daha etraflı olarak ele alınacaktır.

III. İDARİ TASARRUFLARDA YOKLUK ve BUTLAN:

Cumhuriyet devrine kadar devlet icraatından dolayı hükümet hiç bir mahkeme huzurunda cevap vermek mecburiyetinde olmayan ve icra ettiği kendi kararlarının kanun ve nizamlara uygunsuzluğu halinde eşhasa karşı mesuliyet tanımayan metafizik bir varlık halinde bulunmuştur ⁽¹¹⁾. Bu safhada, henüz İdari tasarrufların yokluk ve butlanı hiç bir pratik önem taşımamaktadır. Ancak «Devletin Hukuka bağlılığı» fikri kuvvet kazanıp, idarenin hukuk kaidelerine uyması, fiili ve hukuki tasarruflarında hukuk kaidelerine uygun hareket etmesi bahse konu olunca, idari tasarrufların yokluk ve butlanı, idari kazanın en önemli esaslarından biri haline gelmiştir ⁽¹²⁾.

A. Yolduk ve Butlan Nazariyesinin ortaya çıkışı:

a —Medeni Hukukta:

Yokluk (= inexistence) kavramı, ilk olarak Medeni Hukuk sahasında ortaya çıkmış, Fransa'da Medeni Kanunun müzakere ve tartışmaları sırasında Napoleon BONAPARTE tarafından ileri sürülmüştür. Yokluk terimi, doktrinde ilk defa ZACHARIAE tarafından kullanılmıştır. Bir müddet sonra da, bütün hukukçuların ele aldıkları ve savundukları bir nazariye halini almıştır ⁽¹³⁾. Yokluk, Türk Medeni Hukukunda da, mutlak ve nispi butlan yanında yer almaktadır.

b — İdare Hukukunda:

¹⁰ ONAR, a.g.e., s. 184 vd.

SARICA, İdari Kaza, 1. Cilt, 1949 İstanbul, s. 53 vd.

¹¹ Şurayı Devlet Kanunu Adliye Encümeni Mazbatası, Zabıt Ceridesi Cilt 28

¹² ÖZKAN, İdare Hukuku Ders Notları, 1935 Ankara, s. 76

¹³ SARICA, İdare Hukukunda Yokluk ve Butlan, Ebül'ülâ Mardin'e Armağan, 1944 İstanbul, s. 1191

Yokluk Nazariyesi İdare Hukukuna, Medeni Hukuk yolu ile girmiştir, denebilir. İlk olarak Fransa'da, E. LAFERRIERE tarafından, «Laumonnier/Carriol olayı» dolayısıyla savunulmuş, sonradan aynı hukukçu tarafından, etraflı surette «İdari Kaza» adlı eserinde ele alınarak açıklanmıştır⁽¹⁴⁾. Böylece LAFERRIERE, İdari dâvalar arasındaki ayırımı yapan ilk hukukçu şerefine de sahip olmuştur.

Her ne kadar, M. MESTRE, LAFERRIERE'i tenkit ederek, yok tasarrufla iptal edilebilir tasarrufun ne şekilde tefrik edileceğini göstermediğini, bu hususta açık bir prensip koyamadığını ileri sürmüştü de, Fransız doktrini, genellikle LAFERRIERE'i takip etmiştir⁽¹⁵⁾.

e — Memleketimizdeki durum:

Yokluk nazariyesinin en şümüllü şekli ile «Amme Hukukunda Hukuki Tasarruflar ve Kazai Murakabe» adlı yazısı ve «İdare Hukukunun Umumi Esasları» adlı eseri ile S. S. ONAR tarafından incelendiği söylenebilir.

19 Mayıs 1943 tarih ve «İdari Tasarrufların Unsurlarıyla Yokluk ve Butlan Halleri arasındaki ilgi» adlı dersi ile R. SARICA, Yokluk Nazariyesinin tasarrufun yalnız «Yetki» ve «Şekil» unsurlarındaki bazı ağır ve bariz sakatlık hallerine hasredildiğini, diğer unsurlardaki mühim ve aşikâr noksanların nazara alınmadığını ileri sürmüştür⁽¹⁶⁾. Aynı müellif, Ebül'ûla Mardin'e Armağan'da hemen hemen 87 sayfalık bir etüt çerçevesinde, «İdari Tasarruflarda Yokluk ve Butlan» hallerini, etraflıca incelemiştir.

Bunların dışında, gerek ders kitaplarında, sistematik eserlerde, gerekse monografilerde bu konu, yeterli olmamakla beraber, işlenmiştir⁽¹⁷⁾.

B.Yokluk ve Butlan Arasındaki Farklar:

«Genel olarak bir hukuki tasarrufun maddi veya hukuki yapıcı unsurlarının

¹⁴ (SARICA, a.g.m., s. 1193

¹⁵ TANYERİ, İdari Tasarrufların Salahiyetsizlik Sebebiyle İptali, İdare Dergisi, Sayı: 236, 1955, s. 65

¹⁶ SARICA, a.g.m., s. 1193;- 1194

¹⁷ ÖZGEN, İdari Tasarruflardaki Sakatlıklar, Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt XVII, Sene 1960, Sayı: 1 -4, s. 255 - 289

yokluğu bu tasarrufun da yok, hükümsüz sayılmasını; unsurların kanunun emredici ve yasaklayıcı hükümlerine muhalif hareket, mutlak butlanı; tarafların rızalarındaki fesat, bozukluk ise nispi butlanı husule getirir»⁽¹⁸⁾.

Yokluk (= inexistence — Ungültigkeit) hâlinde tasarruf hiç doğmamış sayılır⁽¹⁹⁾. Ve kimse bu tasarrufa uymakla zorunlu tutulamaz⁽²⁰⁾.

Mutlak Butlanda (= nullite absolue — absolute Nichtigkeit) ise tasarruf doğmuş, mevcuttur; fakat o derece sakattır ki,, behemehal ortadan kaldırılması gereklidir⁽²¹⁾.

Nisbi Butlanda (= nullite relative — relative Nichtigkeit) da tasarruf doğmuş ve mevcuttur; fakat bu tasarruftaki sakatlık, tarafların rızalarına arız fesattan ileri gelip, taraflar doğmuş bulunan tasarrufun sonuçlarına razı olurlarsa, sahih bir tasarrufun bütün hükümleri meydana gelir⁽²²⁾.

Mahkeme içtihatlarının da, yokluk ve butlan arasındaki farklar kabul edilmiş olmakla beraber⁽²³⁾, bazı müellifler bu ayrımı tehlikeli sayarak,, sadece butlan nazariyesiyle yetinilmelidir, demektedirler⁽²⁴⁾.

Yokluk ile Butlan arasındaki farkları şöyle özetlemek mümkündür:

a — bokluk hâlinde, bir İdari tasarruf değil, fiili bir durum, haksız bir fiil mevcuttur. Böyle bir duruma uymak zorunluğu yoktur. Butlan hâlinde ise, sakatlık dolayısıyla iptal edilebilir bir İdari tasarruf vardır. iptal edilinceye kadar,

¹⁸ ONAR, a.g.e., s. 224

¹⁹ SARICA, a.g.m., s. 1195 ONAR, a.g.e., s. 224 ZANOBINI, İdare Hukuku, 1. Cilt, çev. Akgüç + Erman, 1945 İstanbul s. 238 TANYERİ, a.g.m., s. 63

GIESE, Deutsches Verwaltungsrechts 1930 Berlin-Wien, s. 99 - 100 KÖHLER, Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts. 2. bası, 1936 Stuttgart - Berlin, s. 173

IMBODEN, Der nichtige Staatsakt, Habilitationsschrift, 1944 Zürich s. 4

²⁰ TUREGG, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1950 Berlin, s. 163 KÖHLER, a.g.e., s. 174

MERKL, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1927 Wien - Berlin, s. 194

²¹ ONAR, a.g.e., s. 224

²² ONAR, a.g.e., s. 238 İdare Hukukunda nispi butlanı kabul etmiyor

²³ SARICA, a.g.m., s. 1196

²⁴ SARICA, a.g.m., s. 1196

bu tasarruf sahih addolunur.

b — Yokluk herkes tarafından ileri sürülebilir. Buna karşılık, iptal dâvası ancak bu tasarruftan dolayı meşru, kişisel ve halen mevcut bir menfaati zarara uğrayan kimse tarafından açılabilir.

c — Yokluk her zaman ileri sürülebilir. Oysa butlan iddiası belli bir süre içinde mümkündür.

d —Yokluk iddiasının tespiti, hem adliye, hem de idare mahkemelerinin görevine girdiği halde, iptal dâvasına ancak İdari mahkemelerde bakılabilir.

e — Yokluk hâli resen nazara alındığı halde, butlan ilgilinin talebi olmadan incelenemez ⁽²⁵⁾.

C. Yolduk Aleyhinde Fikirler ve Tenkitleri:

Yokluk Nazariyesinin en esaslı tenkidi, Fransız Hukukçusu MESTRE tarafından yapılmıştır ⁽²⁶⁾:

a — Yokluk aleyhinde olanlar, önce şu iddiayı ileri sürmektedirler: «İdare namına yapılan bir takım tasarruflar idareye izafe ve isnat olunmamaktadır. Filhakika idare kendi fonksiyonuna dâhil olmayıp yasama veya yargı fonksiyonuna giren hususlarda bir tasarrufta bulunursa, tasarruf hukuk açısından yok, keenlemeyekün sayılacaktır. Bunun için de, fonksiyonların maddi bakımdan (mahiyet, konu) ayrılmış olması gerekmektedir ki, Kanun Koyucular genellikle maddi ayırımı gerçekleştirmiş değildirlere. Böyle olunca, yürütme (idare) fonksiyonuna dahil olan tasarrufları maddi bakımdan ayırmaya yarayacak kanuni bir kriter mevcut değil demektir. Bu sebepten, tasarrufları butlan veya yoklukla sakat diye ayırt etmek de mümkün olamaz.»

Bu iddialar şu yoldan çürütülmüştür: «Kanun Koyucunun fonksiyonları maddi bakımdan ayırmadığı kabul edilse bile, modern doktrinin böyle bir ayırıma taraftar olduğu muhakkaktır. Kaldı ki, fonksiyon gaspını belirtmek için, mutlaka fonksiyonların maddi bakımdan tasnifine müracaat zorunluğu yoktur. Fonksiyonların organik bakımdan ayırımı esası ile de, bu durumu izah mümkündür. Nitekim idare organının kanunlarla kendine tanınan yetkiyi aşarak,

²⁵ ÖZGEN, İdari Tasarrufların Sakatlıkları, Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt XVII, Sene 1660, Sayı: 1-4, s. 284 - 285

²⁶ SARICA, a.g.m., s. 1197
TANYERİ, a.g.m., s. 65

mevzuatın yasama veya yargı organlarını yetkili saydığı işlere et attığını söylemekle de, organik ayırıma göre, tasarrufları yok saymak mümkün ve gereklidir ⁽²⁷⁾».

b — Bazı müellifler daha ileri giderek, «İdare, kendi fonksiyonunu, yetkisini aşarak, yasama ve yargı fonksiyonlarını, yetkilerini gasp etse bile, mahkemelerin hiç bir zaman, yokluğa hükmettikleri vaki değildir. Sadece tasarruf iptal edilmektedir. Demek ki, mahkemeler yokluk nazariyesine müracaat etmekten çekiniyorlar» demektedirler.

Bu iddiaya da şöyle cevap verilmiştir: «Fonksiyon gaspı gibi vahim ve ağır bir aykırılığın, tasarrufun yokluğunu zorunlu kılacağı yerde, sadece iptalini gerektirmesi, izahı ve savunulması mümkün olmayan bir durumdur. Danıştay, idarenin kendi fonksiyonunu aşmaksızın, sırf kendi iş bölümü esaslarına aykırı bir tasarrufta bulunması halinde dahi, o tasarrufun yokluğuna hükmetmektedir. Demek ki, bu gibi hallerde Danıştay, açıkça söylememekle beraber, tasarrufları, kararları iptal etmemekle, butlan nazariyesi yerine yokluk nazariyesine müracaatı daha doğru saymaktadır. Çok daha vahim ve önemli olan fonksiyon gaspında, Danıştay'ın öncelikle yokluk nazariyesine müracaat edeceğini düşünmek yerinde olur ⁽²⁸⁾».

c —Fransız doktrininde, yokluk nazariyesinin mevzuata istinat etmediği iddiası ileri sürülmüştür. Aynı iddia Türk mevzuatı için varit olamaz; çünkü «Vilâyet Hususi İdâresine Dair Kanun» un ⁽²⁹⁾ 127 inci maddesine göre, genel meclisçe «kanunen muayyen zaman haricinde ve meclisi umumi dairesinden maada mahalde.... İttihaz olunacak kararlar keenlemeyekündür» Bu maddeden anlaşılacağı üzere, kanun yokluk nazariyesini açıkça benimsemiş bulunmaktadır.

Belediye Kanunu ⁽³⁰⁾ da, yokluk ve butlan arasındaki ayırıma benzer bir fark kabul etmektedir. Gerçekten, bu kanunun 73 üncü maddesinde, Belediye Meclisi kararlarına karşı «usulen ilân tarihinden itibaren 10 gün zarfında itiraz olunabilir» denildiği halde, aynı kanunun 74 üncü maddesinde «âdi ve fevkalâde içtimalar haricinde veya vazife ve salahiyeti kanuniye hilâfında veya Devlet kanun ve nizamnamelerine-mugayir olarak ittihâz edilen kararlar... iptal olunur» şeklinde

²⁷ SARICA, a.g.m, s. 1197 - 1199

²⁸ SARICA, a.g.m. s. 1199 - 1205

²⁹ Düstur, Tert. sani. 1328, 4, s. 421 (İdare-i Umumiye-i Vilâyet Kanunu)

³⁰ Düstur, 11, s. 1G1

bir hüküm mevcuttur. Bu maddede, 73 üncü maddede olduğu gibi müddetten bahsedilmediğine göre, bu kabil kararlara her zaman itiraz olunabilir. Ayrıca, 74 üncü maddenin muhatabı «Hükümsüz bırakılacak maddeler» şeklinde kaleme alınmıştır. Kaldı ki, idare hukuku metinlerden ziyade içtihatlarla dayanan bir hukuk koludur⁽³¹⁾.

d —MESTRE bir itirazda daha bulunmaktadır: «Yokluk teorisi hususi hukukta, — KANUNDA SARAHAHAT OLMADIKÇA BUTLAN BAHSE KONU OLAMAZ — prensibinden doğmuştur. Medeni Hukukta bile tartışmalı bir prensibi, metne dayanmayan bir hukuk kolu olan İdare Hukukuna aktarmakta isabet yoktur.»

Bu itiraz da şöyle cevaplandırılmaktadır: «Yokluk teorisinin ne gibi bir sebeple ortaya çıktığı Önemli değildir. Zira bir teorinin doğum sebeplerinden ziyade, bu teorinin devam etmesini, tatbik edilmesini, kısaca halen yaşamasını gerektiren sebepler önemlidir»⁽³²⁾.

e — Yokluk teorisine karşı olanlar t «Yokluk ve butlan arasındaki farklardan biri de, ilgilinin yoklukla sakat bir tasarrufu nazara almamakta serbest olmasıdır. Oysa ilgililerin butlanla sakat bir tasarruf karşısındaki durumları böyle değildir. Onlar bu tasarrufla bağlıdırlar. Olsa olsa, bazı şartlarla buna karşı bir iptal dâvası açabilirler. Ancak, bu iki müeyyide arasında varlığı iddia edilen fark, pratik herhangi bir fayda ve değerden mahrumdur. . Zira idare yoklukla sakat diye, bir tasarrufu, kararı tatbikten vazgeçemez. Her iki şıkta da, idare edilenler, karar aleyhine dâva açmak zorundadırlar»' şeklinde bir çıkış daha yapmaktadırlar.

Bu iddia da şöyle çürütülmüştür: «Yokluk ve butlan arasında, gerçekten bu yönden bir fark görülme bile, diğer farkların yokluk halini, iptal halinden ayırt etmeğe yeteceği muhakkaktır. Bu

farklar kısaca; müddet, herhangi bir kimsenin yokluk halini iddia edebilmesi, mahkemelerin yokluk halini resen nazara alabilmeleri ve yokluğun adliye mahkemelerinde de dermeyan olunabilmesidir»⁽³³⁾.

f — Bütün bunlardan başka, teorinin aleyhtarları şu noktaya da dokunmaktadırlar: «İptale mahkûm bir tasarrufla, yoklukla sakat bir tasarrufu hukuki bakımdan ayırt etmek imkânsızdır. Bunları ayırmaya yarayacak bilimsel

³¹ SARICA, a.g.m., s. 1205- 1209

³² SARICA, a.g.m., s. 1210-1211

³³ SARICA, a.g.m., s. 1211-1215

ve teorik bir kriter mevcut değildir. Bu bakımdan, butlan teorisi yanında, yokluk teorisine de yer vermek, hukuki ve İlmî bakımdan doğru değildir.»

Bu fikirler de, tenkide çok müsaittir: «Oysa hukuk ve özellikle kamu hukuku, belirli kriterlere sahip olmayan, kavramlar, kategoriler ve teoriler ile doludur. Bunun gibi, butlan ve yokluk arasında bazı farklar bulunduğu halde, bu farkları belirtecek kesin bir hukuki kriter mevcut olmayabilir. Fakat butlan ile yokluk arasındaki fark, görmemezlikten gelinemez ve bu kadarı hukukçu için yeterlidir»⁽³⁴⁾.

g — Yokluk teorisi aleyhindeki son bir fikre göre: «Mahkemelerin yoklukla sakat bir tasarruf aleyhine vaki müracaatı, dâvayı dinlemeyip reddetmeleri, istenen sonuçtan tamamen aksi bir sonuca, varacak niteliktedir. Zira böyle bir durum, yoklukla sakat tasarrufun adeta muteber olduğu düşüncesine meydan verebilir. Kısaca, tasarrufun yokluğuna hükmetmeyip, dâvayı ret etmekle mahkeme davacıyı haksız çıkarmış ve idareye hak vermiş görünmektedir.»

Bu fikir de şöyle t edilmiştir: «Mahkemenin yoklukla sakat bir tasarrufu iptal etmemesi yeninedir. Çünkü var olmayan bir tasarrufun iptali, hukuk açısından bahse konu olamaz. Gerçekten, mahkemenin mevcut olmayan, yok bir tasarrufu iptal etmemesi, hukuki esaslara tamamen uygundur. Ancak bu durumun, tasarrufun muteber olduğu şeklinde bir şüphe ve tereddüt uyandırmaması için, mahkemenin — tasarrufun esasen gayr; mevcut, yok — olduğuna işaret etmesi, yeterlidir⁽³⁵⁾.

Yokluk teorisine karşı olanların ileri sürebildikleri itirazlar, hemen hemen bunlardan ibarettir.

D. Yokluk:

Genellikle kabul olunan bir görüşe göre, İdari tasarrufun yokluğuna bizzat fert hükmedemez. Aksi halde, fertlerin bazı vecibelerinden kaçınmaları mümkün olabilirdi. Demek ki, yokluğun tam bir kesinlik ifade etmediği hallerde, bu

³⁴ SARICA, a.g.m., s. 1215-1217

IMBODEN, Dernichage Staatsakt, 1944 Zürich, s. 39

³⁵ SARICA, a.g.m., s. 1222 - 1224

durumun mahkemelerce tespiti gerekmektedir ⁽³⁶⁾.

Yok tasarruf idareye izafe edilemeyeceğinden, tasarrufu yapanların şahsına izafe edilecek ve medeni hukuk hükümlerine göre haksız fiil ⁽³⁷⁾ teşkil edecek, fiili bir durum meydana, gelmiştir. Bu durumun ve ondan hâsıl olan sonuçların tetkiki, adliye mahkemelerinin de görev sahasına girer ⁽³⁸⁾. Bununla beraber, yok olan tasarruflara karşı fertlerin de idare mahkemesinde dâva açmalarına, hukuki bir engel yoktur ⁽³⁹⁾. Yok, olan bir tasarruf, hiç bir hukuki sonuç doğurmamış bulunacağı için, yokluğu tespit eden mahkemenin kararı yapıcı (= inşai) değil, gösterici (= izhari) bir karardır ⁽⁴⁰⁾.

a .— Genel olarak yokluk halleri:

Bu konuda, başlıca, üç görüş vardır: ⁽⁴¹⁾

aa — Sentezci sayılabilecek görüşe göre, yokluk ancak; yetki gaspında, fonksiyon gaspında ve şekle müteallik ağır sakatlık hallerinde bahse konu olur.

1 — Yetki gaspı, idare namına irade izharına yetkili olmayan bir şahsın, tasarrufta bulunmasıdır:

2 — Fonksiyon gaspı, Devletin için ana fonksiyonunu yerine getirmekle görevli organ veya ajanların, birbirlerinin fonksiyonlarına müdahale etmeleri demektir.

3 — Şekle müteallik ağır sakatlık, bir tasarrufu yok kılar. (Örneğin, yayın ve ilân zorunluluğunun yerine getirilmemiş olması)

³⁶ ÖZ YÖRÜK, İdare Hukuku Ders Notları, 1958/59 Ankara, s. 70

³⁷ ONAR, a.g.e., s. 230

TANYERİ, a.g.m., s. 66 - 67

³⁸ ONAR, a.g.e., s. 230

APPLETON, dan naklen, İ.A.E., İdare Hukuku, 1046 İstanbul, s. 107 NEBINGER, aksi fikir: Vervaltungsrecht, Allgemeiner Teil, 2. bası, 1S49

Suttgart, s. 208: «Yokluğu, normal mahkemeler de nazara alınandırılar. Ancak, yokluğun t o s b i t i normal mahkemelerin görevi dışındadır», s. 212

³⁹ ONAR», a.g.e., s. 231 ÖZYÖRÜK, a.g.e., s! 70

⁴⁰ ÖZYÖRÜK, a.g.e., s. 72

⁴¹ SARICA, a.g.m., s. 1256* 1263 (Daha fazla bilgi için bkz.)

bb — Bir kısım müellifler, (Jeze, Sarıca) yokluk hâlini sakatlığın daha ağır, daha vahim bir derecesi olarak kabul etmektedirler.

cc — Ampirik metoda dayanan üçüncü görüşe göre, Yokluk hallerini, Danıştay'ın konuda verdiği kararlara bakarak çıkarmak en emin yoldur ⁽⁴²⁾.

Bir değer hükmü vermekten çekinmekle beraber, bu sonuncu görüşün, fiili bir durumu aksettirmesi yönünden, daha faydalı olduğu kanısındayız. Bu sebeple, idari tasarruflardaki yokluk hallerini, Danıştay'ın bu konu da verdiği' kararlara bakarak çıkar incelerken, daha ziyade içtihatlarla konulan esasları belirtmeye çalışacağız.

b — Yokluk hallerini, idari tasarrufların unsurları yönünden araştırmak gerekir:

aa — Yetki unsuru:

Yokluk müeyyidesine, Yetki unsurundaki sakatlıklarda daha çok ve bariz bir şekilde rastlanır ⁽⁴³⁾.

1—Yetki gaspı:

İdare namına irade izharına ve karar ittihazına yetkili olmayan bir kimsenin yaptığı tasarruflar, idareye izafe edilecek hukuki bir durum meydana getirmezler ⁽⁴⁴⁾. Bu şekilde ortaya çıkan tasar-

'ruflar, mahkeme içtihatlarınca gayri mevcut, keenlemyekün, yok farz edilmektedirler ⁽⁴⁵⁾.

Danıştay'ın, zımnen yokluk nazariyesine başvurduğu iki ilginç karar vardır:

Birinci Karar: ⁽⁴⁶⁾ Bir orta - okul öğrencisinin, okuldan kovulması ile ilgili karara karşı, velisi iptal dâvası açıyor. Danıştay, okul idaresinin «bu gibi icrası

⁴² ÖZYÖRÜK, a.g.e., s: 70-71

⁴³ ONAR, a.g.e., s. 232

⁴⁴ ONAR, a.g.e., s. 233

TANYERİ, İdari Tasarrufların Salahiyetsizlik Sebebiyle İptali, İdare Dergisi, Sayı: 230, 195<5, s. 50 -69

⁴⁵ SARICA, a.g.m., s. 1226

DERBİL, İdare Hukuku,' 5., Baskı, 1959 Ankara, s. 190

⁴⁶ Kararlar Dergisi, Sayı: 6. 671, s. 117 - 118

lâzım ve kat'î bir karar ittihaz etmeğe salahiyettar olmadığı» m belirtmiştir. Böyle bir kararın Milli Eğitim Bakanlığınca alınabileceği gerekçesiyle de, icrai niteliği olmayan bu karara karşı açılan iptal dâvasını ret etmiştir.

İkinci Karar: ⁽⁴⁷⁾ Aydın Sıtma Mücadele Başkanı, bir kimseye ait arsanın kurutulması için bir karar alıyor ve ilgili şahıs tarafından, bu karar aleyhine iptal dâvası açılıyor. Danıştay, «Hâdisede dâva mevzuu olarak gösterilen Sıtma. Mücadele Reisliğinin mukarreratı hukuken idari dâvaya zemin teşkil edecek lâzımül icra bir mahiyette değildir» gerekçesiyle, dâvayı reddediyor.

Bu kararlarda, sarıh olarak yokluğa, hükmedilmiş olmamakla beraber, yokluk teorisine müracaat edildiğinden şüphelenmek güçtür.

2 — Fonksiyon gaspı:

Devletin üç ana fonksiyonunu ifa ile ayrı ayrı görevlendirilmiş bulunan organ veya ajanların, birbirlerinin fonksiyonlarına müdahale etmeleri halinde, fonksiyon gaspından bahsedilir ⁽⁴⁸⁾ Örneğin, «yargı salahiyetini haiz müesseselerin karar verebilmeleri, kanunen salahiyetli olmalarına bağlıdır. Vilâyet idare heyetlerinin bu gibi vergi işlerinde karar vermek salahiyeti yoktur. Hâdisе bir iptal dâvası mahiyetinde bulunmadığından Vilâyetler idaresi kanununun 63 üncü maddesi şümulünden harihtir. Bu sebeple adı geçen

heyet tarafından verilen karar hükümsüzdür» ⁽⁴⁹⁾ şeklindeki kararı ile Danıştay, İdari meclislerin yargı fonksiyonu ifa etmek için, açık bir hüküm bulunmadıkça, yargı meseleleri hakkında yapacakları tasarrufların, yetki unsuru bakımından yok sayılacağını kabul etmektedir ⁽⁵⁰⁾.

3 — Ağır ve bariz yetki tecavüzü:

İdare tarafından, kendi fonksiyonu dâhilinde bulunmakla beraber iş bölümü

⁴⁷ Kararlar Dergisi, Sayı . 7, 38/214, s. 69

⁴⁸ ONAR, a.g.e., s. 232

SARICA, a.g.m., s. 1228

TANYERİ, a.g.m., s. 57

⁴⁹ Devlet Şurası Birinci Deavi Dairesinin 5.II.1936 tarih ve 35/144 E. 538 K. sayılı kararı, İstanbul Muhakemat Müdürlüğü, 1936, İş Dergisi, s. 168

⁵⁰ ONAR, a.g.e., s. 233

esaslarına aykırı olarak yapılan bir tasarruf da, ağır ve bariz bir yetki tecavüzü teşkil ederse, yoklukla sakat sayılabilir⁽⁵¹⁾. Tokluk müeyyidesinin tatbiki, «ağır ve bariz» şeklinde, belirsiz bir kavrama bağlıdır⁽⁵²⁾. Elde bundan başka bir kriter bulunmadığından⁽⁵³⁾, Danıştay her olayı ayrı ayrı takdir ederek, kararlar vermiştir. Bu konuda ilgi çekici iki karar vardır:

Birinci Karar: ⁽⁵⁴⁾ Bir memurun maaşından dolayı alacağının ödenmesi Tarım Bakanlığınca kabul olunduğu halde, Maliye Bakanlığı bu alacağın verilmemesini karar altına alıyor. İlgili, Maliye Bakanlığının bu kararma karşı dâva açıyor. Danıştay, «Maliye Vekâletinin, Ziraat Vekâleti bütçesinde bir tasarrufa mezuniyeti olmadığına» ve «ortada doğrudan doğruya infazı mucip karar olmamak itibarıyla İdari dâvanın cereyan etmeyeceği» gerekçesiyle dâvayı reddediyor.

İkinci Karar: ⁽⁵⁵⁾ Emekliliğe şevki sırasında, İçişlerine bağlı bir memur, Sağlık Bakanlığınca kendisine ikramiye verilemeyeceği konusunda, alman bir karar aleyhine iptal dâvası açıyor. Danıştay, bu dâvayı da, «tekaüt muameleleri ancak memurların mensup oldukları Vekâletlerce intaç edilir» diyerek ret ediyor,

bb —Şekil Unsuru:

Bir kararın tâbi olduğu usul, merasim, formaliteler şekil unsurunu meydana getirir⁽⁵⁶⁾. Bu unsur da, bariz bir surette yokluk müeyyidesini gerektirecek sakatlıklar gösterebilir⁽⁵⁷⁾. Varlıkları ve hukuki geçerlikleri yazılı, mühürlü, imzalı olmalarına bağlı kararlarda; yayın ve ilânları zorunlu olan talimatname gibi tasarruflarda, bu şekil şartlarına uyulmamış olması, bunları yok kılar⁽⁵⁸⁾.

⁵¹ JELLINEK, Verwaltungsrecht, 3. Bası, 1948 Offenburg, s. 276 NEBINGER, a.g.e., s. -210', «Mutlaka mucip olur»

⁵² ÖZ YÖRÜK, a.g.e., s. 71

⁵³ ARTUKMAÇ, Bizde İdarenin Murakabesi, 1950 İstanbul, s. 377

⁵⁴ Kararlar Dergisi, Sayı: 7, 1598, s. 71

⁵⁵ Kararlar Dergisi, Sayı: 8, 224, s. 70

⁵⁶ ONAR, a.g.e., s. 232

⁵⁷ SARICA, İdari Kaza, Cilt I, 1949 İstanbul, s. 85 DERRİK, İdare Hukuku, 5. Bası; 1959 Ankara, s. 191 IMBCDEN, Der nichtige Staatsakt, 1944 Zürich, s. 98

⁵⁸ ONAR, a.g.-e., s. 234

KâJ-JJLER, a.g.e., s. 178, «Şekle riayet, devlet iradesinin İzharı ile o kadar yakından

cc — Sebep veya saik unsuru:

Sebep veya saik, İdari tasarrufun yapılmasından önce, faili bu tasarrufu yapmaya sevk eden hukuki veya fiili, objektif bir durumdur ⁽⁵⁹⁾. Saik veya sebep denen bu durumun, tasarrufun bir unsuru olup olmadığı ve mahiyeti tartışmalıdır. Bir takım müellifler ⁽⁶⁰⁾, bu unsurdaki sakatlığın, ağır ve bariz olması şartıyla, yokluğa yol açacağı fikrini savunmaktadırlar. Diğer bazı müellifler ⁽⁶¹⁾ ise bu unsurdaki sakatlığın sadece iptal sebebi olacağı kanısındadırlar ⁽⁶²⁾.

Danıştay, bir kararında ⁽⁶³⁾, bir müsteşarın rıza ve muvafakati alınmadan, kendisine haber verilmeden başka bir göreve nâkili ve yerine başka birinin atanması üzerine açtığı iptal dâvasında, «Davacı umumî murakabe heyeti üyeliğine tayinini kabul etmemiş olduğundan inhilâl etmemiş olan bir memuriyete bir başkasının tayini ise hukuken bir hüküm ifade etmeyeceğinden, müsteşarlığa vakit tâyin işleminin hükümsüzlüğüne ve hukuken memuriyeti ilgi ve irtibatının mevcudiyetini tanımak zaruri bulunan davacının bütün hak ve menfaatlerinin» devam etmekte olduğuna hükmetmiştir. Böylece Danıştay, tâyin tasarrufunun saiki olan memuriyetin boş kalması vakiasının mevcut bulunmamasını, ağır sakatlık savarak, hukuki tasarrufu yok, hükümsüz

bağlıdır ki, şekil noksanları... İdari muamelelerin başlangıçtan itibaren, geçerliklerine engel olabilir»

⁵⁹ SARICA, a.g'.m., s. 1231

⁶⁰ ONAR, a.g.e., s. 231

SARICA, a.g.m., s. 1231, Hauriou ve Bonnard'ın da aynı fikirde olduklarını zikrediyor.

⁶¹ ZANOBINI, a.g.e., s. 273 ARTUKMAÇ, a.g.e., s. 392

⁶² Avrupalı müelliflerin bazıları da, saik bakımından aykırılık hallerini genişleterek, özel hukuktaki bir takım sebepleri de ithal etmişlerdir. Örneğin, ZANOBINI, a.g.e., s. 275-276 KÖKLER, Grundchren des deutschen Verwaltungsrechts, 2. Bası, 1936 Stuttgart - Berlin, s. 181 - 183

⁶³ Kararlar Dergisi, 1949, 45, s. 19

addetmiştir.

dd —Komi ve esas unsuru:

Konu, tasarrufun derhal doğuracağı sonuçtur. Bu bakımdan, hukuk kuralının ihtiva ettiği emrin somut bir hale gelmesi demek olan, tasarrufun gerçek sonucuyla, dayandığı hukuk kuralı arasındaki irtibatsızlık ⁽⁶⁴⁾, yokluğa sebep olacak bir sakatlık teşkil edebilir.

Danıştay, bir memurun rızası olmadan başka bir göreve atanması aleyhine açtığı iptal dâvasında ⁽⁶⁵⁾ «...amme hizmetinin kabul edilip edilmemesinde hukuken irade serbestisinin tanındığı hallerde, böyle bir vazifeyi... Kabule icbar mümkün olamayacağından... Bu yoldaki tasarruf... Doğrudan doğruya İdari dâvaya konu teşkil edecek karakteri haiz» olmadığından bu tasarrufu yok saymıştır ⁽⁶⁶⁾.

ee — Maksat unsuru:

İdari tasarrufların nihai gayesi, sonucu olan maksat, kamu yararına yönelmiştir. İdarenin, bir tasarrufu başka bir maksada hizmet için yapması, bu unsuru sakatlar, Teorik olarak, maksat unsurundaki sakatlığın, bariz ve ağır olduğu takdirde yokluk müeyyidi-

leşinin tatbikini gerektireceği düşünülebilirse de, uygulama alanında, 'maltı kemeler maksat unsurundaki saptırma ne kadar bariz olursa olsun, yokluğa karar vermemektedirler ⁽⁶⁷⁾. Böyle bir sakatlık ancak iptal dâvasına konu teşkil etmektedir. Bunun sebebini, diğer unsurlardaki objektif mahiyete karşılık, maksat unsurunun sübjektif oluşunda aramalıdır ⁽⁶⁸⁾. Gerçekten, tasarrufu yapanın maksadının anlaşılabilmesi için, onun psikolojisine nüfuz etmek, dercini, sübjektif düşüncelerini keşfedebilmek gerekir ki, bu genellikle imkânsız derecede zordur ve yüksek yanılma ihtimalini de beraberinde getirir.

⁶⁴ SARICA, a.g.m., s. 1234- 1236 (Ayrıca Fransız içtihatlarından örnekler için bkz.).

⁶⁵ Kararlar Dergisi, 1949, 45, s. 19

⁶⁶ ONAR, a.g.e., s. 234 - 235

⁶⁷ SARICA, a.g.m., s. 1237 - 1238

⁶⁸ ONAR, a.g.e., s. 235.

Ayrıca idarenin, her zaman kamu yararı kıstasına göre hareket ettiğini karine olarak kabul, doğru olur. İdarenin yaptığı tasarruflarda, birden fazla maksadın bulunması gayet tabiidir. Böyle olunca, bu çeşitli maksat unsurlarının tespiti, bütünü imkânsız hale gelir ⁽⁶⁹⁾.

e. Yokluğun sonuçları:

Şimdiye kadar ki incelemelerimizde, yokluk hallerini içtihatlar açısından, başka bir deyimle tümevarım metodu ile tespit etmeye çalıştık. «Yokluk hallerini tespiti yarayacak, tartışmasız, sağlam kriterler bulunabilir mi?» sorusuna ONAR, olumsuz cevap vermektedir. Esasen, yokluk müeyyidesinin tatbikinde sert ve değişmez kriterler koymak mümkün ve doğru değildir ⁽⁷⁰⁾.

Yokluğun sonuçlarına gelince:

aa — Yok olan tasarruf hüküm ifade etmeyeceğinde, kimsenin hukuki durumunda herhangi bir değişiklik yaratmaz.

bb — Tasarruf idareye atfedilemeyeceğinden, tasarrufu yapan, haksız fiil işlemiş gibi şahsen mesul olur.

cc — Yokluk her zaman dermeyeran edilebilir. ⁽⁷¹⁾

dd — Yokluk iddiası, duruma göre, adliye veya idare mahkemelerinde incelenebilir.

ee — Yokluk re'sen nazara alınır ⁽⁷²⁾

ff — Yoklukla sakat bir tasarrufa dayanılarak yapılan bütün diğer tasarruflar da yoktur.

E, Butlan:

⁶⁹ SARICA, a.g.m.; s. 1249

⁷⁰ ONAR, a.g.e., s. 235

⁷¹ ÖHLERİ, a.g.e., s. 174

⁷² ÖZGEN, idari Tasarruflardaki Sakatlıklar, Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt XVII. Sayı: 1 - 4, 1980 Ankara, s. 285

a— Genel olarak:

Butlan, İdari bir tasarruftan, meşru, kişisel ve aktüel bir menfaati zarar gören ilgiliye bu İdari tasarrufu mevzuata — yetki, seldi, sebep, konu ve maksat — aykırılığı sebebiyle, İdari mahkemede iptal ettirme hakkı veren, bir sakatlıktır ⁽⁷³⁾. Yokluk kavramı gibi butlan da özel hukuktan gelmekle beraber ⁽⁷⁴⁾, özel hukuktaki, mutlak ve nispi butlan ile mahiyeti yönünden bir benzerliği yoktur ⁽⁷⁵⁾. Özel menfaatlerin korunması için konmuş bulunan nispi butlanın, kamu yararı düşüncesinin hâkim olduğu İdari tasarruflarda, uygulama alanı yoktur ⁽⁷⁶⁾.

Yokluk hallerine bazı istisnalar haricinde, mevzuat tarafından hiç temas edilmediği halde, butlan halleri Eski Danıştay Kanununun 23 üncü maddesinde tespit edilmişti. Yeni Danıştay Kanununun 30 uncu maddesinin A) fıkrasında ise, doktrinde uzun tartışmalara sebep olup, sonunda büyük bir çoğunluk tarafından kabul edilen, İdari tasarrufların 5 unsuru tahdidi olarak sayılmıştır.

b — İdari tasarrufların unsurlarındaki sakatlıklara göre butlan halleri:

aa — Yetki unsuru:

Yetki, unsurundaki sakatlığın, bir butlan sebebi teşkil edebilmesi için, esas itibarıyla idare namına irade izhar etmek ve icrai ka-

rar almak yetkisini haiz olan İdari bir makamın, başka bir İdari makama ait olan bir tasarrufu yapmış olması gerekir. Bu duruma yetki tecavüzü de denir ⁽⁷⁷⁾.

Yetki tecavüzü çeşitli şekillerde ortaya çıkabilir:

1 — Alt makam, üst makamın yetkilerine giren bir mesele hakkında karar vermiş olabilir ⁽⁷⁸⁾.

⁷³ SARICA, a.g.m., s. 1283

KORMANN, System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte, 1910', s. 208, «Kamu hukukunda, yokluk teşkil etmeyen her sakatlık, butlan sebebidir.»

⁷⁴ HIPPEL, Die Überprüfung von Verwaltungsakten durch die ordentlichen Gerichte, Veröffent... Heft 5, s. 178

⁷⁵ SARICA, a.g.m., s. 1283

⁷⁶ ONAR, a.g.e.j s. 238

⁷⁷ SARICA, a.g.m., s. 1273 -1274

⁷⁸ ÖZGEN, a.g.m., s. 276

Karar: ⁽⁷⁹⁾ Danıştay, «Üst makam tarafından tâyin edilmiş olan bir memurun madun makam tarafından azli hukuk esaslarına olduğu gibi kanun ve tüzük hükmüne de aykırı bulunduğundan yapılan azil işleminin salahiyetsizdik noktasından iptaline karar vermiştir.»

Karar: ⁽⁸⁰⁾ Başka bir olayda, «... Eski eser ve anıtların korunmasını temin için lüzum görülecek her türlü gayrimenkul istimlâklerinin (...) yapılması vazife ve mesuliyeti belediyelere değil, hükümet namına münhasıran Maarif Vekâletine ait bulunduğu...» şeklinde bir karar verilmiştir.

2 — Üst makam, alt makamın yetkisine giren bir hususta karar verirse, bu dahi bir iptal sebebi teşkil eder.

Karar: ⁽⁸¹⁾ «3710 sayılı Belediye İstimlâk Kanununa göre menafi amme kararı vermek veya bu kararı geri almak yetkisi mahallin en büyük mülkiye âmirine verilmiş ve hâdisenin ilçede cereyan etmesi itibariyle bu yetki kaymakama ait bulunmuştur. Ve yine mezkûr kanuna göre kaymakamlıkça verilen karar kesin bulunmaktadır. Şu durum karşısında Valilikçe alınan kararın kanuna aykırılığı zahir bulunduğundan iptaline...»

3 — Bir makam, aynı derecedeki bir makamın yetkisine tecavüz edebilir.

Karar: ⁽⁸²⁾ «8186 sayılı Kanunun 23 üncü maddesine göre, mezkûr Kanunun mer'îye tarihinden itibaren bu gibi ahvalde amme menfaati kararı vermek yetkisi Münakalât Vekâletine ait bulun-

madığından. Nafia Vekâletince müttehaz«dâva konusu kararın yetkisizlikten iptaline...»

Bunların dışında; bir İdari tüzel kişi, başka bir idari tüzel kişinin; merkez idaresi, âdemi merkeziyet idaresinin; ademimerkeziyet idaresi, merkeziyet idaresinin yetkilerine tecavüz edebilirler ⁽⁸³⁾.

bb — Şekil unsuru:

⁷⁹ Kararlar Dergisi, Sayı: 34, 946/4058, s. 64

⁸⁰ Kararlar Dergisi, Sayı: 74, 956/68, s. 31

⁸¹ ÖZGEN, den naklen a.g.m., s. 275 276

⁸² Kararlar Dergisi, Sayısı: 73, 858/238, s. 112'

⁸³ SARICA, İdari Kaza, Cilt I, 1949 İstanbul, s. 63-64

Danıştay Kanununa göre, şekil yönünden noksanlık da, butlan sebebi olabilir:

- 1 — Çok ağır noksanlar, tasarrufun yokluğuna,
- 2 — Ağır noksanlar, butlana müncer olur ⁽⁸⁴⁾.
- 3 — Tali noksanlar ise, tasarrufun iptalini gerektirmez. Bunun faydası, idareyi aşırı bir şekilperestlikten korumasıdır ⁽⁸⁵⁾.

Karar: ⁽⁸⁶⁾ Bir memur fena sicil almadığı halde ve başka bir vazifeye re'sen nakil ve tahvil edilmeksizin emekliye sevk ediliyor. Memur bu sevk kararı aleyhine iptal dâvası açıyor. Danıştay, «Memurin Kanununun 77 inci maddesinin gösterdiği eşkâle riayet edilmeksizin davacı hakkında tatbik olunan tekaüde sevk muamelesi şekil bakımından muallel bulunduğundan bu baktaki inzibat komisyonu kararının bozulmasına» karar vermiştir.

ce — Sebep unsuru:

«İdareyi hukuki tasarrufu yapmaya sevk eden saik», şeklinde tarif olunan sebep unsurunun sakatlığı halinde, butlanı gerektirdiği malumdur. Danıştay, sebep unsurunda sakatlık bahse konu olduğu zaman, iptal kararı vermektedir.

Karar: ⁽⁸⁷⁾ «Vekâlet emri müessesenin hizmetin nef'ine olarak cereyan etmesi lâzım gelir. Bu hususun anlaşılması için de İdari lüzumun ne surette tahakkuk ettiğinin bilinmesi icap eder. Dâva olu-

nan valilik ileri sürdüğü İdari lüzumu tespit ve tâyin edememiş olduğuna göre bakanlık emri işleminin bir esasa dayandığı anlaşılamadığından iptaline..»

dd — Konu unsuru

Herhangi bir tasarruf, hukuk alanında mevzuatın ondan beklediği sonuca aykırı bir sonuca yönelmişse, bu tasarruf mevzuata konu açısından aykırı demektir. Kararın bu noktadan iptali gerekir ⁽⁸⁸⁾.

⁸⁴ SARICA, a.g.e., s. 86

⁸⁵ ÖZ YÖRÜK, a.g.e., s. 73

⁸⁶ Kararlar Dergisi, Sayı: 16, 40/1510, s. 21 — 22

⁸⁷ ÖZGEN den naklen, a.g.m., s. 279

⁸⁸ SARICA, a.g.e., s. 1277

Karar: ⁽⁸⁹⁾ «...10827 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan ortalama kâr hadlerinin tespiti hakkındaki Yönetmeliğin 13 üncü maddesi hükmüne göre, perakendeci ticaret erbabının maliyet bedeline, malın mağazaya nakli dolayısıyla yapılan nakliye bedelinin dahil olduğu sarahaten ifade edilmiş bulunmaktadır. Bu duruma göre taşrada satılan tıbbi müstahzarların satış fiyatına (5 -10) kuruşluk nakliye bedelinin ilâve olunamayacağına dair, 27.6.1961 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan davalı idare tebliğinin iptali...»

ec — Maksat unsuru:

İdari bir makamın, herhangi bir kararı kamu yaran düşüncesinden ve kanunun yöneldiği maksattan büsbütün ayrı bir amaç ile alması, maksat unsurunu sakatlar. Bu sakatlığın tespiti ise, daha önce belirtildiği şekilde, çok zordur.

Karar: ⁽⁹⁰⁾ «Amme hizmetlerine tahsis edilmiş nakil vasıtalarının vergiye tâbi tutulması kanunun metin ve ruhuna uymadığından idare-i Umumiye-i Vilâyat Kanununun 80 inci maddesine dayanılarak tesis edilen işlemin bozulmasına...»

e — Butlanın sonuçları:

aa — Tasarruf iptal edilinceye kadar mevcuttur ⁽⁹¹⁾ ve idare edilenler ona uymaya mecburdurlar.

bb — İptal dâvası, meşru, kişisel ve aktüel bir menfaati zarar gören kimse tarafından açılabilir.

cc — Butlan iddiası belli bir süre içinde ileri sürülebilir.

dd — Adliye mahkemelerinin, iptal dâvalarına bakmaları, görevleri dahilinde değildir ⁽⁹²⁾.

⁸⁹ Kararlar. Dergisi, D.8 K. No: 962/3376

⁹⁰ ÖZGEN den naklen, D. 6, K. No: 46/559, s. 283

⁹¹ IMBODEN, Der nichtige Staatsakt, 1944 Zürich, s. 27

⁹² NEBINGER, Venvaltungsrecht, 1949 Stuttgart, s. 212-213

F. İptal İlâmlarının İnfazı: ⁽⁹³⁾

Danıştay'ın bir kararında belirtildiği gibi, «... İdari tasarrufların kazai murakabeye tâbi tutulmasını hukuka bağlı devlet prensibinin en muteberiz ve karakteristik vasfı» icabındandır ⁽⁹⁴⁾.

İdarenin, hangi mahkeme tarafından verilirse verilsin, kesin hükme hürmeti ilkesi, Anayasanın 132 inci, Danıştay Kanununun 95 inci maddeleri ile belirtilmiştir. Ayrıca, Danıştay içtihadı da bu yöndedir ⁽⁹⁵⁾.

IV. SONUÇ:

Girişte de belirtildiği üzere, İdari tasarruflardaki yokluk ve butlan problemi İdare Hukukunun üzerinde en fazla durulmuş meselelerinden biridir. Ancak, mahiyeti icabı bir takım belirsiz kavramların unsurlarını teşkil ettiği, idari tasarruflardaki yokluk ve butlan hallerini, kesin olarak tespit etmeye yarayacak bir kritere varılana maştır.

Belki, böyle bir ölçünün mevcut olmaması, gün geçtikte daha büyük bir hızla gelişen ve değişen toplum hayatının şartlarına ve ihtiyaçlarına, idarenin ayak uydurabilmesine imkân vermektedir. Gerçekten, bazı konularda, spontane ihtiyaçların zorladığı hukuk normları, tasarlanıp yürürlüğe girinceye, başka bir deyişle kanunlaşınca kadar, önemlerini kaybetmektedirler. İdare Hukuku alanı ise, değişmeye en müsait hukuk kollarından biridir.

Bu bakımdan, idare mahkemelerinin bu alanda oynadıkları rol, çok büyüktür. Olaylardan prensibe yükselmek ve hiçbir zaman katılaşmayan bu kuralların, temeldeki olaylar başka yön aldıkça, karakterlerini değiştirebilmeleri, hukuk hayatının daimi gelişmesini temin etmektedir.

⁹³ GÖZÜBÜYÜK, İptal İlâmlarının İnfazı ve Danıştay'ın Tutumu, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi!, Cilt XVI, No: 2, 1931, s. 119 -126

⁹⁴ Kararlar Dergisi, Sayı: 50 - 53, 50/128, s. 118

⁹⁵ Kararlar Dergisi, Sayı: 2, Umumi Heyet 35/28, s. 17

TOPLUM KALKINMASI BİRİMİ OLARAK İLÇENİN FİNANSMAN İHTİYACI

Selçuk YALÇIN DAĞ

Türkiye ve Orta Doğu Amme

İdareleri Enstitüsü Öğretim ve

Araştırma Uzmanı

GİRİŞ

I. İLÇENİN TOPLUM KALKINMASI BİRİMİ OLARAK SEÇİLMESİNİN NEDENLERİ

II. İLÇENİN TOPLUM KALKINMASI BİRİMİ OLARAK MALİ OLANAKLARININ YETERSİZLİĞİ

- Genel Bütçeden Yapılan Giderler
- İl Özel İdareleri Bütçelerinden Yapılan Giderler
- Toplum Kalkınması Teşvik Fonları

III. İLÇEYE MALİ OLANAK SAĞLAMAK İÇİN YAPILAN TEKLİFLER

- İlçelere Tüzel Kişilik Verilmesi
- İlçelerde Mahalli İdareler Birlikleri Kurulması
- İlçelerde İl Özel İdarelerinin Şubelerinin İhdası
- Toplum Kalkınması Teşvik Fonunun Geliştirilmesi
- İller Bankası köy kalkınma paylarının T. K. teşvik fonuna aktarılması
 - Köy kalkınma paylarının mahiyeti, amacı
 - Tahsis edildiği alanlar Tahsis yöntemi
 - 1945 - 1966 yılları arasında yapılan tahsisler

Payların kullanılmasından beklenen amaçların gerçekleşmesini sınırlayan nedenler

Payların kullanılmasına ilişkin politikanın aksayan yönleri

Projelerin merkeze intikalinde gecikmeler Proje ve köy seçiminde hatalar

Uygulamanın kontrol edilmemesi ve sonuçların değerlendirilmemesi

Payların kaldırılması tezini savunanlar

Payların belediyelere iadesi

Payların T. K. teşvik fonuna intikali

Payların Islah edilerek devam etmesi görüşü

Uygun bir tahsis politikasının saptanması

Projelerin seçimi ve keşiflerin yapılması

Mahalli toplumun katkısının sağlanması

Merkezdeki işlemlerin basitleştirilmesi

Uygulamanın kontrolü ve değerlendirilmesi

- Toplum Kalkınması fonunun geliştirilmesi için diğer tedbirler

Devlet bütçesinden yardım İl özel idarelerinden yardım

Çeşitli merkezi kuruluşların köy yardımlarının fonda birleştirilmesi

SONUÇ

GİRİŞ:

Gerek yönetim mevzuatımız, gerekse toplumsal gerçeklerimiz bakımından «ilçe»nin Türk taşra yönetim düzeninde «temel hizmet birimi» olmasına rağmen, bu birimin kendisinden beklenen hizmetleri etkili bir biçimde yerine getirebilmesi için yeterli olanaklarla teçhiz edilmemiş olması taşra yönetim düzenimizde çeşitli sorunlar ortaya çıkarmış bulunmaktadır.

İlçe'nin yetersizlerinin en önemlisini bu yönetim bölümünün kendi karar organları aracılığıyla kullanabileceği mali olanaklardan mahrum bulunması teşkil etmektedir. Aslında ilçe için çok önemli diğer bir sorun; yetki sorunu da, mali olanak konusuyla yakından ilişkilidir.

Bu çalışmada, özellikle toplum kalkınması yöntemi içinde kendisinden mahalli küçük toplulukların kalkınmasında geniş hizmetler beklenen İlçe'nin mali olanaklara kavuşturulması konusu ele alınmaktadır.

Çalışmanın I. ve II. Bölümlerinde İlçe'nin toplum kalkınması birimi olarak seçilmesinin nedenleriyle, mali olanaklarının yetersizliği üzerinde durulduktan sonra, III. Bölümünde bu noksanı gidermek amacıyla ortaya atılmış olan çeşitli teklifler kısaca ele alınmakta, bunlar arasında özellikle «Toplum Kalkınması Teşvik Fonu»nun geliştirilmesi olanakları üzerinde oldukça ayrıntılı olarak durulmaktadır. Bu olanaklar arasında kanaatimizce İller Bankası'nın «Köy Kalkınma Payları» adı altında her yıl köylerdeki belirli projeler için dağıtmakta olduğu ortalama 5 milyon T.L. tutarındaki mali güç, bu fon için önemli bir kaynak olabilecek niteliktedir. Bu ön yargıyla konu bir yandan imar ve iskân Bakanlığı ile iller Bankasında incelenmiş, diğer yandan bu payların bizzat mahallinde kullanılmasında yetki sahibi olan yöneticilerin mülakat yolu ile görüşleri alınmıştır. Ancak pratik nedenlerle mülakat daha önce faal görevde iken halen içişleri Bakanlığı merkez örgütünde görevli bazı vali ve kaymakamlarla yapılmıştır. Kendileriyle temas edilen valilerin sayısı on üç, kaymakamların on birdir. Mülakat yapılan yöneticilerin sayısının az olmasına rağmen alınan cevaplardaki tutarlılık sebebiyle bu durumun varılan sonuçların geçerliliğini geniş ölçüde olumsuz biçimde etkilediğini tahmin etmemekteyiz.

Mülakat esnasında kullanılan soru kâğıdının bir örneği çalışmanın sonuna eklenmiştir.

I. İLÇENİN TOPLUM KALKINMASI BİRİMİ OLARAK SEÇİLMESİNİN NEDENLERİ

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile birlikte düzenli bir şekilde ele alınmış olan toplum kalkınması çalışmalarında beklenen amaçların gerçekleşmesini sağlamak için daha işin başlangıcında İdari teşkilatlanma sorununu halletmek, bir başka deyişle toplum kalkın

ması çalışmalarından sorumlu olacak idare düzeni üzerinde karara varmak gerekiyordu.

Bu konuda şüphesiz iki çözüm yolu düşünülebilirdi:

- Mevcut idare düzenini (muhtemelen düzeltmeler yapılarak) toplum kalkınması çalışmalarını da yürütmekle görevlendirmek,
- Toplum kalkınması çalışmaları için yeni bir idare düzeni kurmak.

Çalışmaların başında Devlet Planlama Teşkilâtı tarafından birinci çözüm yolunun benimsenmiş olduğunu görüyoruz. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planındaki şu satırlar bu gerçeği belirtiyor:

«Türkiye’de mahalli topluluklara hizmet götüren büyük bir idari teşkilât vardır. Bugün çeşitli çalışmaları yürütmek üzere köylerle ilişkisi olan Devlet sorumlularının sayısı 70 binin üzerindedir. Bunun yanı sıra yeni bir teşkilâtın kurulması önemli tekrarlara sebep olacaktır. Bu bakımdan konunun, bir idari teşkilât kurma değil var olan teşkilâtın, yeni bir çerçeve içinde, yeniden düzenlenmesi şeklinde ele alınması gerekir. Aslında bugünkü teşkilât amaç ve ilkeler bakımından toplum kalkınması çalışmalarına çok yakın bir çalışma yaptığından, böyle bir düzenlemenin gerçekleştirilmesi de oldukça kolay olacaktır.»⁽¹⁾

Teşkilatlanma konusunda halledilmesi gereken bir başka nokta da taşrada toplum kalkınması programlarının yapılması ve uygulanması görev ve sorumluluğunu üstlenecek esas idare biriminin tespit edilmesi idi.

Plânlama Teşkilâtı tarafından bu konudaki tercihin de daha başlangıçta açık bir şekilde yapılmış olduğunu görüyoruz. Mevcut taşra idare birimleri içinde anılan fonksiyonu yerine getirebilecek en uygun birimin ilçe olduğu, 1963 Yılı Programında şu şekilde belirtilmektedir:

«Toplum kalkınması pilot bölge alanları, toplumda kişisel ilişki ve program gereklerini yürütmek bakımından olduğu gibi, yetişkin personel ve harcamalar bakımından da memleketin imkânlarının elverdiği kadar büyük olmalıdır. Bu ölçülere göre

¹ Kalkınma Plânı (Birinci Beş Yıl) 1963 - 1967, DPT yayımı, Ankara 1963, s. 103

ilçenin, toplum kalkınması programlarında birim olarak seçilmesi gerektiği görülmektedir.»⁽²⁾

Ancak görüldüğü gibi ilçenin toplum kalkınması birimi seçilmesine ilişkin olarak D. P. T. tarafından belirtilen nedenler çok genel bir nitelik taşımaktadır. Mamafih bu seçimi müteakip D. P. T., sonradan da Köy İşleri Bakanlığı tarafından özellikle pilot bölgelerde, ilçenin birim olarak seçilmesinin yararlılığını denemek amacı ile inceleme ve gözlemler devam ettirilmiş, ayrıca konuya ışık tutan başka incelemeler de yapılmıştır. Bunlar arasında Doç. Dr. Cevat Geray tarafından yapılan bir araştırmada konu geniş ve ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır.⁽³⁾

Dr. Geray özetle aşağıdaki noktalar üzerinde durmaktadır:

Toplum kalkınması programlama ve uygulama birimi olarak seçilecek idare bölümünün toplum kalkınması hareketinden beklenen amaçları gerçekleştirebilmesi için;

— Devlet ve mahalli topluluklar arasında işbirliğini, halkın hizmetlere gönüllü katılmasını teşvik etmeğe elverişli büyüklüğe sahip olması gereklidir,

—Halkla birlikte program yapmayı ve uygulamayı kolaylaştıracak kadar köy topluluklarına yakın bulunmalıdır,

— Köye hizmet götüren, köy topluluklarını belirli yönlerden etkilemeye çalışan kuruluşların çoğuna sahip olmalıdır,

— Halkın gönüllü çabalarını desteklemek ve gereken çalışmaları yürütmek için yeteri kadar teknik personel il© araç, taşıt ve başka imkânlara, mali kaynak ve yetkilere sahip olmalıdır.

Dr. Cevat Geray mevcut taşra birimlerini yukarıdaki kriterlerin ışığı altında inceleyerek şu sonuçlara varmaktadır:

A. Toplum kalkınması bakımından iller:

Taşra düzeyinde en üst idare basamağını teşkil eden illerimizin, gerek alanları, gerekse nüfusları bakımından, halkla Devlet arasın

² 1963 Yılı Programı, DPT yayını, Ankara, 1963, s. 65

³ Dr. Cevat Geray, «Toplum Kalkınması Programlama ve Uygulama Birimi Olarak İlçe», (VIII. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları: Türkiye’de Bölge Plânlaması, Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması), İskân ve Şehircilik Derneği Yayını, No. 3, Ankara, 1966 s. 197 - 248

da uyumlu ve sıkı bir işbirliğini sağlama imkânları sınırlıdır. Diğer yandan itler daha ziyade kamu düzenini, güvenliği sağlamak görevi ile yükümlüdür.

Köy sorunlarına eğilmek için illerde valiler, ilçelerde kaymakamlardan daha az fırsat bulabilmektedirler. S. B. F. tarafından yapılan bir araştırmaya göre kaymakamların % 93 ünün ilçelerindeki köylerin en az yarısını dolaşıp denetleyebildikleri, valiler için bu oranın c/ç 27 olduğu anlaşılmaktadır. ⁽⁴⁾

Türk köylüsünün davranış ve düşüncelerini ortaya koymak amacı ile 1981 yılında yapılan bir araştırmanın sonuçlarına göre köy işlerinde en etkili kimse olarak, ankete cevap verenlerin %-13 ü Cumhurbaşkanını, (f 9 u valiyi, "Ğ 43 [\ de kaymakam göstermişlerdir. ⁽⁵⁾

Bu açıklamaların ışığı altında illerin toplum kalkınmasındaki yeri, çalışmalarda doğrudan doğruya görev alma yerine, bu çalışmaları destekleme ve yol gösterme olmalıdır.

B. Toplum kalkınması bakımından muhtarlıklar:

Dr. Geray, toplum kalkınması çalışmalarına konu teşkil eden köy topluluklarına en yakın idare birimi olan köy muhtarlıkları, yani köy idarelerinin toplum kalkınması birimi olarak ele alınıp alınamayacakları sorusunu sormakta ve buna olumsuz cevap vermektedir.

Çünkü

1. Çalışmaların köy düzeyinde planlanması ve uygulanması temel ilke olmakla beraber, köy idarelerinin mali imkânları, personel, taşıt, araç ve gereç kaynakları bu alandaki teknik çalışmaları yürütmeye elverişli değildir.

2. Toplum kalkınması hareketinde planlı çalışma yönünden tek tek köyler yerine köy gruplarını kapsayan daha geniş alanlar veya idare bölümleri önem kazanmış, çeşitli çalışmalar da bu yönde gelişmiştir.

⁴ «Kaza ve Vilâyet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma», S.B.P. yayını Ankara, Yukarıdaki e., s. 201 den,

Yukarıdaki e., s. 201 den,
1957, s. 89 - 91

⁵ Frederick Frey ve diğerleri, «Rural Development Project. Preliminary Report», teksir

3. Türkiye'nin çok dağının köysel yerleşme düzeni gerçeği önünde köy hizmet ve alt yapılarının maliyeti bakımından yukarıda anılan noktalar büyük önem taşımakta ve toplum kalkınmasına ilişkin planlama fonksiyonunun, köye değil, köyün üstündeki bir idare bölümüne verilmesini zorunlu kılmaktadır.

C. Toplum kalkınması bakımından bucaklar:

Gerek alan, gerekse köy sayısı bakımından köye en yakın idare bölümü olan bucaklara toplum kalkınması çalışmalarında etkili bir rol verilmesinin akla gelebilmesine rağmen Dr. Geray bu ihtimali aşağıdaki nedenlerle varit görmemektedir:

Genellikle kabul edilen bir görüşe göre, bucaklar artık fonksiyonlarını kaybetmişlerdir. Çünkü bucakta hizmet örgütleri yok denecek kadar azdır. 1949 yılında kabul edilen 5442 sayılı kanunla peyderpey kurulması öngörülen tam teşkilatlı bucak müessesesi çok yavaş geliştirilebilmiş ve 15 yıl içinde mevcut 900'ün üstündeki bucakların ancak % 20 si tam teşkilatlı hale getirilebilmiştir. ⁽⁶⁾

Normal bucağın teşkilâtı, — varsa — bir bucak müdürü, tahrirat kâtibi ve nüfus memuru ile bir jandarma karakolundan ibarettir. Gerekli hizmet örgütlerinden geniş ölçüde mahrum bulunan bucak halen bir haberleşme ve kolluk mercii olmaktan öteye bir anlam taşımamaktadır.

MEHTAP raporunda bucağın önemini kaybetmiş olduğu şu satırlarla ifade ediliyor:

«Sayıları 900'ü aşan bucak müdürlükleri bugün kamu hizmetlerinin görülmesinde etkili bir görev sahibi olmadıkları gibi, İdari kademe olarak da bunların fazla bir anlamı kalmamıştır... Aslında il kademesinin altındaki kamu hizmetlerinin ilçede toplanmış olması ve hemen hemen bütün meselelerin bu seviyede halledilmesi, bucak seviyesindeki idare kademesinin âmini azaltmaktadır. Bu sebeple, bucak kademesindeki İdari birimlerden vazgeçilmesinin bir inceleme konusu yapılması yerinde olacaktır.» ⁽⁷⁾

⁶ Doç. Dr. Arif Payaslıoğlu, «Merkezi İdarenin Taşra Kuruluşlar Üzerinde Bir İnceleme», TODAİE - DPT ortak yayını, Ankara 1966

⁷ «Merkezi Hükümet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri», TODAİE yayını Ankara, 1966, s. 45

MEHTAP raporunda öngörülen bu araştırma (daha geniş kapsamlı bir araştırma çerçevesi için) yapılmış ve esas itibarı ile yukarıda anılan nedenlerden hareket edilerek, bucakların belirli şartlar ve bir sıra dâhilinde kaldırılması, raporda yapılan teklif ve tavsiyeler arasında yer almıştır. ⁽⁸⁾

Günümüzün koşulları içinde önemini ve fonksiyonunu kaybetmiş olan ve bir idare bölümü olarak mevcudiyetini devam ettireceği şüpheli bulunan bucaklara toplum kalkınması çalışmalarının görev ve sorumluluğunun verilmesinin düşünülemeyeceği açıktır.

D. İlçeler ve Toplum Kalkınması:

Dr. Geray il, bucak ve köyün toplum kalkınması için programlama ve uygulama birimi olmak bakımından elverişsizlikleri sonucuna vardıktan sonra, ilçenin aşağıdaki nedenlerle bu fonksiyonu üstlenmeğe en uygun birim olduğunu ifade etmektedir:

1. İlçeler genellikle halkın gözünde başvurulacak ilk makam durumundadır. Halk arasında, dilek ve ihtiyaçlarının kaymakam tarafından karşılanacağına dair inanç yaygındır. ⁽⁹⁾ Yukarıda anılan Frey araştırması sonuçları da bu yargıyı teyit etmektedir.

2. Gözlemler kaymakamların köy işlerine büyük önem verdiklerini ve vakitleri ile çalışmalarının büyük bir kısmını köy işlerine ayırdıklarını göstermektedir.

3. İlçe, köye hizmet götüren kuruluşların, teknik hizmetlerin büyük çoğunluğunun bir arada bulunduğu ve köy topluluklarına en yakın olan idari basamaktır.

4. İlçe idaresi halk — Devlet işbirliğine, halkın karşılıklı yardım ve destekli imece geleneklerine dair olumlu örnekler verebilmiştir. Yukarıda anılan kaza ve vilâyet idaresi üzerindeki araştırmaya cevap veren kaymakamların % 44'ü işlerin % 1 - 40'ını, büyük çoğunluğu ise işlerin % 40 - 100'ünü imece ile yaptırdıklarını belirtmiş bulunuyorlar. ⁽¹⁰⁾

⁸ Araf T."I Payaslıoğlu, a.g.e., s. 59

⁹ Sadık Artukmaç, «İlçelere Hükmi Şahsiyet Tanınmalıdır», İller ve Belediyeler Dergisi, No. 186 (1961), s. 101

¹⁰ a.g.e., s. 102-103

5. İlçeler toplum kalkınmasının, planlı kalkınmanın gerektirdiği planlı ve programlı çalışma alanında da oldukça olumlu örnekler vermişlerdir. Anılan ankete cevap veren kaymakamların % 30'u uzun vadeli bir iş programına veya plana göre çalışmalarını bildirmişlerdir.

6. Öğrenimleri ve yetiştirme şekilleri bakımından kaymakamlar ilçe seviyesinde kalkınmanın dinamizminin en iyi şekilde anlamaya Devlet - halk işbirliği yönünden gerekli önderliği yapmağa en elverişli durumda olan yöneticilerdir.

MEHTAP raporunda özellikle kaymakamların durumlarına değinilerek, «Mahalli Toplulukların Kalkınması İçin Teşkilatlanma» başlıklı bölümde, ilçenin toplum, kalkınması çalışmalarının asıl sorumluluğunu taşıyacak birim olması gerektiği şu şekilde ifade edilmektedir:

«... Türkiye'deki mülki idare sistemi ve taşra idaresi sorumluluğunun idare âmirlerinde özellikle kaymakam ve valilerde toplanması, aslında başka memleketlerde denenmeğe başlanan mahalli toplulukları kalkındırma tertiplerini aratmayacak bir geleneksel mekanizma teşkil etmektedir. Şu halde alınacak yeni tertiplerde mutat İdari teşkilâtтан tecrit edilmesi düşünülen kalkındırma görevlerini de kaymakamların sorumluluğuna vermek, il çapında da valinin yakın ilgi ve denetimini tanımak şarttır... Kaymakamların ilçelerde bugüne kadar mahdut imkânlarla ve yetkilerle sağladıkları başarıları, kendilerinin mahalli toplulukları kalkındırma bakımından en ehemmiyetli idareciler olacaklarını göstermektedir.»⁽¹¹⁾

Toplum kalkınması bakımından mevcut taşra idare bölümlerinin eleştirmesini yapan diğer incelemelerde de, toplum kalkınması çalışmalarından beklenen amaçların gerçekleşmesi için en uygun idare biriminin ilçe olduğunda, aşağı yukarı aynı sebeplerle, ittifak edilmektedir.⁽¹²⁾

¹¹ MEHTAP raporu, s. 49

¹² Bu incelemeler ve görüşler için bkz:

Prof. Fehmi Yavuz, «Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma», TODAİE - DPT ortak yayım, Ankara, 1966 Doç. Dr. Arif T. Payaslıoğlu, a.g.e. Abid Hussain, «The Community Development Programme in Turkey: Its Evolution and Strategy of Operation», DPT teksiri, Ankara, 1964 Fikret Toksöz, «Toplum Kalkınması Birtoni Olarak İlçe», Türk İdare

Diğer taraftan daha önce belirtildiği gibi Köy işleri Bakanlığınca pilot bölgelerde yapılan çalışmalarda başlangıçtaki tercih in isabetini ve yukarıda anılan incelemelerdeki görüşlerin doğruluğunu teyit eder mahiyette olmuştur.

Bize gelince, ilçenin örgütsel yapısının bugünkü şekli ile kalmaması ^artı altında toplum kalkınması programlama ve uygulama birimi olarak ilçenin seçilmiş olmasına yukarıda belirtilen nedenlerle katılmaktayız.

İlçenin örgütsel yapısının nasıl bir düzene kavuşturulması gerektiği sorunu ise aslında yalnız toplum kalkınması çalışmaları ile' değil, genel olarak ekonomik, sosyal ve politik gelişme konuları ile çok yakından ilişkisi olan, bu nedenle uygun bir çözüm yolu bulunması için geniş araştırmalara ihtiyaç gösteren, çok yönlü bir sorundur.

Bu incelemenin konusu bakımından bundan sonraki bölümlerde ilçenin toplum kalkınması birimi olarak eksiklikleri üzerindeki görüşlere kısaca değinilerek, özellikle mali olanakların yetersizliği sebebiyle ilçe seviyesinde toplum kalkınması çalışmalarının aksayan yönleri ve bu aksaklıkları gidermek maksadı ile ilçeye özel mali olanaklar sağlanması konusundaki görüş ve teklifler belirtilmeğe çalışılacak ve İller Bankasının köy kalkınma payları konusu üzerinde ilçeye mali olanak sağlanması yönünden daha ayrıntılı olarak durulacaktır.

II. İLÇENİN TOPLUM KALKINMASI BİRİMİ OLARAK AKSAYAN YÖNLERİ:

Mevcut taşra idare düzeni içinde diğer idare bölümleri ile kıyaslandığında toplum kalkınması birimi olarak en uygun nitelikte olduğu açıkça belli olmasına rağmen ilçenin toplum kalkınması çalışmalarında kendisinden beklenen fonksiyonu olumsuz biçimde etkileyecek birçok yönlerinin mevcut olduğunu görüyoruz.

Dergisi, Kasım - Aralık 1964, No. 291, s. 82 -161 Ocak - Şubat 1965, No. 292, s. 147 - 165

Ziya Çöker, «Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi», Türk İdare

Dergisi, Kasım - Aralık 1966, s. 81 - 93

Tom Askwith, «Evaluation Report of Turkey's Community Development Programme. 1963 - 1966», KİB teksiri.

Bunlar yukarıda anılan incelemelerde genellikle şu başlıklar altında ele alınmaktadır:

A. Alan, nüfus, köy ve bucak sayıları bakımından toplum kalkınması amaçlarına uymayan ilçeler

Yukarıda belirtilen kriterler bakımından çok küçük ya da çok büyük ilçelerin toplum kalkınması çalışmalarında yararlı olmayacakları şüphesizdir. Büyük ilçelerde program hazırlanması, uygulanması ve denetimi, bu programlara halkın katılmasının sağlanması başarılı olmayabilir. Çok küçük ilçeler ise bir kısım hizmetlerin ekonomik bir biçimde yürütülmesini engelleyebilir. ⁽¹³⁾

Araştırmalar 157 ilçenin çeşitli bakımlardan (alan, nüfus, köy ve bucak sayıları) normal sınırların altında ya da üstünde olduğunu göstermektedir. ⁽¹⁴⁾

B. Ulaşım bakımından ilçelerin durumu:

İlçe merkezinin seçimi, ilçe merkezi ile köyler arasındaki yol bağlantısı, köylerin ilçe merkezine uzaklığı, ilçede köylere ulaşan PTT hizmetlerinin niteliği dikkate alınacak olursa ulaşım bakımından yetersiz durumda buluna^ ilçelerin oram ortalama % 20 yi bulmaktadır. ⁽¹⁵⁾

C. İlçenin araç ve taşıt ihtiyacı:

İlçelerimizde eğitim ve yayın çalışmaları için göze ve kulağa hitap eden araç ve gereçler nicelik ve nitelik bakımından yeterli değildir. İlçelerdeki hizmet birimlerinin ellerindeki motorlu taşıt araçlarının sayısı bir dereceye kadar yeterli olmakla beraber, bunların kullanılışında koordinasyonu sağlanmaması önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. ⁽¹⁶⁾ Mamafih pilot bölgelerde bu aksaklık-

¹³ Fikret Teksöz, a.g.e., s. 150-p

¹⁴ Dr. Cevat Geray, a.g.e. s.-224

¹⁵ Yukarıdaki e., s. 226 - 230

¹⁶ İnceleme sırasında ilgili dairelerden alınan bilgiye göre, çeşitli kuruluşların ilçelerdeki motorlu taşıt aracı sayısı şöyledir:

Kaymakamlık; 510 (435'i Şoför kadrolu), tarım teknisyenliği; 346, sağlık merkezi veya hükümet tabiplikleri, 402, veteriner hekimlikler; 349, orman işi. md. veya bölge şeflikleri; 511, Ziraat Bankası; 192, Jandarma kuruluşları (iller rakamı); 786

ların giderilebildiği müşahade edilmektedir. Yol ve yapı işlerinde kullanılan iş makinelerinden ilçe emrinde hemen hemen hiç yok gibidir. ⁽¹⁷⁾

D. Personel yetersizliği:

Personel konusu bakımından önemli bir nokta köy hizmetleri yönünden lüzumlu olan bir kısım kuruluşların ilçe seviyesinde personelinin bulunmamasıdır. Bayındırlık hizmetleri teknik elemanları bunların başında gelmektedir. İlçe kuruluşuna dahil bir kısım kadrolarda silk sık münhaller vukuu ayrı bir problem yaratmaktadır. İlçe seviyesindeki bütün çalışmalar olduğu kadar toplum kalkınması programlarının başarısını da geniş ölçüde aksatan bir başka unsur da ilçe personelinin ve özellikle kaymakamların sık sık nakillere maruz kalmalarıdır.

E. İlçe İdaresinin Yetkilerine ve Mali Olanaklarına İlişkin Sorunlar: „

Bilindiği gibi ana hatları Napolyon tarafından tesis edilmiş olan «İl sistemi» esas itibarı ile kamu düzeni ile güvenliğinin sağlanmasına, vergi ve asker toplanmasına, haleftin nabzının yoklanarak merkezi idarenin politikasının taşrada gerçekleştirilmesine yönelmiş bir sistemdir

Bizim il sistemimizin de aşağı yukarı yüzyıl önce aynı anlayışa uygun olarak kurulmuş olduğunu 1864 tarihli Vilâyet Nizamnamesinin aşağıdaki hükmünden anlamaktayız. Vilâyet teriminin ilk defa kullanıldığı bu nizamnameye göre «Vilâyetin mülkiye, maliye, zaptiye ve politika işlerinin nezareti ve hukuka müteallik hükümlerin icraatı Padişah tarafından nasb olunan bir Vali'ye muhavvel» idi. ⁽¹⁸⁾

Türkiye’de devletin polis - devlet anlayışından hizmet eden devlet anlayışına doğru geçişindeki gelişmeye paralel olarak, son yazılı şeklini 5442 sayılı kanunla 1949 yılında alan il sistemimize, bu kanunla hizmet eden - devlet anlayışına uygun bir nitelik kazandırılmaya gayret edilmiştir.

¹⁷ Dr. Cevat Geray, yukarıdaki e., s. 230

¹⁸ İ. Hakkı Görelî, «İl İdaresi», SEF yayını, Ankara, 1952, s. 6

5442 sayılı kanunla ihdas edilen il sistemimizin konumuzla ilgili bazı temel esaslarını şu şekilde belirtmek mümkündür:

1. Taşrada teşkilâtı bulunan ekseri merkezi kuruluşların taşra birimleri, il sistemine uydurulmuştur.
2. Valilere ve kaymakamlara geniş koordinasyon yetkileri tanınmıştır.
3. Sistemde; ilk kademesi ilçeler arasında koordinasyon, ilçe kademesi ise temel hizmet birimi olarak düzenlenmiştir.
4. İlçenin temel hizmet birimi olmasına rağmen sistemde karar verme yetkisi esas itibarı ile il kademesine tanınmış mali yönden ise ilçeye hiçbir özel olanak ve kaynak verilmemiştir.

Sisteme ilişkin olarak yukarıda anılan özelliklerden ilk üçü Türk taşra idare düzeninin kuvvetini sağlayan özellikler olarak nitelenebilir. Buna karşılık dördüncü özelliği incelediğimizde, ilçenin taşrada temel hizmet birimi olmasına rağmen ilçe idaresinin özellikle kalkınma hizmetleri olarak anılan dört ana hizmet dalına (tarım, eğitim, bayındırlık ve kamu sağlığı) ilişkin olarak karar verme yetkisinin mevcut olmadığını ve ilçenin kendi karar organları vasıtası ile kullanabileceği bir mali kaynağa sahip kılınmamış olduğunu görmekteyiz.

Gerçekten il sistemimizde taşra hizmetleri bakımından karar organı esas itibarı ile Vali'dir. Bakanlar yetkilerini kullanmak üzere re valileri delege ederler, kaymakamlar ise valilerin emirlerini yerine getirmekle yükümlüdürler.

İlçede yürütülen hizmetlerin (köyler ve belde ait ol hariç) hiçbirisinin mali kaynakları ilçe seviyesinde değildir. Bu hizmetlerin finansmanı ya milli bütçeden veya il özel idaresinin bütçesinden yapılmakta, ilçe idaresinin bu hizmetlere ait finansman kaynakları üzerinde herhangi bir tasarruf yetkisi bahis konusu olmamaktadır.

MEHTAP raporunda ilçelerin mali yetersizlikleri şu sözlerle belirtiliyor:

«Harcamaların Bakanlık bütçeleri itibariyle ve ayrı, ayrı yapılması sonunda illerde ve özellikle kalkınma birimini teşkil eden ilçelerde, ortak programlar çerçevesinde toplu harcamalar yap-

mak ve bunlarda mahalli kalkınma gayretlerinin gerektirdiği

Yatkınlığı sağlamak mümkün olmayacaktır.» (19)

Diğer tarafta ekonomi ve teknolojiye son 10 -15 yıl içindeki gelişmeler il sisteminin işlemlerini güçleştiren bir sorun daha ortaya çıkarmış bulunuyor. Bu sorun 1949 dan itibaren köylük yerlerde kalkınmaya etkili en önemli bir kısım hizmetlere ilişkin örgütlerin tedrici bir şekilde il sisteminin dışına çıkarak, taşrada özel bir şekilde teşkilatlanma fırsatı bulmaları sonucunda koordinasyon ve işbirliği bakımından 5442 sayılı kanunun tesis etmiş olduğu düzenin geniş ölçüde bozulmuş olması sorunudur.

Bu koşullar altında ilçe idaresine bugün karşımıza hizmet alanı sınırlı, dolayısı ile ilçe seviyesinde köye hizmet götüren bir kısmı kamu kuruluşları üzerinde koordinasyon imkânından mahrum, hizmet alanına giren konular üzerinde ise karar verme yetkisi geniş ölçüde mahdud ve nihayet kendine özgü, kendi organları vasıtası ile serbestçe kullanabileceği mali kaynaklardan mahrum bir idare bölümü olarak çıkmaktadır.

Yetki, koordinasyon fonksiyonu ve mali kaynaklara ilişkin yetersizliklere çare bulmak amacı ile toplum kalkınması pilot bölgelerinde iki tedbire* başvurulmuş olduğunu görüyoruz:

1. İlçe toplum kalkınması kurullarının ihdası:

Toplum kalkınması çalışmalarında köye hizmet götüren kuruluşlar arasında koordinasyon sağlamak için Bakanlar Kurulu'nun bir kararı ile 1964 yılında çeşitli seviyelerde toplum kalkınması kurulları ihdas edilmiş bulunmaktadır. (20) Çalışmamızla doğrudan doğruya ilgili olmadığı için ayrıntılarına girmekten kaçındığımız bu konuda belirtmek istediğimiz nokta ilçe toplum kalkınması kurullarının ilçe seviyesinde koordinasyonu sağlamak bakımından tam anlamı ile başarılı olmadıkları hususudur. Bu kurulların elverişlilikleri bakımından sorulan soru için bir ilçemizde personelin % 46'sının olumsuz cevap vermeleri manidardır. (21) Bir uzmana göre, kurulların başa-

¹⁹ MEHTAP raporu, s. 53

²⁰ Bkz: Bakanlar Kurulunun 31.8.1934 tarih, 6/3569 sayılı Kararnamesi. Resmi Gazete'de yayınlanmamış olan bu Kararname KB'ca çoğaltılmıştır.

²¹ Doç. Dr. Cevat Geray, «Toplum Kalkınması Deneme Çalışmaları i Bünyan Örneği», (Teksir Doçentlik Tezi), Ankara, 1966, s. 149

rıh olamamasının bir sebebi belki de bunların görevlerinin tereddüde yer vermeyecek bir şekilde açıklığa kavuşturulmamış olmasıdır. ⁽²²⁾

Kurulların nispi elverişsizliklerine rağmen, kaymakamların ve ilçede görevli personelin karşılıklı anlayışa dayanan olumlu tutumlara sahip oldukları ilçelerde, koordinasyonun yüksek oranda sağlanmış olduğunu gösteren örnekler de yok değildir.

Mamafih kanaatimizce il sisteminde ve içe idaresinin yapısında köklü düzenlemelere gidilmeksizin, «hizmet esasına göre teşkilatlanmadın bütün arazını göstererek il sisteminin dışında teşkilatlanmış olan örgütlerin kendi aralarında ve bunlarla il sistemine dâhil birimler arasında yüksek oranda bir koordinasyonun sağlanmasını beklemek oldukça zordur.

2. Toplum kalkınması teşvik fonunun ihdası:

İlçe idaresinin, köklü bir yeniden düzenleme yapılmaksızın ilçede yürütülen hizmetlerin çoğunluğuna ait mali kaynaklara bizzat sahip olması beklenmemekle beraber, bugünkü toplum kalkınması çalışmaları kapsamı içinde dahi, bu çalışmalardan beklenen ^maçların geniş ölçüde gerçekleştirilmesi için ilçe idaresinin az da olsa kendine özgü ve kendi karar organları vasıtası ile kullanabileceği bir mali olanağa sahip kılınması aşağıdaki nedenlerle gerekli görülmektedir:

1. İlçede milli bütçe ve il özel idare bütçesi vasıtası ile finanse edilen ve halk katılımı da sağlanmış olan bazı projelerin tamamlanmasından önce ilgili mahalli toplumun katılma gücü tükenmiş olabilir. Mevcut mali hükümler muvacehesinde bu gibi hallerde örneğin uygulama esnasında tasarruf sağlanan başka projelerden artan ödeneklerin ihtiyaç olan projelere aktarılması da mümkün olmayacağı için, herhangi bir programa bağlı olmaksızın ilçe idaresinin elinde bulunacak genel nitelikte bir fon, projenin böyle kritik bir durumda başarıya ulaşmasını sağlayacak kıymetli bir araç teşkil edebilir. ⁽²³⁾

²² Tonı Askvwith, a.g.e., s. 26

²³ Maden M. K. Wali, «Community Development Programme' in Turkey»,

Final Report, DPT, (teksir), Ankara,196 5, s. 35

2. Yıllık programlara ithal edilmemiş olmasına rağmen, mahalli toplumlar tarafından kendi girişkenlikler* ile ele alınmak istenen ve çok küçük mali veya aynı desteklerle kolaylıkla başarıya ulaşabilecek nitelikteki «duyulan ihtiyaçlar» a ait küçük projelerin uzun formalitelere lüzum kalmaksızın başlatılmalarında da ilçe seviyesindeki genel bir fon son derece faydalı olabilir. ⁽²⁴⁾

3. Mahalli toplumların, araştırmalar sonunda ortaya çıkan gerçek ihtiyaçları ile duyulan ihtiyaçları arasındaki farkın büyük olması halinde, köyün girişkenliğini ve katılma arzusunu gerçek ihtiyaçlarını karşılayacak projelere doğru yöneltmek için, herhangi bir programa bağlanmamış, genel nitelikte bir fonun ilçedeki mevcudiyetinden geniş ölçüde yararlanılabilir.

4. Toplum kalkınmasının başarısı köylünün hükümete olan güveninin yeniden yaratılmasına bağlıdır. İlçe toplum kalkınması kurulu köylüye verdiği sözler* belli ölçüler içinde de olsa, kendi inisiyatifi ile yerine getirilebilirse, söz konusu güven yaratılabilir. ⁽²⁵⁾

Bu nedenlerle ilk defa 1965 Yılı Programında mahalli idareler bütçelerine «toplum kalkınması teşvik fonu» adı altında ayrı ödenekler konulması öngörüldüğünü (s. 394) ve çeşitli kamu örgütlerinin köylere yardım olarak ayrarabildikleri fonları toplum kalkınması âmalarına uygun olarak birbirleri ile ilişkili bir biçimde kullanılmalarının ve bunların toplum kalkınmasında birine* derecede sorumluluk taşıyan valiler emrine verilmesinin toplum kalkınması çalışmalarında başarıya götürecektir tedbirler olarak anıldığını görüyoruz. (s. 395)

1965 yılında Ankara'da düzenlenen «Toplum Kalkınması Pilot Bölgeleri Valileri Toplantısına katılan valiler tarafından da toplum kalkınması çalışmalarının desteklenmesi için özel bir fonun yaratılması fikri geniş ölçüde benimsenmiştir. Mafafih valilerin, fonların sarf yetkisinin kendi uhdelinde kalmasını ve bu fona ayrılacak ödeneklerin kaymakamların teklif edecekleri projelere göre tahsis edilerek, fondan yapılacak yardımların daha çok aynı yardımlara inhisar etmesi fikrini tercih ettikleri anlaşılmaktadır. ⁽²⁶⁾

²⁴ Arslan Başarır, «Toplum Kalkınması Fonları», Pilot Bölge Valileri Toplantısına sunulan rapor, teksir, Ankara, 1965, s. 2

²⁵ Prof. Fehmi Yavuz, a.g.e., s. 143

²⁶ Dr. Cevat Geray, «Köy Kalkınması Pilot Bölgeleri Valileri Toplantısı», SBF Dergisi, XX Haziran 1965, No. 2, s. 878

1965 Yılı Programı ile öngörülen teşvik fonuna ait ilk uygulamanın Köy İşleri ve İçişleri Bakanlıklarının işbirliği sonucunda bir kısım illerin 1965 yılı bütçelerine bu amaçla ödenek koymaları yolu ile fiilen başladığını görmekteyiz.

Bu iller ve her birinin ayırdıkları miktar aşağıdaki cetvelde görülmektedir:
(²⁷)

İlin Adı	Ayrılan Ödenek (TL)
Edirne	12.079
Muş	20.000
Hatay	30.000
Antalya	2.500
Kayseri	2.500
Samsun	25.000
Niğde	2.500
Erzurum	20.000
Çankırı	25.000
Muğla	- 20.000
Trabzon	7.000

1966 yılında bütçelerine ödenek koyan illerin sayısı 19'a yükselmiştir.

Uygulamada, il bütçesinden ayrılan bu ödeneğin kaymakamlardan gelen tekliflere göre il daimi encümeni karan ile ilçelere ayrılmakta olduğu, çeşitli projelere göre yardımlardan bir kısmının aynı olarak, diğer bir kısmının nakden yapıldığı, nakden yapılan yardımların doğrudan doğruya ilgili köy sandığına yatırıldığı, kaymakamların da ilgili daire müdürü ile birlikte yardımın kullanılmasında görevlendirildikleri anlaşılmaktadır. Diğer taraftan illerin bir kısmının bu ödeneği yalnız pilot ilçelere tahsis etmedikleri, il'in

²⁷ Kaynak: Dr. Nuri Tortop, «Toplum Kalkınmasında Teşvik Fonlarının Önemi», Türk idare Dergisi Eylül - Ekim 1966, No. 302, s. 92

diğer ilçelerini de bu yardımlardan yararlandıkları görülmektedir. ⁽²⁸⁾

Toplum kalkınması teşvik fonları fikri ve uygulaması görüldüğü gibi henüz yenidir. Buna rağmen uygun bir biçimde geliştirildikleri takdirde İdari yapıda geniş düzenlemelere gidilmeksizin dahi ilçelerde toplum kalkınması programlarının başarısını engelleyici bir sorunun pratik şekilde halledilmesine imkân verecek bir yol olabilir.

Öte yandan ilçelerin mali yetersizliklerini gidermek için bu fonun geliştirilmesi tekliflerinin yanında, daha köklü tedbirlerle hem mali kaynak, hem de yetki problemlerini halletmeye matuf teklifler de mevcut bulunmaktadır.

III. İLÇELERE MALİ KAYNAK SAĞLAMAK İÇİN ORTAYA ATILAN GÖRÜŞLER:

A. İlçelere tüzel kişilik verilmesi teklifi:

Aşağı yukarı bugünkü il özel idaresinin bir benzerinin ilçe düzeyinde kurulmasını öngören bu teklif, ana kalkınma hizmetleri bakımından bugüne kadar İl'de ve ilçe 'de esas itibarı ile merkezi idare bürokrasisine ait olmuş bulunan politikanın tespiti, kaynakların tahsisi ve kararların verilmesine ilişkin yetkileri mahalli temsili organlara nakletmeye yönelmiş bir görüş olarak karşımıza çıkıyor.

Türkiye'nin ekonomik ve sosyal bakımdan çeşitli gelişme düzeylerinde bulunan bölgelerin arasındaki farklılaşmayı göz önüne alacak bir esnekliğe sahip olmak, milli politikanın ilçe seviyesinde izlenmesine imkân verecek yol ve yöntemlere yer vermek ve kurulacak ilçe mahalli idare birimlerinin yeteri kadar mali güce, maddi olanaklara ve personele sahip olmasına imkân sağlamak şartı ile bu hal tarzının, ekonomik gelişme çabalarına toplumun çok daha geniş ölçüde katılmasına imkân verilecek ev mahalli seçmen kitlelerinin politik seviyesini, geliştirerek İdari ve siyasi düzendeki ağırlığını arttıracak bir imkân olduğuna ve bugün gerek toplum kalkınması çalışmaları bakımından karşılaşılan problemlere, gerekse toplumumuzu geniş ölçüde işgal*eden ekonomik, siyasi ve İdari sorunlara

²⁸ Yukarıdaki e., s. 93, Doç. Dr. Cevat Geray, «Toplum Kalkınmasında...», a.g.e., s. 169

temelden hal çaresi getirecek yollardan biri olduğuna bu satırların yazarı inanmaktadır. ⁽²⁹⁾

B. İlçede il özel idare şubelerinin kurulması görüşü:

Türkiye de mahalli idarelerin il, belde ve köyde kurulacağından bahseden Anayasamızın 116. Md. si muvacehesinde ilçeye tüzel kişilik verilmesi teklifinin Anayasa’da değişikliği gerektirmekte olması bazı çevrelerde ilçeye tüzel kişilik verilmesi amacına merhaleli bir şekilde gitme görüşünün benimsenmesi sonucunu doğurmuştur. Bu ilk merhaleyi şimdilik ilçede il özel idaresinin bir şubesinin kurulması teşkil edebilir. Bu görüşün özellikle İçişleri Bakanlığı tarafından benimsenmiş olduğunu görmekteyiz. Bakanlıkta hazırlanmış olan «İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı» na göre;

— İldeki her ilçede bir il özel idare şubesi kurulacaktır.

— Kaymakamlar üçe özel idare şubelerinin müdürleri olacaklardır^

—Müdürün görevleri şöyle sıralanmıştır;

- İl özel idare hak ve menfaatlerini koruyacak tedbirleri almak ve kanun, tüzük, meclis kararları ve valinin emirlerine uygun olarak özel idare hizmetlerini yapmak,
- İlçenin dört yıllık kalkınma planı ile yıllık çalışma program taslağını hazırlamak ve Ekim ayında ite göndermek,

²⁹ Bu konunun tartışması için bkz:

Ziya Çöker, a.g.e.

Sadık Artukmaç, a’g’e’

Daha genel olarak:

Birleşmiş Milletler, «Yerinden Yönetim ve Kalkınma». Çev. Selçuk Çalımdağ, Necil Ulusay, TODAIE yayını, Ankara, 1967

Henry Maddick, «Memocracy, Decentralization and Development», Asia Publishing House, London, 1963

Pred Riggs, «Economic Development and Local Administration». Philippine Journal of Pub. Adm., January, 1959 pp. 86 -146

-----, «Admin'stration in Developing Countries», Houghton-Milflin

Co., Boston, 1964

LaPolambara, J., «Bureaucracy and Political Development», Princeton University Press, New Jersey, 1963

- İl özel idaresinin plan ve çalışma programlarındaki il- ilçelerini ilgilendiren kısımların uygulanmasını sağlamak,
- Özel idare gelirlerinin tahakkuk ve tahsilini takip etmek,
- İlçede özel idarece yapılan her türlü harcamaların ikinci derecede yüklenme yetkilisi sıfatı ile ödeme emirlerini imza etmek,
- Özel idare teşkilât ve muamelâtını denetlemek,
- Valilerce verilecek yetkiye göre, il özel idarelerince yapılacak sözleşmeleri imzalamak,

— İlçe özel idare şubesi uygulama kurulu aşağıdaki şahıslardan meydana gelmektedir:

Kaymakam (Başkan), ilçe özel idare memuru, fen elemanı, ilçeden seçilen il genel meclis üyesi.

Bu görüşü günümüzün koşulları bakımından gerçekçi ve hiç olmazsa il özel idareleri vasıtası ile ele alınacak projelerin hazırlanması ve yürütülmesinde ilçe idaresine bir dereceye kadar yetki verecek bir geçiş tedbiri olarak olumlu karşılamak mümkündür. Mafâhî özellikle aşağıda tekrar ele alacağımız toplum kalkınması teşvik fonlarının geliştirilmiş şekli ile ilçe özel idare şubeleri fikrini bir araya getirecek bir hal tarzının daha olumlu sonuçlar vereceği düşünüle bilinir.

C. İlçelerde Mahalli İdareler Birlikleri Kurulması

Mevcut mevzuatta değişiklik yapılmasını gerektirmeksizin ilçelerde genel veya özel amaçlı mahalli idare birlikleri kurmak yolu ile ilçenin kendi karar organlarının tasarrufunda bulunacak bir mali kaynağa sahip olmasını öngören bu yolun başarılı olmasını sınırlayan bazı nedenler vardır.

Her şeyin başında aslında mahalli idare birlikleri müessesesi yeni bir müessese değildir. İl ya da ilçe seviyesindeki köyler, belediyeler ve il özel idareleri arasında birlikler kurulması mevcut mevzuat çerçevesi içinde birçok defa denenmiş, fakat genellikle başarısı çok sınırlı kalmış bir uygulama şekli olarak bilinmektedir.

Özel maksatlarla kurulan ve yol, sulama ve benzeri birlikler adı ile anılan teşebbüslerde, elle tutulan şekilde beliren başarılar daha çok münferit vali ve kaymakamların şahsi girişkenliklerine bağlı kalmış, çoğu zaman birliği kuran ve çalışmasını sağlayan idarecinin nakli ile birlik çalışmaları da eski hızını ve etkinliğini kaybetmiştir. Birçok hallerde birliğin varlığını devam ettirememiş olduğu da bir gerçektir.

Öte yandan bazı ilçelerde devamlılık gösteren birliklerin, kuruldukları ilçelerdeki özel koşullardan kuvvet aldıkları ve örneğin tütün, fındık, şekerpancarı gibi düzenli üretim alanlarından sağlanan gelirlerle beslenmelerinin başarılarının en önemli nedenini teşkil ettiği bilinmektedir. Aynı olanaklara sahip olmayan ilçelerde benzeri başarıların elde edilebileceği hususunda tereddüt göstermek fazla karamsarlık sayılmamalıdır.

D. Toplum kalkınması teşvik fonlarının Islahı:

İlçeye mali olanak sağlamak bakımından pratik bir hal tarzı olarak görülen teşvik fonlarının geliştirilerek etkili hale getirilmesi kanaatimizce mümkündür.

Kendileri ile mülakat yapılan 13 vali ile 11 kaymakamın hepsi verdikleri cevaplarda teşvik fonlarının gereğine inandıklarını belirtmişlerdir.

Kanaatimizce beklenen amaçların gerçekleştirilebilmesi için teşvik fonlarına en azından aşağıdaki niteliklerin kazandırılması gerekmektedir.

Teşvik fonunun;

1. İlçe seviyesinde kurulması ve ilçe idaresinin karar organları vasıtası ile kullanılabilmesi gerekir,
2. İlçenin ihtiyacına yeterli olmalıdır,
3. Müstekar olmalı, yani tahsis edilen miktar bakımından yıldan yıla büyük değişiklikler göstermemelidir.

Bu niteliklerin gerçekleştirilebilmesi için her şeyden önce fona uygun kaynaklardan müstekar ödenek sağlanması şarttır. Bu sebeple teşvik fonunun nasıl geliştirilebileceği konusuna önce bu noktanın incelenmesi ile başlamak yerinde olacaktır.

a. Toplum kalkınması teşvik fonu hangi kaynaklardan beslenebilir ?

Fona ödenek sağlayacak çeşitli kaynaklar şöyle düşünülebilir:

1. Devlet yardımları: Toplum kalkınması programlarının bir yanını devlet teşkil etmekte olduğuna göre, bu çalışmalarda başarı şansını arttıracak böyle bir fonun desteklenmesinde doğrudan doğruya milli bütçeden ödenek ayrılması makul bir yol olarak düşünülmelidir.

Ödenek tefriki iki yoldan sağlanabilir:

— Köye hizmet götüren çeşitli merkezi kuruluşların bütçelerinde her yıl belirli bir miktarda teşvik fonu için ödenek ayrılabilir,

— Bu ödenek toplu bir şekilde toplum kalkınması çalışmalarından sorumlu merkezi kuruluş bütçesinde gösterilebilir.

1967 bütçe yılı için KİB'nca ikinci yolun denenmiş fakat başarı sağlanamamış olduğunu görüyoruz. Bakanlık Halk Eğitim Genel Müdürlüğünün teşebbüsü ile bütçe komisyonunda Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinde KİB'ı Halk Eğitim Genel Müdürlüğü adına müstakil bir fasıla 10 milyon TL. sı ödenek konulması teklif edilmiş, fakat komisyonca kabul edilmemiştir.

Mülakat yapılan valilerin % 90'ı ile kaymakamların % 95'inin fona ödenek sağlayabilecek kaynaklar arasında devlet bütçesini zikretmiş olmaları idarecilerin fon için devlet yardımına verdikleri önemi belirtmektedir.

2. İl özel idareleri bütçelerine konulacak ödenek:

1 Mülakatta verdikleri cevaplarda valilerle kaymakamlar il özel idareleri bütçelerinden fona yapılması gereken yardımlara devlet bütçesinden yapılacak yardımlar oranında önem verdikleri anlaşılmaktadır. İl özel idarelerinin köye götürülen hizmetlerden sorumlu bir teşekkül olarak, toplum kalkınması çalışmalarının bu yönüne mali katkıda bulunmalarını beklemek herhalde aşırı iyimserdik anlamına gelmemelidir. Nitekim hiçbir kanuni zorlama bahis konusu olmadan 67 in 19'u iki yıllık bir dönemde bu fona gönüllü ödenek tahsisi yapmışlardır. Bazı illerin ayırdıkları ödeneklerin, sonradan

Toplum Kalkınması Birimi Olarak İlçenin 69 yapılan ilâvelerle 100 bin liranın üstünde olduğu da anlaşılmaktadır. ⁽³⁰⁾ Yapılmış olan ve aşağıda temas edilecek hesaplama göre ilçe başına ortalama 5-6 bin liralık bir katkı, il özel idareleri yönünden yeterli olabilecektir. Bu katkının altı ilçesi olan bir il için anlamı 40 - 50 bin lira civarında bir ödenek tefriki demektir ki günümüzün koşulları altında bu miktarın il özel idareleri bütçeleri için büyük bir yük olacağını ifade etmek kolay değildir.

3. Çeşitli merkezi kamu örgütlerinin köylere yaptıkları yardımlar:

1965 Yılı Programı'nda teşvik fonları için gösterilen bu kaynağın imkânlarının tespit için bir araştırma yapılmıştır. ⁽³¹⁾

Araştırmada elde edilen bilgilere göre köylük yerlere yardım yapan merkezi kuruluşların isimleri ile yaptıkları yardımların tutarı şöyledir:

Köylük Yerlerde Yardım Yapan Merkezi Kuruluşlar ve Yardım Miktarları (1 9 6 5)

Kuruluşun Adı	Yapılan Yardım TL.
Sağlık ve Sosyal Yardım Bk.	
— Sosyal Hizmetler Fonundan	14.500
— Bakanlık Bütçesinden	6.000
İmar ve İskân Bakanlığı	
— İller' Bankası Köy Kalkınma Payları	5.393.000
Turizm ve Tanıtma Bakanlığı	187.500
Vakıflar Genel Müdürlüğü	4.250.000

³⁰ Doç. Dr. Cevat Geray, «Toplum Kalkınması...», a.g.e., s. 159

³¹ Dr. Nuri Tortop, a.g.e. (Araştırmada, merkezi kuruluşların teşvik fonu için ayırdıkları ödenek miktarını bildirmeleri istendiği için, terim meselesi dolayısı ile bildirilmemiş bazı kaynakların olabileceğini belirtmek isteriz.)

Yukarıda anılan kuruluşların yaptıkları yardımlar iki tip örgüte intikal ettirilmektedir: 1) Çalışmalarını kuruluşların amaçlarına yöneltmiş gönüllü kuruluşlar yani derneklere, 2) köy tüzel kişiliklere.

Halen bu yardımların kullanılışı bakımından aralarında herhangi bir ilişki mevcut bulunmamakta, her kuruluş kendi tespit ettiği esaslara göre yardımlarını mahalli örgütlere aktarmakta, bu örgütlerce de alman yardımlar kendi ölçülerine göre kullanılmaktadır.

1966 Yılı Programında yardımların kullanılmasına ilişkin olarak aşağıdaki noktaların ele alınmış olduğunu görüyoruz:

«Yıllık programlara sokulmamış ufak mahalli projelere katılan halk gücünü artırmak amacı ile bugün çeşitli kuruluşların ellerinde bulunan teşvik fonlarının mevcut bütçelerin dışında mahalli koordinasyon kademelerince kullanılması ve iyi değerlendirilmesi önem taşımaktadır.» (s. 684), «Toplum Kalkınması alanındaki gönüllü kuruluşlardan yararlanma yolları için programlar hazırlanacaktır.» (s. 685)

Programda ifade edilen bu görüş çeşitli kumruların bütçelerinde köylere yardım mahiyetinde ayrılan ödeneklerin tamamının teşvik fonları içinde toplanarak eritilmesi anlamını taşımakta ise, bunun gerçekçi bir görüş olduğunu söylemenin güçlüğüne işaret etmek isteriz. Kanaatimizce yapılması pratik olabilecek şey, çeşitli yardım ödeneklerini, tahsis alanlarını değiştirmeksizin, mahalli toplum kalkınması programlarına uygun şekilde sarf edilmelerini sağlamaktır. Bu ödeneklerden muhtemelen belirli bir organın (örneğin % 20) genel teşvik fonuna intikali bir tedbir olarak düşünülebilir.

Bu teklif İller Bankası köy kalkınma paylarını kapsamakta, aşağıdaki bölümde bu payların kullanılması hakkındaki görüşümüz ayrıca belirtilmektedir.

(Devamı Gelecek Sayıda)

TERCÜMELER

DANİMARKA'DA İDARİ İŞLEMİN ADLİ DENETİMİ (*)

Yazan:

Ole KRARUP

Çeviren:

Dr. Jur. Âlim Şerif ONARAN

Tetkik Müşaviri

1849 yılından beri bütün Danimarka Anayasalarında vatandaşın İdari makamlar aleyhine mahkemelerde dava açma hakkı tanınmıştır. Halen yürürlükte olan 1953 Anayasasındaki hüküm, «Adalet Mahkemeleri, İcrai Otoritenin icraatı üzerine açılacak davalarda karar vermeğe yetkilidir» şeklindedir. Buradaki «Mahkemeler», her ne kadar, — Fransa'da ve onun verdiği örneğe uyan diğer ülkelerde olduğu gibi özel İdari mahkemeler değil — adi mahkemeler anlamına geliyorsa da; bu asırda gelişen Danimarka İçtihadı da, Fransa İdare Hukuku'nun örnek prensiplerinden büyük ölçüde etkilenmiştir.

Bu husus, özellikle, İdari kararların malûliyeti hakkında 1924 yılındaki çalışması halâ hukuki sahada temel telâkki edilen Poul Andersen'in eseri ⁽¹⁾ yönünden doğrudur.

İÇTİHAT (Jurisdiction)

Bununla birlikte, On dokuzuncu Yüzyıl İçtihadı, diğer bir temel prensip vazetmişti: Mahkemelerin İdari yetkiler üzerinde üstünlük tesis edemeyeceği görüşü (ve bunun mukabili). Bu sebepten, Mahkemelerin, bir İdari işleme; bir karar, o kararı vermeğe yetkili bulunan merciin teessüs etmiş içtihatlarının dışında verilmişse, müdahale etmeleri mümkündü; yani, bir İdari otorite tarafından, hakkında, kendi içtihatları dışında, karar verilen husus, Mahkemelerin içtihadına girebiliyor; bu hususta açılan davada da, idari karar bir yana bırakılarak, Mahkemelerce nihai karar alınabiliyordu.

(*) Internationa Review of Administratrative Sciences Dergisinin xxxIII. cilt, 1967 -1 sayılı nüshasından tıpkıbasım, sh. 11 - 18.

¹ Alman baskısı: UNGÜLTIGE VERWALTUNGSAKTE, Mannheim 1927.

Böylesine bir görüşle, halen kabul edilmiş olan Mahkemelerin idari Kararların kanuna uygunluğu hakkında tam bir denetleme yetkisini haiz olmasını kabul eden prensip arasında esaslı bir fark bulunduğu aşîkârdır. Fakat bu iki görüşün sonuçları, aslında pek birbirinden farklı değildir. Bir bakıma bunun sebebi, ne İdari ne de kazai yetkiler bakımından içtihat anlayışının açık olmayışdır.

İngiliz Hukukçusuna bu husus aykırı gelmeyebilir. Hukuki sahada İngiliz Doktrinin, belli bir derecede, içtihat anlayışına bağlı bulunduğu pek bilinen bir husustur ⁽²⁾. Denetleme İctihadının temeli, kendi içtihatlarına göre hareket eden bir İdari otoritenin «hata edebilme imkânına sahip bulunmasıdır; yani, davaya bakan mahkemenin, hata, esas hakkındaki içtihadın dayandığı noktaya (jurisdiction fact) kadar varmadıkça; karara, (kayıtlardaki maddi hata hariç), müdahalesini gerektiren içtihat yoktur. İngiliz içtihat nazariyatım «problematic» hale sokan husus, «ictihad»ın anlamının genellikle kabul edilmiş bir tanımı bulunmamasıdır; bundan dolayı., daha aşağı derecedeki mahkemelerin kararları açıkça birbirine aykırıdır ⁽³⁾. Bu saiklar içinde, Profesör Jaffe, «mefhum» un manasını aşağıdaki biçimde izah etmeğe çalışıyor:

«Kanun vaizinin açık veya zımni niyetinin bazı önemli hataları denetlemeyi tehdit etmek olduğu... Ve içtihat nosyonunun... Denetlemenin sahasını izah edecek derecede mükemmel olduğu... Durumlar mevcuttur. «İctihat» kelimesinin, metafizik bir mutlak olmayıp, sadece hatanın ağırlığını veya karakterini ifade ettiği kabul edilince; bunun, kelimeyle ifade edilen bir anlamı olduğu ve bu anlamın boş bir kelimeden ibaret bulunmadığı anlaşılır» ⁽⁴⁾.

Mefhumu bu şekildeki yorumu tartışılmıştır ⁽⁵⁾, bununla beraber bu yorum, Danimarkalı öğrenciyi ikna edicidir; çünkü, On dokuzuncu Yüzyıl'da ve Yirminci Yüzyılın ilk 20 - 30 yılında Dani

² Bakınız: H.W. R. Wade, ADMINISTRATIVE LAW, 1961, sh. 70 ve A. Rubinstein, JURISDICTION AND ILLEGALITY, 1985, Fasil ix.

³ Bakınız: A. de Smith, JUDICIAL REVIEW OF ADMINISTRATIVE ACTION, 1959, sh. 70; ayrıca bakınız: Gordon LAW QUARTERLY REVIEW, 1929, n. 45, sh. 459; Ailen, LAW AND ORDER, 1956, sh. 356ç Jackson, THE MACHINERY OF JUSTICE IN ENGLAND (3. baskı), 1960, sh. 362.

⁴ Lemis L. Jaffe, JUDICIAL CONTROL OF ADMINISTRATIVE ACTION 1965, sh. 633; ve Harvard Law Review, 1957, n. 70, sh. 963.

⁵ Rubinstehi, op. cit., sh. 213.

marka Mahkemelerinde uygulandığı şekliyle, mefhumun benzer hallerde kullanılmasında tek köklü anlam, Jaffe'nin telkin ettiği'dir.

Diğer yandan, Danimarka'daki gelişme muhtemelen İngiliz Öğrencisi bakımından ilgi çekicidir; çünkü, Danimarka Mahkemeleri, denetleme sahasını aşar anlamda her hangi bir tutuma düşmeksizin, birdenbire değil yarım asırlık bir devrede, «içtihat» terimini ve tüm içtihadı denetleme fikrini terk etmişlerdir. Bununla birlikte, bu devrede, bazı gelişmeler kaydedilmiştir; bunun emareleri, açıkça içtihadı gözeten kararlarda olduğu kadar, mahkemelerin İdari işlemlerin kanuna uygunluğu üzerinde kapalı sayılamayacak biçimde kontrolünü sağlayan kararlarında da görülmektedir.

Bu gelişmenin sebeplerinden biri, — İdari karar, mahkemelerce denetlenip doğruluğu onaylanarak, otomatik olarak «içtihadı» nitelik kazanmadıkça — «içtihat» m kabule şayan bir tarifi olamayışıdır. Fakat böyle de olsa, terim'in — tefsiri bir anlam olarak — terk edilmiş olduğu aşikârdır ve — İngiltere'de içtihadın terimle müteradif olamayacağını açıklayan — H. W. R. Wade'in görüşüne ⁽⁶⁾ karşı; (Schwartz'ın tebarüz ettirdiği gibi) (?) İngiliz İdare Hukuku Yorumcusunu, «en iyimser bir deyimle şaşırmış bir duruma sokan» birçok mütenakız kararın alınmış bulunmasına sebep; mahkemelerin yetersizliği ve mefhumun tefsiri anlamda (paraphrase - meaning) ifade edilmesi ile mefhumu bir dereceye kadar «a priori» bir muhteva izafe eden «içtihat» fikri, yani Lord Esher tarafından uygulanan meşhur «İçtihat... bir mahkemenin başladığı sırada takdiri kabil olan şeydir» formülü arasında tefrik yapan doktrindir, görüşüyle tartışma zemini açılabilir.

Fakat bu fikrin, yolsuz maksat, hatalı usul ve diğer buna benzer kusurların, mahkemelerce içtihadı kusurlar teşkil ettiği şeklindeki telâkki ile hemahenk kılınması güçtür ⁽⁸⁾.

⁶ Wade, LAW, OPINION, AND ADMINISTRATION. 1962, sh. 22 ayrıca bakınız: de Smith, op. cit., sh. 70.

⁷ Schwartz, «The Scope of Review in English Administrative Law», MINNESOTA LA W RBVLEW, 1956, n. 41, sh. 71.

⁸ Bu mantığa aykırı durum hakkında özellikle bakınız: Griffith ve Street, PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE LA W (2. basıcı), 1957, sh. 216 ve dv.

TAKDİR KUDRETİ (Discretionary Power)

İçtihat mefhumunu terk ettikten sonra, Danimarka Mahkemeleri ve İlmi içtihatları, «Serbest Takdir»’de benzer bir anahtar - mefhum buldular: Bir idare ajanı kendi takdir hakkı çerçevesinde hareket ettikçe adli denetimden muaftır.

Serbest takdir, bu yazının yazarı tarafından, şu şartlar içinde tahlil edilebildikçe içtihat karşılığı olarak telâkki edilmektedir: 1) Bazı ahvalde, bir otorite, içtihat/takdir’e sahiptir; 2) Bir otorite, içtihat/takdir’e sahip oldukça, aldığı karar mahkemelerce denetlenemez. Bu iki hüküm şu anlamdan başkasına alınamaz: 3) Bazı şartlar altında, bir İdari karar mahkemelerce kontrol edilemez. (3) numaralı hüküm, (1) ve (2) numaralı hükümlerle ayniyet arz eder; çünkü «İçtihat» ve «takdir» kelimelerinin tek anlamı denetlemenin sahasını tarif etmektir.

Bununla birlikte, bir yandan Danimarka Mahkemeleri’nin kararlarına göre, «İçtihat» teriminin başkaca müstakil anlamı olmayan bir karşıt - deyim olduğu veya hiç değilse tedricen bu anlamı kazanmış olduğu ileri sürülebilirken; diğer yandan, Danimarka Doktrininde genel düşünce, «takdir» kavramının buna benzer bir şekilde anlaşılacağıdır.

Diğer taraftan, serbest takdir kavramına bağımsız bir anlam vermek için, mevcut Danimarka Doktrinine karşı vaki teşebbüsler başarı sağlayamamıştır. Düşünülmüştür ki, bir idare ajanına, meselâ bir bakana «uygun gördüğü şekilde» hareket etmek imkânını veren mevzuat, ona takdiri bir kudret sağlar biçimde meydana getirilmiştir. Aynı fikir, yetkililerin şu veya bu hususu «yapabilmelerine» imkân veren mevzuat bakımından da geçerlidir. Kısacası, bir İdari karar, bu karar kanunen tavsif edilmedikçe, takdiri telâkki edilebilir. Bu görüş, Fransız Klâsik Doktrini ’nin görüşüne tevafuk eder ⁽⁹⁾.

⁹ Özellikle bakınız: Léon Michaud, «Étude sur le pouvoir discretionnaire», REVUE GENERALE D’ADMINISTRATION, 1914, cilt 3 ve 1915, cilt I: «Il y a pouvoir discretionnaire toutes les fois qu’une autorité agit librement, sans que la conduite à tenir lui soit dictée à l’avance par une règle d’ordre» («Bir yetkilinin, davranışı, daha önce bir hukuk kaidesi ile kend’ine yazılı bir metin halinde ibram edilmeksizin serbestçe hareket ettiği her durumda takdiri kudret mevcuttur») Aynı çeşit bir tanımlama genellikle İngiliz nazariyatında da mevcuttur. Bakınız: Wade, op. cit., sh. 57 ve 148; de Smith, op. cit., sh. 171.

Bu tanım, uygulanmak zorunda kalındığı zaman, iki aşikâr güçlük ortaya çıkacaktır: ilkin, anlaşılmıştır ki, bazı hallerde, mahkemeler, kanunen tavsif edilmiş olsa da, bir İdari kararı denetlenemez nitelikte görmüş; ikinci olarak da, Mahkemeler, diğer bazı hallerde, yukardaki tanıma göre takdiri eylemleri denetlemişlerdir.

Bu gözlemlerden ilki, aşağıda temas edileceği gibi, zımni gayet formülü ile izah edilebilir; diğeri de Fransız Doktrini 'nin bile karşılaştığı bir muammayı tasvir etmektedir. Maurice Hauriou'nun, «... il n'y a pas d'actes ou, à cote de la question d'opportunité, on ne puisse soulever/des questions de legalité... administrative» «...hiç bir eylem yoktur ki, bünyesinde elverişlilik meselesinin yanında, İdari... Meşruluk meselelerini bulundurmasını» şeklindeki klâsik gözleminin ⁽¹⁰⁾ Danimarka nazariyatında da geçerli bulunduğu göz önünde tutulmalıdır; buna göre, «takdiri eylemler» anlamında, «takdiri» kelimesinin «denetlenemez» anlamına geldiğini ileri sürmek mantıksız olacaktır.

Fakat anılan mantiki güçlük (bir eylemin bazı kısımlarının denetlenmez ligi anlamında), «takdiri eylemler» yerine «takdiri meseleler» tabiri kabul edilmek suretiyle, bertaraf edilebilirse de; Doktrin, kanunun sükût ettiği hallerde, meselâ: belli bir mevzuata göre, bir yetkili makamın izin «verebileceği» hallerde, mahkemece, İdare'nin hakkı hıyarını kullanmasına her zaman cevaz verilmemesi dolayısıyla, başka güçlüklerle karşılaşılır.

Bu gibi hallerde mahkemelere, izin belgesi elde etmek için gerekli şartların formüle edilmesi, yani mevzuat ihdasını zorlayabilme yetkisinin tanınması, Doktrini, takdiri kudretin tarifinde, bir diğer Fransız formülünü kullanmağa zorlamıştır. Eisenmann'm ifade ettiği gibi: «Le controle des âctes administratifs par le contentieux de l'exces de pouvoir ne peut pas etre defini comme un controle de legalité; il est... aussi, il est au moins autant un controle»de «prisprudentialité» («İdari eylemlerin, yetki aşımı iddiasıyla dava konusu olması dolayısıyla vaki denetleme, kanunilik denetleme-

¹⁰ Bakınız: Sirey 1903 - 31- 13, Grazietti Davası, -Prescott/Birmingham Şirketi Davası hk., Schvvartz, verilen kararın, İngiliz İdare Hukukunda tüm olarak kontrol dışı ve mutlak bir takdir yetkisi bulunduğu dair imaları açıkça yalanladığı gözleminde bulunuyor, op. cit., sh. 96.

si olarak izah edilemez; bu... dahi, hiç değilse, bir «içtihadilik» kontrolüdür»⁽¹¹⁾.

Bu kabul edilince, takdir kudretinin tanımının tefsiri bir tanımdan öteye geçmeyeceği belli olmaktadır:

Soru: Hangi hallerde (durumlarda) yargı denetlemesi yapılabilir?

Cevap: İdare, takdir kudretini istimal etmedikçe.

Soru: «Takdir Kudreti» ne manaya gelir?

Cevap: İdare'nin mevzuatta belirtilmiş kaidelerle bağlı bulunmadığı veya mahkemelerin kararlarında ifade etmedikleri durumlardaki yetkisi.

Diğer bir deyimle, ikinci cevap birinciye atıfta bulunur, fakat hiç bir açıklama da sağlamaz. (Zorlayıcı mevzuat açıkça İdari otoriteyi bağlamadıkça) Mahkemenin, ne zaman ve hangi şartlar altında, icraya müdahale edeceği, mefhumun tanımıyla belirtilmemiştir.

MANTIĞA AYKIRILIK (Unreasonableness)

Takdir yetkisi kavramının ortaya çıkardığı kararsız durumu bertaraf etmek için iki yol izlenebilir, bunların ikisi de Danimarka Doktrininde göz önünde tutulmuştur. Bunlardan biri burada tartışılmıştır, diğeri de aşağıda izah edilecektir.

İlkin, mahkemelerin açıkça gayrı makul olan idari kararları bertaraf etme yetkisi bulunup bulunmadığı tartışılmıştır. Bu tartışmanın başlıca iştirakçileri, iki tanınmış hukukçudur: Poul Andersen ve Max Sorensen. İkincisi, mahkemelerin bu yetkilerini tanıırken; ilki, bunu inkâr etmekte ve başlıca delil olarak da, maluliyet ölçü alınmak suretiyle vuku bulacak bir denetlemenin, bütün İdari takdiri tasarrufların denetlenebilmesi anlamına geleceğini iddia etmektedir.

Mahkemelerin (özellikle Âli Mahkeme'nin), genel problem hakkında her hangi bir direkt fikir vermekten kaçınması manidardır.

¹¹ M. Dubisson, LA DISTINCTION ENTRE LA LEGALITE ET L'OPPORTUNITE DANS LA THEORIE DU DECOURS POUR EXCES DE POUVOIR. 1958, Önsöz, sh. 4; yine aynı eser sh. 55 ve Eisenmann, COURS DE DROIT ADMINISTRATIF. 1950, sh. 440 ve dv.

Bu davranış, Sorensen'e, yargıçların fikrince, alınan kararlar açıkça mantığa aykırı bulunduğu için, sırf bu sebepten, bu kararların bertaraf edilmesini gözeterek alınmış bir seri karara işaret edebilme imkânını vermektedir. Bununla birlikte, Andersen, Mahkemelerin, bu gibi hallerde, maluliyeti değil, münazaralı eylemlerin sadece meşruiyetini denetleyeceğini iddia etmektedir.

Bir şoförün çalışma izninin bir emniyet amiri tarafından iptal edilmesi dolayısıyla açılan bir dava ilgili mahkeme tarafından 1951 yılında karara bağlanmıştır. Çalışma izninin iptal edilmesi sebebi, şoförün, İdare'ce müşterilerin rahatı için düzenlenen bir ankete katılmayı reddetmesi olmuştur. Mevzuat çalışma izninin iptali için sadece «makul delil»i şart koşturmuş ve ilgili mahkeme, davayı emniyet amirinin lehinde karara bağlamışsa da; yargıçlar, emniyet amirinin talebinin makul olup olmadığı hakkında bağımsız bir durum. Takınmışlardır. Bu kararda, Sorensen, sadece makuliyet ölçüsüne istinat eden bir denetleme yetkisi görmüş; Andersen ise, kararın «serbest takdir» e istinat etmediği, çünkü mevzuattaki «makul delil» deyiminin, sadece müşterilere hizmet mülâhazaları anlamına geldiği, diğer — gayri muayyen — mülâhazaların nazarı itibara alınmaması gerektiği görüşünde ısrar etmiştir. Andersen'in görüşüne göre, Mahkeme, maluliyeti değil, «tamamen başka bir şey olan» kararın meşruluğunu denetlemiştir.

Bu konuda «Kanuna aykırılık» ile «Mantığa aykırılık» ı birbirine zıt mefhumlar olarak görmek açıkça bir hatadır. iki müellifin de, meselenin gerçeğinde, yani denetlemenin sahası üzerinde, birbirleriyle olduğu kadar, mahkeme ile de prensipte mutabık bulundukları muhakkaktır; mahkemenin maluliyeti denetleyip denetlemeyeceği hakkında aralarındaki zahiri anlaşmazlık, iki müellifin de de muhtemelen, İngiliz ve Fransız Klâsik Doktrinleriyle hemahenk olarak, takdir kudreti mefhumuna «a priori» bir anlam vermeleri vakiasına bağlıdır.

«Makul olma» terimi ister kullanılsın, ister kullanılmasın; denetlemenin sahasına müteallik gerçek problem, İdari kararın gayri. makul bulunduğunun iddia edilebileceği çeşitli durumların incelenmesini gerektiren bağımsız bir analize ihtiyaç duyurmaktadır. Bundan başka, denetlemenin sahası, mevzuat açıkça «makul» delili, akli ve saireyi ister gerektirsin, ister gerektirmesin, genellikle aynıdır.

İLGİLİ VEYA İLGİSİZ MÜLÂHAZALAR (Relevant or Irrelevant Considerations)

Hukukçu yazarlar, Danimarka Mahkemelerinin, Fransız «de- tournement de pouvoir» («yetki sapıtılması») nazariyesini kabul etmekte ve bu beyanı teyit etmek üzere bir kaç kararı örnek göstermektedirler. Bununla beraber, Danimarka Hukuk Literatürünün tehalükle kabul ettiği klâsik Fransız Doktrinini, Danimarka Mahkemelerinin, — şayet mevcutsa — ancak bir kaç davada uygulamış bulundukları iddia edilebilir. Bu nokta, Danimarka nazariyatının, Fransa'nın önemli davalarından biri olan «Maugras Davasına karşı takındığı tavırla izah edilebilir (Conseil d'Etat, 15 Kasım 1900). 1884 tarihli Belediye Kanunu'na göre, bir Belediye Başkanı, belediye memurları hakkında disiplin kararları almak yetkisini haizdir. Bu davada konu, belediye başkanının iki polis memuru hakkında memuriyetten muvakkat ihraç kararı vermesidir; bu karar, ihraç kararlarının verilmesinde gerçek sebebin, polislerin hakkında işlem yaptıkları bir hancının, belediye başkanının hizmetçilerinden birine intisabı olduğuna istinat etmekle, Conseil d'Etat tarafından bozulmuştur. Conseil d'Etat, belediye başkanının «a agi dans un but autre que la sauvegarde des interets qui lui confies» («kendisine mevdu menfaatlerin korunmasının dışında bir gayeyle hareket ettiği»ni tebarüz ettirmiştir.

Yukarıda anılan incelemesinde, Profesör Andersen, bu karara, temeli yetkililerin sübjektif maksadına dayanan, «detournement de pouvoir»ın bir izahı olarak başvurmaktadır. Maugras Prensibi, Danimarka'da, halâ geçerliğini muhafaza etmektedir.

Bununla beraber, Georges Vedel şu yorumda bulunmaktadır:

«Aujourd'hui, l'agent Maugras etablirait qu'il ne lui est reproche aucun fait de nature à constituer une faute ou tout simplement que les fautes allegues sont des fautes inexistantes et le Conseil d'Etat, sans avoir à se demander quelle etait l'intention subjective du maire de Denain, annulerait simplement pour manque de motif objectif, ou, comme disent les arrêts, de base legale, ou, comme on dit quelquefois, de cause juridique. La consequence en est donc que le detournement de pouvoir a perdu son importance parce que la plupart des recours qu'on aurait, il y a une quarantaine d'annees, bases sur le detournement de pouvoir, le sont aujourd'hui sur la violation de la loi. Dans beaucoup de cas, il est sans interet d'invocmer la mauvaise foi, l'intention coupable de l'auteur de l'acte ma

intenant que le juge de l'excès de pouvoir peut contrôler la matérialité des faits invoqués ou la qualification qui leur a été donnée» («Bugün, ajan Maugras 'yaşasaydı', kendisine kusur teşkil edecek hiç bir eylem izafe edilemeyecek veya izafe edilen kusurlar sadece namevcut olacaktı ve Conseil d'Etat, Denain Belediye Başkanı'nın sübjektif maksadının ne olduğu üzerinde durmaksızın; tasarrufu, sadece saikin fıkdanı hasebiyle veya birçok kararlarda görüldüğü gibi kanuni esastan mahrum olduğu, ya da bazen denildiği gibi, hukuki maksattan beri olduğu için iptal edecekti. Bundan çıkan sonuç şudur ki, yetkinin saptırılması gerekçesi; kırk yıldır, yetkinin saptırılmasına göre açılması icab eden davaların; bugün, kanunun ihlali sebebiyle açılmasından dolayı, önemini kaybetmiştir. Birçok hallerde, kötü niyet'i, eylem failinin suçlu, maksadını öne sürmenin bir faydası yoktur; çünkü şimdi, yargıç, yetki aşımını saptamak için, ileri sürülen olayların maddeliğini veya bunların sağlamış olduğu niteliği araştırmaktadır» ⁽¹²⁾).

Bu yazar, yetkililerin sübjektif maksadının, objektif Saikler veya (aşağıda kullanılan terimle) İdari kararların esas kaziyeleri ile karşılaştırılınca bir anlam ifade ettiğini gösterir örnekler bulmakta müşkülât çekmektedir.

Danimarka Hukukuna gelince, yetki aşımı noktasından bu Yüzyıl içinde alınmış yüz kadar dava taranmışsa da, yetkililerin sübjektif maksadının bir anlam ifade ettiği bir örnek bulunamamıştır.

Diğer andan, İdari kararların esas kaziyeleri kesif bir şekilde göz önünde tutulmuş ve birçok kararlar ilgisiz mülâhazalar yönünden bertaraf edilmiştir. Bu, özellikle, sendikalara üye oldukları veya olmadıkları için bazı kimselere bazı imtiyazların verilmesinden imtina edilmesinden doğan davalar bakımından doğrudur. Bu gibi durumlarda, mahkemeler, ekseriya, eşitlik prensibine istinat ederler.

Bundan başka, mahkemeler ekseriya bir ajanın, muhtelif münasebetlerde, mali mülâhazaları hesaba katmaya yetkili olup olmadığı meselesini göz önünde tutmuştur. Yetki saptırması Doktrini, 1963 yılında pek çok tartışılmış bir davada anılmıştır. Davaya konu teşkil eden hadise, bir belediye encümeni tarafından bazı fabrikacı-

¹² Vedel, COURS DE DROIT ADMINISTRATIF (J. C. Venezia'nın LE POUVOIR DISCRETIONNAIRE'inden naklen 1959); yine Vedel, DROIT ADMINISTRATIF (3. baskı), 1964, sh. 457.

türlere bir gayrı menkulün satışı idi. Tasarruflar, başlangıçta, alıcının gayrı menkulün sadece beşte biri üzerinde inşaat yapma hakkı üzerinde mutabık kalmışlardı. Dava, fabrikatörlerin, daha sonra, yayılmak ve daha geniş bir sahada inşaat yapmak istemelerinden doğmuştu. Encümen, başlangıçtaki şartları etkileyen şehir plânı mülâhazalarının, aslında, alıcıya tüm gayrimenkulün üçte biri üzerinde inşaat yapma imkânını verdiği hususunda mutabakata vardı. Âli Mahkeme, aradaki farktan ötürü, encümenin para ödenmesi talebinde bulunmasını yersiz bulmuştur.

Bir ajanın karar ilgisiz mülâhazalara istinat etmese bile; mahkemeler, ilgili mülâhazaların hesaba katılmadığı esası üzerinden onu iptal edebilir. Mülâhazaların ilgili olması, mahkemelerce, daima derinden derine olmasa da, ekseriya dikkatle incelenir. İdare'nin, ilgili mülâhazaları hesaba katmaksızın aldığı kararların bertaraf edilmesi yetkisi; ajanın, birçok ahvalde, meselâ mecburi satın alına emirleri ile ilgili tazminat bahis konusu olunca, bir miktar para ödenmesini gerektiren kararları bakımından özel bir anlam taşır.

Bir diğer örnek, Mahkemelerin bu konudaki davranışının 1962 yılında Âli Mahkemece karara bağlanmış olan bir davada görülebileceği, vergi takdiridir. Konu ile ilgili dava, bir kiracıya, oldukça ehven şartlarla kiralanan bir resmi binanın gelir değeri üzerine açılmış idi. Vergi dairesi, kiracıyı binanın normal kira geliri ile ödemekte olduğu düşük bedel arasındaki fark ta nazarı itibara alınmak suretiyle mükellef kılmış idi. Daire'nin aldığı karar, Âli Mahkemg tarafından iptal edilmiştir. Mahkemenin çoğunluğu, vergi takdirinin, bir esasa istinat etmesini kabul etmişler; fakat bu esası, kararın, ilgili mülâhazalar çerçevesinde verilmemesinden dolayı, iptal etmişlerdir. Dolayısıyla, Âli Mahkeme, kararında, değerlendirmenin, binanın müstecirinin hangi işle meşgul olduğu, şikâyetçinin kazancına sahip olan bir müstecirin genellikle, normal şartlar içinde, ne kadar kira ödeyebileceği gibi çeşitli birçok mülâhazalar göz önünde tutularak yapılması gerektiğine karar vermiştir.

HATA (Error)

Bir İdari karar, eğer bir maddi hataya istinat etmişse, muhatabının talebi üzerine iptal edilebilir. Bu esas, hata ister kanundan, ister keyfiyetten, isterse kararır, eksik bir kanuni hüküm («serbest takdir»in geleneksel sahası) izlenerek verilmesinden neşet etsin, değişmez.

*

Meselâ bir memurun muvakkaten işten uzaklaştırılması gibi serbest takdir sahasında alınmış bir karar, bir keyfiyet hatası üzerine alınmışsa; Doktrin, Mahkemelerin, bu kararın hükümsüz bulunduğuna hükmetmeleri görüşüne mütemayildir. Nitekim birçok kararlar da böyle hükmedilmiştir. Diğer yandan, bir hatanın yapılmış bulunduğuna ve kesin olduğuna bir müspet delil gerekir — kusursuz bir esasa bağlansaydı, kararın farklı olacağına dair emniyetle tahminde bulunulmalıdır. Delil ibraz etme hakkı üzerinde özel kayıtlamalar yoktur; ancak, belli bir sahada, idare, yüksek derecede bir takdir hakkına sahip olup ta, bu durum karşısında karar da doğru alınmışsa, mahkeme başka delil ibrazına müsaade etmemeğe mütemayildir.

Kanunun yetkili makamlara çeşitli mülâhazalar veya kriterler arasında hakkı hıyar tanıdığı hallerde, İdarenin «tercihte hata işlemesi — Fransız idare Hukukunda buna, keyfiyetin tavsifinde hata deniyor tününden bir kararın iptal edilip edilemeyeceği, özel bir problemdir. Bu gibi hallerde, İdari takdirin doğru olup olmadığının mahkemelerce denetlenip denetlenmeyeceği sorusu; muhtemelen ajanın, kanunen öngörülen nazari seçme hürriyeti nazarı itibara alınmaksızın cevaplandırılmalıdır.

Uygulanan kriter — takdirin mesnedi —, ister kanunda açıkça ifade edilmiş olsun, ister ajanın seçimiyle tecelli etsin, denetleme iki durumda da yerinde telâkki edilmelidir.

Buna uygun olarak, denetlemenin sahasının ne olacağını da, konuyla alâkalı takdirin tipi tayin eder. 1958’de görülen bir davada, bir mahalli otoritenin, bir elma koruluğu sahibinden özel bir vergi istisnaiyesiniz, kanunun sağladığı serbest takdir hakkını kullanarak reddetmesi dava konusu olmuştur. Redde âmil olan sebep, meyvenin merak saik asiyle (hobby olarak) yetiştirilmesi olmuştur. Bu sebep, mahalli yetkililerce göz önünde tutularak diğer üç meyve yetiştiricisinin de istisnai etten yararlanması reddedilmişti. Bu bahçenin bir «meraklı bahçesi» («hobby estate») mi, yoksa bir «zirai teşebbüs» mü olduğu meselesi, mahalli yetkililer uygulamayı bir diğer sebepten reddetmiş oldukları halde, kayda tabi tutulmaksızın, ilgili mahkemece ele alındı.

Aynı prensip, İdare’nin taksi işletme izni çıkarmak veya yenilemek için yapılan müracaatları reddetmesinin yerinde olduğuna dair bir seri karar veren Norveç Mahkemesince de uygulanmıştır.

Kanuna istinat ederek, yetkililer, çeşitli müracaatçılar arasında izin vermeğe elverişli olanları seçmekte serbesttirler. Bununla beraber, Mahkemeler, mücerret olarak (in concreto) uygulanan takdiri denetlemiş ve çeşitli davalarda, İdare'nin kararlarını iptal etmişlerdir. Meselâ, müracaatçılardan birine işletmek istediği arabaları yeterince bakımlı tutmamasından dolayı izin verilmemesi halinde, Mahkemenin tutumu böyle olmuştur.

Bu gibi hallerde, ajan'ın kararı, «keyfiyette hata işlemek veya geleneksel Fransız terimini kullanmak suretiyle ifade edelim «un fait matériellement inexact» («maddi bakımdan hatalı bir vakıa») ya istinat ettirilmek suretiyle verildiğinden kusurlu bulunabilir. Meselâ, İdare, arabalarla ilgili şartların varlığından haberdar olmamış olsaydı; bu husus, kararı etkileyebilirdi. Bununla birlikte, doğrudan doğruya keyfiyet hatasına veya keyfiyetin çeşitli safhaları hakkında bilgisizliğe kadar götürülemeyen vasıfta hatalar da denetlenebilir.

1951 tarihli bir Âli Mahkeme kararı şöyledir: bazı kimselerin işletme izinlerinin, bu kimseler 1940 - 1945 Alman İşgali sırasında vatanperverliğe yakışmaz biçimde hareket ettiklerinden ötürü itimada şayan olmadıklarından, yenilenmemesi keyfiyeti; tetkikat sonunda iptal edilmiştir. Bir yandan müracaatçının işgal sırasındaki davranışının bir menfi tasarrufu icap ettirebileceğini kabul eden Mahkeme; diğer yandan, davada, bahis konusu olan davranışın, böylesine bir işlem yapılmasını gerektirecek kadar ağır olmadığına hükmetmiştir. Hükümde, «serbest takdir» konusunda, denetlemenin sahasının bilinen sınırlarına rağmen, alman kararın çok akla aykırı ve genellikle kabul edilen losyonlara karşı bulunduğu malûl bulunduğu ifade edilmiştir. Denetlemenin şümulü hakkındaki bu görüş, muhtemelen Danimarka'da da böyle telâkki edilmektedir.

KANUN VE VAKIA (I a w and Fact)

Danimarka Mevzuatında, Anglo - Amerikan hukukunda pekiyi bilinen, kanunla vakıa arasındaki tefrike pek rastlanmaz. Prensip olarak, denetlemenin, kararın iki veçhesine de şamil bulunduğu söylenebilir. Vakıanın (keyfiyetin) denetlenmesi yetkisi, diğerleri arasında, mahkemeler önünde delil iradesini, özellikle şahit ikamesini ve meselenin ehlivukufa inceletilmesini istilzam eder. Danimarka Doktrininde resmen tanınmamış olsa da; bu tefrikin, adli denet

Danimarka’da İdari İşlemin Adli Denetimlemeye belirli kayıtlar getirmesinden dolayı belli bir önemi vardır. Belli bir mevzuat karşısında, bir keyfiyetin İdari muhtevasının doğru olup olmadığı mevzubahis olduğu zaman, tatbikatta, mahkemelerin gösterdiği çekingenlik buna bağlanmalıdır. Şayet, bir davada, ulaşılması çok güç ve üzerinde uzman bir İdari yetkilinin karar verdiği bir vasıf lama mevcutsa; mahkemelerin denetlemesini tedbirli olarak kullanması tavsiyeye şayan ve Anglo - Amerikan Doktrinde olduğu gibi İdare’nin muhteva üzerinde mahkemelerden daha iyi karar verebilecek bir yargıç durumunda bulunduğu beyanını destekleyecek mülahazata ulaşması mümkündür⁽¹³⁾.

1960’ların başında görülen bir davada, bir ithalatçı, gümrük yetkililerinin, ithal edilen bazı elektrikli yastıkları, «elektrikle tedavi araçları veya elektrikle ısıtma unsuru» sayacak yerde, «yatak (yastıklar dâhil)» kategorisine sokarak, yanlış tarife tatbik ettiklerini iddia etmiştir. Tarifenin doğru olup olmadığı meselesinin Mahkeme önüne getirilip getirilmeyeceği Âli Mahkeme tarafından ayrıca karara bağlanmış; Mahkeme, üçe karşı dört oyla, meselenin mahkemelerce ele alınabileceğine karar vermiştir (bunu takiben tarifenin filhal hukukiliği hakkında verilen kararda Mahkeme, oybirliğiyle Gümrük yetkililerinin tasarrufunu desteklemiştir.) İçtihadı müteallik karara esas teşkil etmek üzere, Âli Mahkeme’nin çoğunluğu, özellikle «eşyanın tarifi ve tabiatı» bakımından tertiplenen tarife meselesinin, kaide olarak, Mahkeme önüne getirilemeyeceğini beyan etmişse de; yine de, kararları, Gümrük Tarifesi hükümlerinin «hatalı olarak tertip edilip edilmediği ve hatalı uygulanıp uygulanmadığı» hususuna istinat etmesi gereken Mahkemelerin «a priori» olarak davayı reddedemeyeceğine hükmetmiştir.

Tırnak içine alınan kelimeler, tefrikin uygulanmasındaki güçlükleri gösteriyor: pratikte, görülen davalarda, eşyanın tabiatı ve tarifine ilişkin bir değerlendirme (vakıa), tarifenin tertibi ve uygulanması (kanun) keyfiyetinden ayırt edilemez. Mahkemenin kararı, alâkalı sahadaki vakıanın, yani İdari uzmanlar tarafından alınmış belirli teknik nitelikteki kararların, (bunlar meşru hükümleri ihtiva etseler de), muhtevanın bir bölümü olarak denetleyemeyeceğini; ancak, kanunun uygulanmasından taaddüt eden hallerin, sadece genel bir- esas üzerinden, yani mevcut vakıadan ayrılmak suretiyle, mahkemelerce karara bağlanabileceğini işrap eder mahiyettir.

¹³ Bakınız: Ailen, op. cit. sh. 301; Schwartz, op. cit. sh. 43; ve Carr CONCERNING ENGLISH ADMINISTRATIVE LAW, sh. 108.

İdare'nin, ne dereceye kadar «uzmanlık bilgisi»ni haiz telâkki edilebileceğini ifade etmek güçtür. Örnek olarak, Âli Mahkeme, 1950'de, belirli bir sahanın, üzerine tesis yapılmış saha olarak telâkki edilip edilemeyeceği hususunu tüm olarak karara bağlayıp bağlamamakta mütereddit kalmıştır; İdari karar bu sahada bir incelemeden sonra verildiği halde, mahkeme kararı böyle bir temelden mahrumdu.

USÛL VE ŞEKİL KUSURU (Wrong) Form and Procedure)

Danimarka Kanunları muvacehesinde, bir İdari karar, şekli sebeplerden dolayı da kusurlu addedilebilir; meselâ, bir kararın kanunen yetkili (B) tarafından alınması gerekirken, yetkisiz (A) tarafından alınmış olması, genel bir kaide olarak, hükümsüz telâkki edilir. Aynı husus, İdare tarafsız hareket etmemişse, kanunun gözetdiği şekli icaplar yerine getirilmemişse veya tarif edilmiş olan presedir uygulanmamışsa, yine göz önünde tutulur. Bu iki icap, yani şekil ve usul, her hangi bir mevzuatla tanzim edilmemiş olabilir. Bununla beraber, özel hukuk sahasında, yetkili makamları belli bir şekil ve usule uymayı zorlayan kaideler bulunabilir ve hatta böyle açıkça belirtilmiş her hangi bir düzenlemenin yokluğu halinde, Mahkemeler, birçok hallerde, İdare bakımından, çeşitli asgari zorunluklar ihdas etmiş; özellikle, meselenin esas bakımından hatalı olarak ele alınması vakıasına istinat eden kararları bertaraf etmiştir. Danimarka nazariyatı, «tabii Adalet» terimini tanımaz, fakat — bu terimi gözetmeseler de — Mahkemeler, önünde sonunda, İngiliz Mahkemelerinde alınan aynı sonuçlara ulaşır. Bir ajan, mevzuat açıkça zorlamadıkça, aldığı kararın mucip sebebini göstermekle mükellef değildir.

Genel bir kaide olarak, Mahkemeler, kararın bertaraf edilmesi için şart teşkil eden bir şekil veya usul kusurunun muhkem olmasını gözetirler. Ancak, bu kaidenin tatbiki güçlük arz edebilir. Bahis konusu kusurun, «genellikle» maddi olmak zorunluğuna delâlet edip etmediği (yani, usul müteallik zorunluklar altında takarrür etmiş durumların ortaya çıkmasında etkisi hesaplanıp hesaplanmadığı) veya (genel etkisi bertaraf edilerek) «mücerret» hatanın, maddi olarak ortaya çıkmış bulunmasının zorunlu ve yeterli bulunup bulunmadığı tartışılmıştır.

Özet olarak: bir kararın usulü kusur noktasından bozulması için, bu kusurun «genellikle» maddi olması gerekli — ve aynı za

manda kâfi — bulunmasının cari fikir olduğu söylenebilir. Diğer yandan, Mahkemeler, genel karakterine bakılarak maddi olduğu söylenebilecek bir usul kusuru mevcut bulunmasına rağmen, belli bir durumun ortaya çıkmasında bu kusurun etkili olmadığı tamamen ispatlanabildiği zaman, istisnain kararları tasvip etmektedir.

Nazariyatta, usulü veya şekli kusurun öneminin muhkem kazıye teşkil ettiğine dair şüpheler, adli yargılamanın sahasına dair geleneksel anlayışla müterafiktir: Mahkemeler, İdari temşiyet tasarruflarını denetlememelidirler — ve davanın ortaya çıkışında, şekil veya usul kusurunun oynadığı rolü nazarı itibara almayı üzerlerine vazife telâkki ettikleri hallerde yaptıkları da bundan başka bir şey değildir. Birçok durumlarda da hassaten böyle olmaktadır. Örnek olarak, bir memurun, memuriyetten ihracına karar verilmesi; objektif olarak ihracın mantiki sebepleri, her hangi bir özel denetime tabi tutulmaksızın, bir temşiyet tasarrufu telâkki edilmektedir. Diğer yandan, şayet, daha önce memurun savunması alınmaksızın (bu kusurun önemi «mücerret» olarak değerlendirilmelidir), taaddüt etmiş bir azli denetleyecekse; Mahkeme, azlin her durumda (hatta her hangi bir kusur olmasa bile) tahakkuk edip etmeyeceğine karar vermek zorunluğuyula temşiyet meselesini nazarı itibara almalıdır.

Bununla beraber, buna karşı olarak, mevcut davalarla, Mahkemelerin, «temşiyet meselelerini» hükme bağlamakta güçlük çekmemiş bulundukları iddia edilebilir. Adli denetlemenin sahası, gayet tabii olarak, bir usul hatasının davanın özünü etkilediği hallerde, genişlemektedir; diğer bir deyimle, Mahkemelerce denetlemeye, normal olarak tabi bulunmayan — yani, bir memurun azlinin mantığa uygun olduğu — tasarruflar; böylesine bir kusurun kararı temelsiz kılacağı inancını verdiği özel durumlarda denetleme konusu olabilirler.

GAIYET HÜKÜMLERİ (Finality Clauses)

Gaiyet hükümlerine, yani İdari kararların mahkemelere getirilemeyeceği hakkındaki kanuni hükümlere, Danimarka mevzuatında sık sık rastlanır. Bu yüzyılın belli devrelerinde, öylesine genellikle bu yola başvurulmuştur ki, her kanunda bu konuda hiç değilse bir hükme rastlanmaması garipsenir. Bununla beraber, Adalet Bakanlığı bünyesinde özel bir Kanun Dairesi'nin kurulduğu 1958 yılından bu yana, Mahkemeleri denetleme yetkisinden mahrum kılacak mevzuata prensip olarak karşı durulmasını gözetken kesin bir değişiklik husule geldi. Bundan dolayı son yıllardaki mevzuatta, pek az gaiplik hükümlerine rastlanır.

Kendi denetleme sahalarını sınırlayan bu gibi hükümleri, Mahkemelerin, Anayasaya uygun bulmaları hayret uyandırır (davaya bakma yetkisi üzerine Anayasa hükümleri, metin olarak hiç bir istisna tanımamaktadır). Gaiyet hükümlerinin Anayasa’da meknuz bulunduğu iddiasının sebebi, Anayasa’nın hazırlanması zamanına ait tarihi devrede bulunabilir: şayet idare yetkilileri ve 'hukuk mahkemeleri, kendi özel sahaları içinde koordine edilmişlerse; gaiyet hükümleri, sırf, bahis konusu sahanın İdari saha olduğu vakıası üzerine oturulabilir. Diğer yandan, İdari ve adli yetkililerin koordine bulunuşu ve bunu takiben mahkemelerin denetiminin hukuki bir kontrol olarak kabul edilmesi telâkkilerini terk ettikten sonra; Danimarka Mahkemelerinin, gittikçe daha fazla gaiyet hükümlerine saygı duymamağa mütemayil oluşu karakteristik bir husustur. Uygun bir tahdidi tefsire istinat ederek, Mahkemeler, son yıllarda, gerçekten, kanun yazının her hangi bir adli denetime mani olmak arzusuna öylesine bir gayretle karşı çıkmaktadırlar ki; birçok kanun hükümleri bu noktadan açık bir ifadeyle tedvin edilmiş olsalar bile, bu hükümlerin bir önemi olduğunu iddia etmek güçtür.

İdare’ye sübjektif bir esas üzerinden yetki bahşeden kanun hükümleri — «şayet bakan, isterse» veya «yetkililere uygun gelirse» v.s. gibi — evvelce adli murakabeyi sınırlar biçimde tefsir edilmekteydi: mevzuatın burada gözettiği şart, kanunda zikrolunan objektif şartlar değil, yetkili makamın özel şartların bulunup bulunmadığına dair tamamen sübjektif düşüncesidir (¹⁴). Bununla beraber, bugün, kanunda mevcut bulunan şartları; bunlar ister sübjektif, ister objektif terimlerle ifade edilmiş olsun, Mahkemelerin denetleyecekleri hususunda artık pek şüphe duyulmamaktadır. Yalnız farklı olan, sübjektif terimin, bir İdari uzmanın yetkisiyle tekevvün etmiş bir teknik takdiri istilzam etmesidir. Bundan dolayı, Mahkemeler ekseriya tedbirli hareket ederler; bununla beraber, prensipte, şartların sübjektif terimlerle veya objektif terimlerle ifade edilmiş bulunması uygulamayı etkilemez.

Bu konuda Danimarka’daki teşrii gelişme de, yıllardır sarsılmaz telâkki edilmiş sabit kavramlı bir klâsik teorinin, yeni teşrii gelişmelere her hangi uygun bir teorik biçim vermede güçlükler çıkardığını göstermektedir. Bu husus, gaiyet hükümleri hakkındaki doktrinde olduğu kadar, takdiri yetki meselesi bakımından da doğrudur.

¹⁴ Bakınız: Wa,de, op. cit. sh. 72.

MAHALLİ İDARELER

TETKİKLER:

KALKINMA AMAÇLARINA UYGUN BİR MAHALLİ İDARE SİSTEMİNİN NİTELİKLERİ

Arslan BAŞARIR

Mahalli İdareler Genel Müdür

Muavini

Gelişmekte olan ülkelerde ekonomik, sosyal ve kültürel sorunların çözümü ve düzenli ve dengeli kalkınma amaçlarının sıhhatli olarak gerçekleşmesi yalnız Devletin Merkez ve Taşra Örgütleri ile başarılabilir bir konu değildir. Bu yönde merkezi idare tarafından girişilecek faaliyet ve atılacak adımların halkın iştiraki suretiyle, desteklenmesi zorunludur ve bu desteğin sağlanmasında mahalli idarelere önemli bir rol düştüğü bir vakıadır. Ancak Türkiye’de mahalli idareler gerek mali imkânlarının yetersizliği gerek kalifiye ve yeter sayıda personelden mahrum oluşu, gerekse ilgili mevzuatın çok eski ve günün ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak bulunuşu gibi çeşitli sebeplerle bu rolü gereği gibi ifa edememiş ve bu yetersizlik mahalli idarelerin reorganizasyonu ihtiyacını doğurmuştur. Bu konuda uzun süren çalışmalar, çeşitli araştırmalar yapılmış ve sonucunda bir takım ilkeler saptanmış bulunmaktadır. Aşağıda bu ilkelerin ve bu konuda yapılan diğer çalışmaların ışığı altında kalkınma amaçlarına yardımcı ve destek olmak amacıyla mahalli idarelerin haiz olması gereken nitelikleri kısaca gözden geçireceğiz.

1 — Mahalli İdareler kaç kademeli olmalıdır:

Anayasa mahalli idarelere ilişkin hükmünde mahalli idareyi nitelirken öbür taraftan tadadı şekilde Türkiye’deki mahalli idare kademelerini tespit etmiş bulunmaktadır. Bu bakımdan kalkınma amaçlarını layığı veçhile gerçekleştirebilecek mahalli idare kademelerini iki alternatif açısından ele alarak incelemek gerekmektedir.

1 — Şimdiye kadar yapılmış olan çalışmalardan elde edilen sonuçlara göre durumun ele alınışı ki bu halde Anayasa'da değişiklik yapmak gerekecektir. Bu bakımdan bu hal şeklini nispeten uzun vadede gerçekleştirebilecek bir hal şekli olarak görmek mümkündür.

2 — İkincisi Anayasa'da tespit edilen durumu esas kabul ederek kısa vadede bu idarelerin kendilerinden beklenen görevler} ifa edecek hale getirilmesi tedbirlerini almak:

1 — Şimdiye kadar yayınlanan çalışmalar ve Türk Mahalli İdarelerinin yeniden düzenlenmesi üzerindeki araştırma sonunda beliren görüş ve tekliflere göre İl Özel İdareleri önemlerinden bir hayli kaybetmiş bulunmaktadır. Öyle ki «İcrai yetkileri olan bir mahalli idare birimi olarak il özel idaresinin varlığı ciddi bir tartışma konusudur. 1913 yılında il özel idarelerine verilen geniş görevler zamanla merkezi idarelere aktarılmış ve son yıllarda özel idarelerin faaliyet hacmi, bütçeleri bir ölçü olarak alırsak, Belediyelerin dörtte birine düşmüştür. (1)»

Bir görüşe göre özel idareler görevlerini tamamlamışlardır. Ve bugünkü anlamı ile il özel idarelerini muhafaza etmekten fayda beklenemez. Bu şekilde düşünenlerin bunun için ileri sürdükleri sebepler şunlardır: (2)

1 — Özel idareler görevlerinin pek çoğu zamanla öteden beri var olan veya yeniden kurulan Bakanlıklara, idarelere geçmiştir.

2 — Özel idareler merkezden aldıkları yardımları sarf eden birer emanet komisyonu durumundadırlar.

3 — Özel idareler kendi gelirleriyle cari giderlerini bile karşılayamayacak hale gelmişlerdir.

4 — Plânlı kalkınma birçok ili kapsayan bölgelerle daha büyük, bir başarı ile gerçekleştirilebilir.

5 — Toplum Kalkınması ilçe ölçüsünde teşkilatlanmayı gerektirir. Anayasa'mız ilçeyi mahalli idare birimi olarak kabul etmemekle beraber ileride ilçeye tüzel kişilik verilecekse bugünden il özel idaresini kuvvetlendirmek doğru olmaz.

¹ Prof. Fehmi Yavuz, Türk Mahalli idarelerinin yeniden düzenlenmesi üzerinde b:r araştırma (s: 51)
2

6 — Bölge plancılığı iller üstü, Toplum Kalkınması ilçede teşkilatlanmayı gerektiriyorsa arada bir de il özel idarenin bulunması işleri fazla karıştırır ve koordinasyonu güçleştirir.

7 — Anayasa’da bir değişiklik yapılmıyca kadar bu idareleri kuvvetlendirecek, geri alınması büyük güçlükler doğuracak olan yanlış adımlar atmak doğru olmaz.

Böylece il özel idareleri hükmi şahsiyet hüviyetini kaybedecek il içindeki faaliyetler arasında uyumluluğu sağlayacak bir koordinasyon organ ve kademesi niteliğine bürünecektir.

Belediye ve köy idarelerinin mevcudiyetleri üzerinde ise herhangi bir münakaşa söz konusu değildir. »

Mahalli idareler aşağıdaki gibi dört kademeli olarak teşkilatlanmalıdır.

1 — İl özel idarelerinin varlıkları muhafaza edilmelidir. Çünkü

a) Anayasa müessesesidir. Kalkındırılması bu bakımdan zaman ister.

b) İl özel idarelerinin görevlerini yerine getiremedikleri, zamanla peyderpey bu hizmetlerin merkezi idare tarafından tekabül durumu hâsıl olduğu bir vakiadır. Ancak özel idarelerin, bu zaafının sebepleri ile birlikte incelenmesi ve başarısızlığı doğuran nedenlerin izalesi suretiyle daha aktif hale getirilmeleri mümkündür. Özel idarelere varlık nedenleri ve plânlı kalkınma ile Toplum Kalkınması konularında kendilerine düşen rol ile mütenasip vazifeler verildiği ve kifayetli gelir kaynakları sağlandığı takdirde amaç ile bugünkü durum arasındaki tezat giderilmiş olacaktır.

c) Özel idare toplum kalkınmasında önemli rol oynayabilecek durumdadır. İl birden ziyade mahalli idareyi ilgilendiren hizmetler görecektir. Bu bakımdan bu hizmetler arasında koordinasyonu sağlayabilecek mevkidedir.

d) Bundan başka kurulacak bir dördüncü kademe mahalli idare de il özel idaresine verilen görevlerden bazılarını üstleneceğinden özel idarenin etkinlik ve verimliliğinin artmasına imkân bahşedecektir. Bu dördüncü kademe, hükmi şahsiyeti haiz ilçe özel idare kuruluşu olacaktır.

2 — İlçe hükmi şahsiyet haline gelmelidir. İlçe Türkiye’de toplum Kalkınması kılavuz çalışmalarına başlandığından bu yana duru

mu itibariyle özellik arz etmektedir. Bu özellik ilçenin Toplum Kalkınmasında. Programlama ve uygulama bakımından birim olarak kabul edilmesinden ileri gelmektedir. Bunun sebepleri şunlardır:

1 — Devlet ve mahalli topluluklar arasında işbirliğine, halkın hizmetlere gönüllü katılmasını teşvik etmeye elverişli genişliktedir.

2 — Halkla birlikte program plânlamayı, uygulamayı kolaylaştıracak kadar köy topluluklarına yakındır.

3 — Köy ile ilgili hizmetleri olan merkez kuruluşları mevcuttur.

4 — Toplum kalkınması çabalarını yürütecek, destekleyecek ve bu konuda rehberlik yapacak personele kısmen de olsa sahiptir. ⁽¹⁾

Bu amaçla bazı imkânlarla teçhiz edilmesi gereken ilçe bu imkânları kullanma yolunda görevli ve yetkili olacak organlara kavuşturulmalıdır. Ancak bunun da kısa sürede gerçekleşmesi beklenemez.

3 — Belediye İdareleri muhafaza edilecektir. Ancak Belediye teşkilinde nüfus esasından ayrı olarak gelir, ekonomik ve tarımsal kalkınma potansiyeli gibi bazı objektif kıstaslar tespit edilmelidir.

Mevcut mevzuat nüfusu 2000 i geçen yerlerde belediye teşkiline cevaz vermektedir. Ancak sadece nüfusu iki bini geçtiği için belediye kurulan kırsal yerlerde muhtarın unvanının belediye başkanı, köy beğçisinin Belediye Zabıta memuru olmaktan ileri bir farklılık olmamakta hizmetlerin ifası ve kasabanın ekonomik, sosyal kalkınması ve şehircilik bakımından bir gelişme görülmemektedir.

İdari hiyerarşide kasaba veya şehir statü iktisap edecek olan toplulukların bu yeni statüye intibak kabiliyetlerinin objektif ölçülerle tespit edilmesi bu mahzuru giderecektir.

4 — Köyler tarihi bir gelişim olarak mevcuttur. Ve idare hukuku alanında varlıklarını muhafaza edeceklerdir.

1 — Hâlihazırda il özel idareleri, belediyeler ve köy idareleri mevcut olup ilçe statüsünde radikal değişiklik yapılarak ilçeye hükmi şahsiyet verilmesi ve böylece yeni mahalli idare biriminin kurulması mahalli idare kademeleri arasında ve merkezle mahalli idare

¹ Dr. Cevat Geray. Toplum Kalkınması programlama ve uygulama birimi olarak ilçe.

ler arasında görev dağılımının yeniden gözden geçirilmesini gerektirecektir.

2 — Bu değişiklik yapıncaya kadar alınacak kısa süreli bazı tedbirlerle mahalli idarelerin ve bu arada ilçelerin milli kalkınmada ve Toplum Kalkınmasında daha aktif rol oynayabilmeleri, halk gücünün yapıcı bir şekilde kalkınmaya iştiraki sağlanabilir. Ve bu arada ilçe müstakbel mahalli idareler hiyerarşisinde hak ettiği yerini almaya, kendinden bekleneni gerçekleştirmeye hazır hale getirilebilir. Bu kısa vadeli tedbirlerin bazıları şunlardır.

1 — Yatırım programlarında her ilçeye isabet edenlerin tahsisatlarının o ilçeden ödenebilmesi imkânlarının sağlanması, ihale ve emanet yoluyla işlerinin yaptırılması böylece ilçenin bir bütün olarak kalkınma çabalarına katılması için gerekli zeminin hazırlanması.

2 — Mali formalitelerin bu amacın gerçekleşmesine imkân verecek şekilde ıslahı.

3 — Gönüllü dernek ve teşekküllerin teşvik edilmesi.

4 — Teknik personel sıkıntısı çeken illerin ve ilçelerin teknik personelle takviyesi.

5 — Çeşitli kuruluşların muhtelif fonlardan il ve ilçelere yaptıkları yardımın bir kaynakta toplanarak Toplum Kalkınması fonları teşkili ve bunların ilçeler emrine tahsisi.

6 — Halkın katılmasını teşvik edecek tedbirlerin alınması.

7 — Halkla münasebetlerin geliştirilmesi ve bu suretle halkın mahalli hizmetlere ilgisinin kuvvetlendirilmesi.

8 — Mahalli idarelerin çeşitli alanlardaki faaliyetlerinin çeşitli yayın araçlarıyla tanıtılması böylece mahalli idareler arasında olumlu bir rekabet hissinin yaratılması.

II — Mahalli İdareleri» Alanı:

Mahalli idarelerin hizmetlerini etkin ve verimli olarak ifa edebilmeleri için faaliyet gösterecekleri fiziksel alanın genişliği ne olmalıdır? Bu gün böyle bir alanın tespitinde 40-50 sene evveline nazaran daha değişik ölçülere başvurulmak gerekeceği tabiidir.

Meselâ, bir zamanlar Fransa’da il sınırlarının tespitinde zamanın aracı ile bir günde gidilip gelinecek mesafe yarıçap olarak kabul edilmiştir. Bugün ilerleyen teknoloji bu kriterlerde değişiklik yapmayı zorunlu kılmıştır. Bu ölçülerin incelenmesine geçmeden önce merkezi idarenin taşra birimi ile sınırları aynı olan il özel idarelerinden en büyük ve en küçük birer misal olarak hizmetler yönünden bir mukayese yapmak faydalı olacaktır.

1965 yılı			
ADI	ALANI	GİDERLERİ	Km2 ye T.L.
Konya	46.082Km ²	14.513.047	315
Rize	3.920 »	2.368.126	604

Bu iki ekstremité ait rakamların mukayeseli alan büyüdükçe Km2 başına sağlanan hizmetin lira olarak değerinin düştüğünü göstermektedir. Alanın çok fazla küçük olması da mahalli idarelerinin kendilerinden beklenen hizmetleri gereği gibi ifa etmeyi sağlayacak gelirin daha dar bir alandan temini sonucunu doğuracaktır. Bundan başka çok küçük bir ilin

- a) Nüfus başına, idare masraflarının artması,
- b) Milli bir gelişme plânının tatbikine elverişli olmayışı gibi mahzurları da vardır. ⁽¹⁾

Bu hale göre yeterli gelir kaynaklarına sahip olması hizmet verimliliğini sağlayabilmesi ve kalkınma vazifelerini en iyi şekilde yerine getirebilmesi ve bu çabalara hak katkısını en yüksek oranda sağlayabilmesi için mahalli idarelerin fiziksel alanı ne olacaktır? Bu noktada konu il özel idaresi seviyesinde mülki idare taksimatının yeniden gözden geçirilmesi ile yakından ilgilidir. Mahalli idare alanlarının tespitinde göz önünde bulundurulması gereken bazı genel esasları şu şekilde sıralamak mümkündür.

1 — ARAZİNİN FİZİK YAPISI:

Nehir, dağ, göl gibi tabii avarız, ulaşım imkânları bir mahalli idare ünitesi altında birleştirilmesi gereken toplulukların tespitinde önemli bir faktördür. Köy ve belediye kanunlarında sınırların tesbi-

¹ TODAİE Türkiye’nin idari taksimatı. S. 21

tinde tabii arızaların göz önünde bulundurulmasına dair hüküm varsa da il özel idarelerinde özel idarelerin merkezi idare teşkilâtı ile aynı alanı kapsamaması sebebiyle araziye temas edilmemektedir.

II __ NÜFUS:

Gerek merkezi idare gerekse mahalli idare ünitesi olarak il ile ilgili mevzuatta illerin haiz olması gereken nüfus miktarı, hakkında bir hükme, bir esasa rastlanmamaktadır. Belediye Kanunu'nda belediye teşkilâtı kurulması için belli bir nüfus şartı öngörülmektedir. Köy Kanunu ise nüfus esası üzerine meskûn yerleri üçlü bir tasnife tabi tutmuş ve 2.000 nüfusa kadar yerleri köy tarifine almak suretiyle belediyeler için taban, köyler için ise tavan nüfus tespit etmiştir.

Haddi zatında bir mahalli idarenin sahip olması gereken azami ve asgari nüfus sayısı hakkında kesin bir şey söylenemez. Çeşitli faktörlerin etkisi altında dar bir alanda kesif, geniş bir alanda ise seyrek nüfus bulunması her zaman mümkündür. Türkiye'nin nüfus kesafet haritasına bakıldığı zaman bu durum açıkça görülebilir.

1960 yılındaki İdari reform çalışmalarına ait TODAİE tarafından neşredilen araştırmada il ve ilçeler için nüfus bakımından bazı normlar öngörülmektedir. Rapora göre illerin yansı 211.000 ile 373.000 arasında nüfusa sahiptir. Keza il merkez ilçelerinin yarısından fazlası 47.500 ile 110.000 ilçelerin ise yarısı 13.000 ile 35.000 arasında nüfusa sahip bulunmaktadır. Buradan iller asgari 210.000, merkez ilçeler 45.000, diğer ilçeler ise 13.000 nüfusa sahip olmalıdır, sonucu çıkarılmaktadır. İl ve ilçelerin ekseriyetinin yukarıda gösterilen rakamlar arasında toplanmasının bu rakamların hizmetin en verimli şekilde ifa edilebileceği il ve ilçe nüfusunun tespitinde yeterli bir ölçü olmaya kâfi geleceği hususunda tereddüt mevcuttur.

Bu bakımdan daha geniş ve çok yönlü bir araştırmaya ihtiyaç vardır. İl ve ilçeler için optimal nüfus bu araştırma sonunda tespit edilmelidir.

Köyler için tavan nüfus kaldırılmalıdır ve belediye kurulmasında fayda umulmayan bir kaç bin nüfuslu yerler Köy Kanunu'na tabi olmalıdır. Keza belediyeler içinde asgari 2.000 nüfus tahdidi kalkmalı ve özellikleri itibariyle belediye teşkili zaruri görülen yerlerde nüfus belli bir standartın altına düşse dahi belediye kurulabilmelidir.

III — ORTAK İLİŞKİLER:

Toplulukların orta ilişki ve menfaatleri nazara alınması gereken önemli bir husustur. Bir kasabadan müştereken faydalanma gibi. Tekniğin ve ulaşım imkânlarının gelişmesi bu hususi etkileyerek ekonomik mihrakların değişmesine böylece ilişkilerin yön değiştirmesine sebep olmaktadır. Bugün bu gibi sebeplerle şu veya bu il veya ilçeye veya belediyeye bağlanmak veya il veya ilçe olmak için halktan çeşitli talepler gelmektedir. Bu taleplerin münferiden incelenmesi probleme genel olarak çare bulmaktan uzaktır. Bu hal mahalli idarelerin alan bakımından zaman zaman revizyonunu zorunlu kılmaktadır.

IV — FONKSİYONLAR VERİMLİLİK:

Mahalli idarelerin görecekle^ hizmetlerin de faaliyet alanları ile yakın ilişkileri vardır. Mahiyetleri itibariyle bu hizmetlerin etkileyecekleri ve onlardan faydalanacak olan alan o hizmetten sorumlu olan mahalli idarenin alanı olmalıdır. Bir hizmetin verimli etki alanı hizmetin nev'ine göre değişeceğinden coğrafi alanın tespitinde bu verimlilik te göz önünde bulundurulmalıdır. Ancak bazı hizmetlerin özellikleri itibarı ile birden ziyade mahalli idare ünitesini kapsamına alması da mümkündür. Bu takdirde verimlilik faktörü sebebiyle personel ve maddi kaynakların ihmal edilmemesi ve coğrafi alanın uzun vadeli amaçları gerçekleştirmek esas olmak üzere, kaynaklara göre plânlanması gerekmektedir.

V — HALKIN ARZUSU:

İdari sınırlar tespit edilirken göz ününde bulundurulacak önemli noktalardan birisi de o idare altında birleşecek olan halkın arzusudur.

Bu arzu politik bakımdan önemli olduğu kadar kalkınma çabalarına halkın gönüllü katkısının sağlanması bakımından da ayrı bir özellik taşır. Zira mahalli idare alan itibariyle halkın fiili katkısını en yüksek derecede sağlayabilecek fakat hizmetlerinde verimliliği olumsuz şekilde etkilemeyecek genişlikte olmak gerekmektedir. Bu bakımdan diğer ölçülerin" halkın arzusu ile telifi ve ayrıca muhtelif halk grupları arasındaki ilişkilerin de incelenmesi önem taşımaktadır.

A — KÖYLER:

Mahalli idare ünitesi olarak köyün durumu ayrı bir özellik arz etmektedir. Hükmi şahsiyet olarak bugün 35.782 köy bulunmasına rağmen fiili yerleşme yeri 60.000'in üstündedir. Köy dışında yerleşen birkaç aile zamanla 150 nüfusu bulunca müstakil bir idareye sahip olmakta fiili yerleşme yerlerinin yanı sıra hükmi şahsiyet sayısı da mütemediyen artmaktadır. Bu hal takaları zaten mahdud olan köyleri daha müşkül durumda bırakmakta bir takım problemleri de peşi sıra sürüklemektedir.

Bu mazurların giderilmesi için köyler bazı cazibe merkezleri etrafında toplanmalı yerleşme yerleri ve köy İdari birimleri sayısı azaltılmalıdır. Köyler için iskân sahası tespit edilmeli bu alan dışında yerleşmeye müsaade olunmamalıdır.

B — BELEDİYELER:

Bugün sayıları 1172'yi bulan belediyelerimizin büyük çoğunluğu için coğrafi alan yönünden önemli problemler olmamakla beraber bazı büyük belediyelerin özel bazı durumları mevcuttur. Tabiatın coğrafi olarak ikiye bölüğü İstanbul, belediye olarak 14 ilçeyi kapsamaktadır. Bu kadar geniş bir yerde bütün belediye hizmetlerini merkezi bir kuruluştan idare etmenin zorluğu tatbikatta kendini göstermektedir. Her ne kadar İstanbul ve Ankara'da belediye şubeleri mevcut ise de bu şubeler sadece merkezin gelirlerini tahsil ederler ve hizmetler yönünden bir rolleri yoktur. Bu şehirlerde her ilçe itibariyle belediyeler kurulmalı ve tamamen mahalli olan bazı feri hizmetler bu belediyelere bırakılmalıdır. Bu küçük belediyelerin üstünde bütün şehir için birleşik bir belediye olmalı ve birleşik belediye ilçe belediyelerinin kapasitesi dışında kalan işlerle birden ziyade ilçeyi veya bütün şehri kapsayan müşterek ve ana hizmetlerden sorumlu olmalıdır.

C — İLLER:

Merkezi idare taksimatında temel birim olarak il, özel bir önem arz etmiş ve zaman zaman ilin çeşitli yönleri bu arada genişliği etüt konusu olmuştur. 1960 yılında İçişleri Bakanlığında kurulan bir komisyon incelemeleri sonucunda bir ilin taşınması gereken nitelikleri şöylece tespit etmiştir.

- Merkez ilçe hariç ilçe sayısı en az 5 ve en çok 15 olmalıdır.
- Her ilçenin yüzölçümü en az 600 Km² olmalıdır.
- İlin yüzölçümü 24.000 Km²'yi geçmemelidir.
- Merkez ilçe belediyelerinin nüfusu 12.000'den, Merkez ilçenin nüfusu 45.000'den, diğer ilçelerin nüfusları 13.000'den, ilin genel nüfusu da 210.000'den az olmamalıdır.
- İl özel idare bütçesinin öz gelir yekûnu o günkü duruma göre 750.000 liradan az olmamalıdır. ⁽¹⁾

1965 yılında aynı şekilde illerin kuruluşu ile ilgili esasların tespiti amacı ile bir komisyon daha kurulmuştu. İller arasında çeşitli yönlerden büyük farklılıklar bulunması ve alan konusunun çeşitli kuruluşları ve hizmet dallarını ilgilendirmesi sebebiyle çok yönlü araştırma yapıldıktan sonra İdari taksimatın reorganizasyonuna gidilmesi gerekmektedir.

GÖREV DAĞILIMI:

Mahalli idarelere kuruluş kanunlarında çok çeşitli görevler verilmiş olduğu halde bugüne kadar bu idarelerin beklenen hizmet verimliliğini ve standardım gerçekleştirdiği iddia edilemez. Çeşitli nedenleri olan bu hal bazı hizmetlerin zamanla merkeze kaydırılması sonucunu doğurmuştur.

1 — Mahalli idareleri muhafaza etme ve geliştirme zorunluluğu vakiasından hareketle merkezle mahalli idareler arasında yeniden görev dağıtımında (merkezin uhdesinde kalması zaruri hizmetler dışında) kalkınma hizmetlerine toplumun kendi imkânları ile katılmasını en iyi şekilde gerçekleştirebilecek ve olanaklarını da göz önünde bulunduracak gerçekçi bir görüş hâkim olmalıdır. Bu esasa göre mahalli idarelere başaramayacakları kadar çok hizmetler tahmil etmek yerine görevleri imkânları ile orantılı olarak ayarlanmalıdır.

2 — Mecburi, ihtiyari hizmet ayrımı kaldırılmalıdır. Çeşitli mahalli idare birimleri arasındaki ekstrem farklar mecburi ve ihtiyari hizmetler için müşterek ölçü birimi tespitini güçleştirmektedir. Ancak bu aşırı farklılıklar sebebiyle her kademe mahalli idare için ön-

¹ Doç. Dr. Arif Payaslıoğlu. Merkezi idarenin taşra teşkilâtı üzerinde bir inceleme. S. 24

çelikle tahakkuku gereken bazı temel veya enfastrüktür hizmetler tespit edilmeli bunun dışında merkezi hükümete ait olduğu sarahaten gösterilen hizmetlerden gayri her çeşit mahalli hizmet mahalli otoritenin iradesine terk edilmelidir. Lâkin burada da serbestliğin husule getireceği mahzurları önlemek ve milli plân ilke ve hedefleri ile paralelliği sağlamak için bir emniyet sübabına ihtiyaç olacaktır. Bu konu merkez mahalli idareler ilişkilerinde incelenecektir.

3 — Veya bu görevler mahalli idarelerin gelişme seviyesi, ekonomik potansiyeli, hizmet verimliliği, halk katkısı, kendi kendini yönetme seviyesi, yeni görev ve sorumlulukları üstlenmeye hazırlık derecesi gibi nitelikleri ile orantılı olarak kademeli bir surette tevzie tabi tutulmalıdır. Başarılı mahalli idarelerin yetenekleri artırılmalı daha üst kademeye geçme, böylece yeni görev ve sorumluluklar alma imkânı sağlanmalıdır. Bu şekilde meselâ, iki milyon nüfuslu İstanbul ile 2.000 nüfuslu bir belediyeyi aynı statü altında bulunduranın mahzurları giderilmiş olacaktır.

Köyler için ise, köy kaynakları içinde yapılabilecek olan görevler tespit olunup Toplum Kalkınması ilkelerine göre köyün inisiyatifine bırakılmalıdır. Bugün Köy Kanunu ile köylere tahmil edildiği halde yerine getirilmemiş olan diğer hizmetler de il ve ilçe özel idare kuruluşları arasında yeniden taksime tabi tutulmalıdır.

4 — Mahalli idarelerin müstakbel ekonomik gelişme imkânları görev ayırımında göz önünde bulundurulmalıdır. Meselâ, tarımsal niteliği galip olan küçük mahalli ünitelerin görevleri Toplum Kalkınması esasları içinde ele alınmalıdır.

5 — Halkı günlük yaşayışında karşı karşıya geldiği ve her gün etkisini hissettiği aydınlatma, temizlik, su, taşıt gibi hizmetler mahalli idarelere bırakılmalıdır.

6 — Mahiyeti itibariyle mahalli olup da gelir yetersizliği sebebiyle mahalli idarelerce layığı veçhile ifa edilemeyen bazı hizmetler sırf bu sebepten merkez tarafından deruhte edilmek yerine bu hizmetler, maliyetleri merkezden sağlanmak suretiyle, merkezin temsilcisi olarak yine mahalli idareler tarafından görülmelidir.

7 — İlçenin ileride bir hükmi şahsiyet olarak teşekkül edeceği nazarı itibare alınarak toplum kalkınması yönünden ilçe seviyesinde başarı ile yürütülebilecek bazı il özel idare hizmetleri yavaş yavaş ilçelere kaydırılmalıdır.

8 — Süratli şehirleşmenin bazı problemleri de peşi sıra getirdiği vakıadır. Bunların başında bilhassa büyük şehirlerimizde gecekondü problemi gelmektedir. Gecekondü alanlarına da birtakım hizmetler götürmekle yükümlü olan belediyelere ve genellikle mahalli idarelere halk için sosyal meskenler yaptırıp kiraya verme veya satma sorumluluğu da tanınmalı ve mesken yapımı mahalli idarelerin temel görevlerinden biri olmalıdır.

9 — Trafik Kanunu ile şehir içi ve şehirlerarası trafik kontrol yetkisi Trafik Polisine devredilmiş bulunmaktadır. Bu hal trafik teşkilâtı ile belediye arasında görev ihtilâflarına yol açmaktadır. Geçit, ışık, park yapılacak yerler konusundaki görevlerden bazıları belediyelere, köy sınırı içinde buna paralel görevler de köy idarelerine bırakılmalıdır.

Bilhassa büyük şehirlerde artan motorlu vasıta sebebiyle park yerleri gittikçe önem kazanmaktadır. Yakın gelecekte İstanbul ve Ankara'da araba park edecek bir yer bulmak bir problem olacaktır. Park yerleri temini, caddeler üzerinde park etmenin önlenmesi yeni yapılan inşaatlarda belli ölçülere göre yeri bırakılma mecburiyetinin uygulanması gibi trafiğe ilişkin görevlerin de belediye görevleri arasında yer alması gerekmektedir. Bu hal için önemine binaen büyük şehirler için öncelik taşımaktadır.

10 — Köy imarı kanuni dayanaktan yoksundur. Mevcut İmar Kanunu yalnız şehir ve kasabaları kapsamına almaktadır. Yeni Köy Kanunu ile köy iskân sahası ve köy yapılan hakkında hükümler getirilmeli ve köy idarelerine, köy imarına ilişkin görevler yüklenmelidir.

İDARİ COĞRAFYA

SOLHAN İDARİ COĞRAFYASI

Yazan:

Sait ARSLANOĞLU

Solhan Kaymakamı

PLÂN

GİRİŞ-COĞRFİ MEVKİ

1— COĞRAFİ DURUM

A — YÜZEY ŞEKİLLERİ

B — AKARSULAR

C — İKLİM

D — BİTKİ ÖRTÜSÜ

E — FAVNA

2 — NÜFUS

3 — MÜLKİ TAKSİMAT

4 — TARİHİ DURUM

5 — İKTİSADİ DURUM

6 — HAYVANCILIK

7 — ZİRAİ DURUM

8 — TİCARET

9 — EĞİTİM DURUMU

10 — SAĞLIK DURUMU

11 — MALİ DURUM

12 — AMME HİZMETLERİ

13 — İMAR DURUMU

14 — İLÇE TEŞKİLATI VE MEMURLAR

GİRİŞ, COĞRAFİ MEVKİ: Bingöl iline bağlı bulunan Solhan ilçesi, Bingöl merkez ilçesinin doğusunda 39-88 enlemleri arasında 41-42 boylamları arasındadır. Güneyinde Diyarbakır iline bağlı Kulp ilçesiyle, doğuda Muş merkez ilçesiyle, kuzeyde Bingöl iline bağlı bulunan Karlıova ilçesiyle ve batıda Bingöl ili merkez ilçesi ve Bingöl iline bağlı Genç ilçesiyle çevrili bulunmaktadır.

İlçe Bingöl il merkezine 58 km, Muş iline 60 km, Elâzığ 199 km uzaklıktadır. Muş-Bingöl yolu üzerinde bulunan ilçe merkezinin rakımı 1385 m ve ilçe yüzölçümü 1114 Km² dir. Muş yolu asfalt, Bingöl, yolu ise stabilize edilmiştir. 1965 nüfus sayımına göre, ilçenin toplam nüfusu 13410 ve ilçe merkezi nüfusu ise 1968 dir. İlçenin bir adet bucağı ve 22 köyü mevcuttur. Köylere bağlı mezra adedi ise 77 dir.

1 — COĞRAFİ DURUM:

A — YÜZEY ŞEKİLLERİ: Arazi dağlıktır ve 1200-2000 metre arasında değişen bir yüksekliğe sahiptir. Güneyde Murat ırmağı geçer. Kuzeyde Şerafettin dağı ve yaylası yer alır. Muş-Bingöl yolu üzerinde iki geçit yer alır. Şerafettin geçidi ki 1520 metre yüksekliktedir, diğeri ise Buğları geçidi olup 1640 metre yüksekliktedir. İlçe merkezi Şerafettin dağının güney eteğinde ve Haraba çayının yanında kurulmuştur. Rakımı 1385 metredir.

B — AKARSULAR: İLÇENİN en mühim akarsuyu Murat ırmağıdır. Murat ırmağı, ilçenin güneyinden ve Yeni Başak bucağı yakınından geçer. İlçe içerisindeki uzunluğu takribi 40 km kadardır. Şerafettin dağından kaynak alan Haraba ve Masalla dereleri de Murat ırmağına karışır.

C — İKLİM: Yazlar serin ve kışları çok soğuk geçer. 1967 yılı ocak ayı en düşük sıcaklığı — 20,3 ve aynı ay en yüksek sıcaklık ise 4 derece olmuştur. 1967 yılı şubat ayı en düşük sıcaklık — 20,3 ve aynı ay en yüksek sıcaklık ise 4 derece olmuştur. Ocak ayı en düşük sıcaklıklar ortalaması —,8,7 derece ve en yüksek sıcaklıklar ortalaması ise — 5,2 derecedir. Şubat ayı en yüksek sıcaklıklar ortalaması — 7,7 derece ve en düşük sıcaklıklar ortalaması ise — 11,5 derecedir.

Ağustos ayı en düşük sıcaklıklar ortalaması 17.7 derece ve aynı ay en yüksek sıcaklıklar ortalaması ise 25.5 derecedir. Ağustos ayı içerisindeki en yüksek sıcaklık 1966 da 37,8, en düşük sıcaklık 15 de-

rece olmuştur. İlçede hâkim rüzgâr doğu istikametinden eser. 1987 Ocak ve şubat aylarında 9 bofor şiddetinde ve 24,4 KM/saat hızla fırtınalar kaydedilmiştir. Ocak ayındaki kar kalınlığı 54 cm ve şubat ayındaki kar kalınlığı 50 cm olmuştur,

Bölgeye kar çok yağar ve uzun müddet erimeden yerde kalır. Senelik yağış miktarı 825,5 Kgr./M² dir.

D — BİTKİ ÖRTÜSÜ: Tabii bitki örtüsü kısmen orman kısmen çayır ve meradır. Ormanlar' baltalık ve bozuk koru vasfındadır. Orman'ın hâkim ağacı meşedir. Hovit bölgesinde keşif meşe ormanları bulunur. Şeref yaylasının otlakları meşhurdur.

E — FAVNA: keklik, tavşan, tilki, kurt, ayı, domuz, porsuk ve sansar gibi hayvanlar bol miktarda mevcuttur. Bölge avcılığı müsaittir.

2—NÜFUS: 1965 nüfus sayımına göre, ilçe toplam nüfusu 13410 ve ilçe merkez nüfusu ise 1968 dir. İlçeye bağlı Yeni Başak bucağı toplam nüfusu 5591 ve bucak merkez nüfusu 373 tür. İlçenin nüfus itibariyle en küçük köyü Gelin tepe olup nüfusu 153 tür. En büyük köyü Yeni dal olup nüfusu 1133 tür. Nüfusu 1000 den fazla olan köy adedi 2 olup bunlar Mutluca ve Yeni dal köyleridir.

Solhan ilçesi nüfusunu kadın erkek ayrı ayrı olmak üzere ve ilçe merkezi merkez köyleri ve nahiye köyleri itibariyle dağılışını gösterir tablo aşağıya çıkarılmıştır:

	Kadın	Erkek	Toplam
İlçe merkezi	923	1045	1968
Merkez köyleri	2983	2868	5851
Bucak köyleri	2778	2813	5591
Toplam	6684	6726	13410

Bingöl ün diğer ilçeleri nüfusları nazara alındığında nüfus itibariyle 4'üncüsü olmakta ve merkez nüfusu nazara alındığında 3'üncüsü olmaktadır. Nüfus yoğunluğu 10 dur.

3 — MÜLKİ TAKSİMAT

İlçenin bir bucağı ve 22 köyü bulunmaktadır. Köylere bağlı mezra adedi 77 dir. Bucağı Yeni Başak ilçenin güneyinde olup 13 köyü bulunmaktadır. Bucağın yolu yoktur, ilçe merkezine takribi mesafesi 35 KM dir. Bucağa gitmek için Muşa gitmek oradan Demiryoluyla Kale istasyonunda inmek ve yaya olarak da 4-5 saat yürümek gerekmektedir. Havai hatla 35 km olan Solhan - Yeni Başak yolunun yapılması bir zarurettir.

İlçe merkezine en yakın köy Arakonak olup ilçe merkezine uzaklığı 5 km dir İlçe merkezine en uzak köy olan Arslan beylinin ilçe merkezine olan mesafesi takribi 45 km dir. Köylerin 9 adedine yazın motorlu araçla gitmek mümkündür. 13 adedine ise vasıta gitmez. Mevcut köy yolları ham yol vasfındadır, kışın hiçbirisi çalışmaz.

4 — TARİHİ DURUM: Solhan ve civarı M.E 2100 sıralarında Konukları hâkimiyeti altındayken M.E 1360 da Asurlulara terkedilmiştir. M.E. 600 de Medlere, M.E 327 de İskender İmparatorluğuna, bilahare Samanilere, Hazarlara intikal etmiştir. 8. 9, 10 uncu yüzyıllarda Oğuz boylarının akınları başlar. Bir müddet İlhanlıların işgalinde kaldıktan sonra sırasıyla Akkoyunlulara ve Şah İsmail'e geçer. Nihayet Yavuz Sultan Selimin Çaldıran zaferiyle Osmanlı topraklarına ve sonra da Türkiye Cumhuriyeti topraklarına katılır. İlçe 1932 yılında kurularak 4 yıl sonra 1936 da teşekkül eden Bingöl iline bağlanmıştır. 1932 den evvel Solhan Boğları adıyla önce Genç'e sonra da Muşa bağlı bir köy idi. 1300 tarihli tapu yoklama defterinde Genç'e bağlı bir köy olarak Solhan'dan bahsedilmektedir.

5 — İKTİSADİ DURUM: Başlıca geçim kaynağı sırasıyla hayvancılık, ziraat ve ticarettir. Ticaret mahdut ölçüdedir ve sanayi yoktur. İşçi olarak diğer illere gidenlerin veya yabancı ülkelere gönderilenlerin sayısı yok denecek kadar azdır. Başta Hazarşah olmak üzere köylerde hah ve kilim dokunur. Ancak bunlar zati ihtiyaçlar içindir hiçbir zaman ticaret metai haline gelmez.

6 — HAYVANCILIK: İlçede hayvancılık faaliyeti iktisadi faaliyetlerin başında gelmektedir. İlçe dâhilinde mevcut hayvan miktarı ve cinslerini gösterir tablo aşağıya çıkarılmıştır.

Koyun	Keçi	Sığır	Manda	At	Katır	Merkep
25.255	41.705	7.184	32	665	45	1.805

Cetvelin tetkikinden anlaşılabacağı gibi, koyun ve keçi başta gelmektedir. Koyunculuk ve keçi besleyiciliği bakımından başta gelen köyler Hazar Şah ve Ara konak köyleridir.

\

Hayvanlarda son seneler zarfında görülen hastalıklar: şap, koyun çiçeği, keçi çiçeği, ağalaksi, proplazmozis, beyaz adale hastalıklarıdır.

Hastalıklara karşı yapılan koruyucu aşılama ve ilaçlama adedi aşağıda gösterilmiştir.

Koyun Çiçeği	Keçi Çiçeği	Şap	Şarbon	Ağalaksi	B.Adedi
20245	18890	30200	3800	1650	2645

İlçe ve köylerinde 18 adet uyuz banyoluyu mevcuttur. Son iki sene içerisinde 32850 adet küçükbaş hayvana ilaçlama yapılmıştır. Yine 2 sene içerisinde 17500 adet küçükbaş hayvana ağızdan haplar verilmek suretiyle parazitlere karşı ilaç tatbik edilmiştir.

Yazın hayvanlar Şerafettin yaylasına çıkmaktadır.

7 — ZİRAİ DURUM: ilçenin yüzölçümü 1114 km2 olup bunun 30540 hektarı ormanlık sahadır, ilçede işe yaramayan kısımların yekûnu da fazla yer tutar. Çayır-mera sahası da 25 000 hektar kadar tahmin edilmektedir, ilçede en fazla buğday, çavdar, arpa ve az miktarda da pirinç ekilmektedir. Bağ ve bahçe ziraatı gelişmemiştir. Pirinç 40 hektar ekim sahasına sahiptir.

VIII — TİCARET: ilçenin alışverişi daha ziyade Diyarbakır, Elâzığ'la olmaktadır, ilçe merkezindeki işyerleri ile adetlerini gösterir tablo aşağıdadır.

İşyerinin adı	Adedi	İşyerinin adı	Adedi
Manifaturacı	5 adet	Kahve	3 »
Bakkal	10 »	Otel	1 »
Manav	2 »	Lokanta	1 »
Kasap	3 »	Marangoz	1 adet
Kunduracı	1 »	Terzi	1 »
Berber	2 »	Demirci	1 »
Furun	1 »	Kalaycı	1 »

İlçede nakliyecilikle iştigal edenlerin adedi 4 tür.

İlçede pazar ve panayır kurulmaz. Hiç olmazsa bir hayvan panayırının kurulması gerekir, bunun için çalışılmaktadır.

IX — EĞİTİM DURUMU: İlçenin 15 köyünde ilkokul vardır. Bu 15 köy okulunun 5 tanesi rakamlardır. 10 okul binasından 2 adedi, tamire muhtaçtır. İlçe merkezinde bir tane yataklı okul, merkez ilkokulu ve ortaokul vardır.

Yatılı bölge ilkokulu 1965 senesinde tedrisata açılmış olup öğrenci mevcudu 101 kız ve 335 erkek olmak üzere 436 dır. Yatılı okulun öğretmen adedi ise,(idareciler dâhil) 16 dir. 436 öğrencinin 422 si yatılı, 14'ü gündüzcüdür. Yatılı bölge okulunun öğretmen dışındaki diğer personel yekûnu 23 olup, okul bina olarak 34 adet binadan ibarettir. Bu binalar 12 adet öğretmen lojmanı, 1 adet müdür lojmanı, 1 adet misafirhane, 1 adet yemekhane, 1 adet idare binası, 5 adet yatakhane, 5 adet derslane, revir, 1 teshin binası, 1 ambar, t spor salonu, 1 adet bekâr personel lojmanından ibarettir. Okulun 2 adet 60 Kw'lık jeneratörü vardır.

Yatılı okul hariç olmak üzere merkez ve köy ilkokullarındaki öğrenci mevcudu 846 olup bunun 207 si merkez ilkokulundadır. Yatılı okul da dâhil olmak üzere bütün ilçe ilkokulları öğrenci adedi ise, 1282 dir.

Yatılı okul hariç olmak üzere ilkokul öğretmenleri adedi 24 olup bunun 6 sı merkez ilkokulunda görevlidir. 24 öğretmenin 1 adedi er öğretmen olup diğerleri asıl veya stajyer öğretmenlerdir. Yatılı okul da dâhil olmak üzere ilçedeki ilkokul öğretmen adedi 40 olmaktadır.

1965 yılında Yeni Başak bucağına bağlı Arslan beylide bir okul yapılmış olup 1967 de Murat köyünde bir ilkokul yapılacaktır.

1966 da okul binası yapılmamış, depremden dolayı harap olan okulların yerine 5 baraka kurulmuştur.

Ortaokul 1965-1966 ders yılında tedrisata başlamış olup öğrenci mevcudu 60 dir. Halen birinci ve ikinci sınıfları vardır, ortaokulda görevli öğretmen adedi 3 dir. Ortaokul binası inşasına 1967 yılında başlanacaktır.

İlçede umumi kütüphane ve gazete bayii yoktur.

İlçede okuryazar nispeti % 20 dir.

X — SAĞLIK DURUMU: İlçenin fenni içme suyu tesisi 1947 yılında yapılmıştır. İlçede kanalizasyon tesisi ve hamam yoktur. Umumi helanın inşasına 1967 de başlanacaktır.

İlçede halen doktor yoktur. Hükümet tabipliği personeli 2 sağlık memuru ve iki ebeden ibarettir. 1967 de sosyalizasyon tatbikatına gidilecektir.

İlçede salgın halinde bir bulaşıcı hastalık görülmemiştir. 1966 yılında hükümet tabipliğine 50 verem, 7 frengi, 62 gonokok enfeksiyonu, 5 alerjik bozukluklar vakası, 54 grip, 268 pnömpni, 90 bronşit, 3 apandisit, 200 ishal, 3 zehirlenme, 3 kadın hastalıkları, 115 deri enfeksiyonu vakası intikal etmiştir.

XI — MALİ DURUM: Mâliyenin son üç yıllık haliye ve sabıka tahakkuk ve tahsilatı miktarı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

	HALİYE		SABİKA	
YILI	Tahakkuk	Tahsilat	Tahakkuk	Tahsilat
1964	62276	56145 40996		7571 lira
.1965	70550	66337 48506		11452
1966	63439	56662 47787		14028

1964 ve müteakip İki yıl haliye ve sabıka tahsilat nispetleri ise şöyledir:

Yılı	Haliye	Sabıka
1964	% 96	% 18
1965	94	24
1966	89	30

Son üç yıl içerisindeki devlet harcamaları ise aşağıdaki gibidir:

Yılı	Devlet Harcamaları	
1964	1138988	Lira
1965	1576899	
1966	2046525	

1986 yılı devlet gelir kaynakları şunlardır: gelir vergisi, veraset ve intikal vergisi, banka muamele vergisi, damga resmi, emlak alım vergisi, mahkeme harcı, vergi ve para cezaları, taşınmaz mal geliri.

ÖZEL İDARE: Özel idarenin son üç yıllık tahakkuk ve tahsilât miktarı aşağıya çıkarılmıştır:

Yıl	tahakkuk	tahsilât
1984	33884	32932 lira
1965	37224	35484 »
1968	42669	33898 »

Özel idarenin son üç sene zarfındaki harcamaları ise şöyledir;

Yıl	harcanan (lira)
1964	129946
1965	104733
1986	104148

BELEDİYE: Belediyenin son üç senelik muhammenat ve tahsilât miktarları aşağıda gösterilmiştir:

YILI	BÜTÇE TAHMİNİ	TAHSİLÂT
1964	71 000	80 145 lira
1965	86 000	75 444 »
1966	100 500	104 863 »

KÖYLER: 1964 yılı bütçesi 24942 lira, 1965 yılı birleşik bütçesi 18043 lira, 1966 yılı birleşik bütçesi 19886 liradır.

XII — AMME HİZMETLERİ: 1966 yılında Hazarşah, Elbaşı, Mutluca yolları üzerinde çalışılmış bu yolların stabilizesi işi kalmıştır. 1967 yılında Yiğit harmanı-Beşeler yolu, Hazarşah-İğdik arasındaki köprü ile Mutluca köprüsü yapılacaktır. Köy yolları yapımı için ilçede köy yolları birliği kurulmak üzeredir. Bingöl-Solhan yolunun asfaltlanması işi 1967 programına dâhildir. İlçenin Yeni Başak bucağı yolunun yapımı ve bu yolda Murat ırmağı üzerinde bir köprü inşası zaruridir.

1965 yılında Arslan beyli köyü ilkokulu inşa edilmiştir. 1966 yılında Yiğit harmanı, Elbaşı, Mutluca, Hazar Şah köylerinde depremde zarar gören okullar yerine kaim olmak üzere birer baraka kurulmuştur. 1967 yılında Murat köyünde bir ilkokul yapılacaktır.

İlçede bölge yatılı okulunun inşasına 1961 de başlanmış ve okul 1965 de hizmete açılmıştır.

1966 yılında ilçe merkezine İmar başkanlığınca 6 daireli bir halk konutu yapılmıştır. 1967 yılı içerisinde belediyece depremde zarar gören belediye lojmanının yerine yenisi inşa edilecektir. Şehir elektriği yatılı bölge okulu jeneratörlerinden almaktadır. Elektrik şebeke ve tesisatı 1966 yılı içerisinde ikmal edilerek şehir elektrik verilmiştir. 1967 yılı içerisinde elektrik şebekesinin tevsi düşünülmektedir. 1966 da elektrik şebekesi için belediyece 130 000 lira sarf edilmiş olup bu para İller Bankasından ikraz yoluyla sağlanmıştır. Halen belediyenin 51 abonesi ve 51 adet sokak lambası vardır. Belediye 1964 yılında 26234 lira sarfiyla bir belediye gazinosu yaptırmış aynı bina için 1965 de 11938 lira ve 1966 da ise 6815 lira sarf edilmiştir. 1966 yılında Dillek tepe köyü ile Yeni dal köyünün iki mezrasında işçiliği köylüye ait olmak üzere su tesisatı yaptırılmıştır.

XIII — İMAR DURUMU: İlçe merkezinin imar planı 1949 yılında yaptırılmıştır. Şehrin haritası da mevcuttur. Binalar ekseriye moloz duvar olarak inşa edilmekte ve üzeri dam olarak kapatılmaktadır. 1959 da inşaatı biten ilçe Hükümet binası, 1966 da inşası tamamlanan ziraat bankası binası, 1965 de hizmete giren yatılı bölge ilkokulu, binaları, 1966 da tamamlanan sağlık idare binası ve lojmanları, halk konutları, karayolları bakım evi, belediye gazinosu yeni inşa olunan cami ilçenin belli başlı binalarıdır.

Askerlik şubesi, ziraat ve veteriner teşkilâtı hükümet konağı dışında ayrı binalardadır.

Belediyenin itfaiye teşkilâtı yoktur. Temizlik işleri bir tek amele ile yürütülmektedir.

XIV — İLÇE TEŞKİLÂTI VE MEMURLAR:

İçişleri: Kaymakam, tahrirat kâtibi, nüfus memuru, nüfus kâtibi, şoför, odacı.

Emniyet: 1 emniyet komiseri, 4 polis memur. 2 bekçi

Jandarma: 2 kd baş Çvş. (biri ilçe Jandarma kumandanlığına bakar), 1 üst Çvş. 4 uzman Çvş., 30 er.

Adliye: 1 savcı, 2 hâkim, 1 başkâtip, 2 zabıt kâtibi, 1 mübaşir, 1 gardiyan 1 müstahdem.

Maliye: Malmüdürü, 1 veznedar, 1 vergi tahakkuk memuru, 1 tahsilât memuru, 1 milli emlak memuru, muhasebe memuru, 2 tahsildar, 1 odacı.

Yatılı bölge okulu: 1 müdür, 16 öğretmen, 1 memur, 1 teknik, 21 müstahdem.

Askerlik şubesi: 1 Bnb. 1 kâtip, 6 er.

İlköğretim. İlköğretim müfettişi, 1 ilköğretim müdürü, 24 öğretmen, 1 odacı

Ortaokul: 1 müdür, 2 öğretmen, 2 odacı.

Biçki dikiş kursu: 1 öğretmen

Hükümet tabipliği: 2 sağlık memuru, 2 ebe, 1 odacı, 1 şoför.

Tapu: 1 memur, 1 odacı.

Ziraat teknisyenliği: 1 ziraat teknisyeni,

Veterinerlik: 1 hayvan sağlık memuru.

Meteoroloji: 1 müdür, 1 memur.

Orman: 1 mutemet, 4 muhafaza memuru, 1 depo memuru, 1 odacı, 1 şoför.

Tekel: 1 memur, 1 bekçi

Müftülük: 2 merkez imamı, 1 kuran kursu öğretmeni, 7 köy imamı (kadrolu) (müftülüğe merkez imamlarından birisi vekâlet eder)

Özel idare: 1 memur, 1 kâtip, 1 tahsildar, 1 odacı.

Belediye: 1 başkan, 1 muhasip, 1 zabıta memuru, 1 elektrikçi, 1 odacı, 1 temizlik amelesi.

PTT: 1 müdür, 5 memur (3 müvezzi, 2 hat bakıcısı)

Banka: 1 müdür, 1 muhasebeci, 1 veznedar, 1 takip memuru, 1 bekçi, 2 odacı.

KARARNAMELER

İçişleri Bakanlığından:

Karar Sayısı: 5599

1 — İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma İdaresi Başkanlığı Mütchassısı Burhanettin Ersu'nun münhal bulunan 1500 lira kadrolu İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma İdaresi Başkanlığı Baş müşavirliğine, İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma İdaresi Başkanlığı Mütchassısı Ali Korkut'un 1250 lira kadrolu İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma İdaresi Başkanlığı Mütchassıslığına, İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma İdaresi Başkanlığı Şube Müdürü Nadide Çapangil'in 1100 lira kadrolu İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma İdaresi Başkanlığı Mütchassıslığına,

Almakta oldukları maaşları ile naklen ve terfian atanmaları,

2 — İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma İdaresi Başkanlığı Mütchassısı Hikmet Aslanoğlu'nun 5439 sayılı kanunun 2 nci maddesi gereğince maaş ve kadrosu ile İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma İdaresi Başkanlığı Baş müşavirliğinde çalıştırılması,

Uygun görölmüştür.

3 — Bu kararı İçişleri Bakanı yürütür.

İçişleri Bakanlığından:

Karar Sayısı: 5626

1 — Sinop Emniyet Müdürü Mehmet Ergin'in Isparta, Aydın Emniyet Müdürü Avni Müftüoğlu'nun Kocaeli, Çankırı Emniyet Müdürü Mehmet Cemil Gülmen'in Malatya, Giresun Emniyet Müdürü Nurettin Özel'in Çanakkale, Çanakkale Emniyet Müdürü Gıyasettin Gürkaya'nın Giresun, 3. Sınıf Emniyet Müdürü olup 5439 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince Emniyet Genel Müdürlüğü merkez teşkilâtında istihdam edilen Alâettin Tuna'nın Sinop. 3. Sınıf Em-

niyet Müdürü olup 5439 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince İstanbul Valiliği emrinde istihdam edilen Ali Özel'in Burdur 3. Sınıf Emniyet Müdürlüklerine almakta oldukları maaşları ile naklen atanmaları,

Emniyet Genel Müdürlüğü 950 lira maaşlı 3. Şube Müdürü olup 5439 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince Burdur Emniyet Müdürlüğünde istihdam edilen Fehmi Kurtoglu'nun Denizli Emniyet Müdürlüğünde, Emniyet Genel Müdürlüğü 950 lira maaşlı 9. Şube Müdürü olup 5439 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince Kocaeli Emniyet Müdürlüğünde istihdam edilen Recep Şeker'in Aydın Emniyet Müdürlüğünde, Ankara Emniyet Müdür Muavini İsmail Hakkı Demirel'in Ankara Polis Enstitüsü Müdürlüğünde, 3. Sınıf Emniyet Müdürü olup 5439 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince Ankara Emniyet Müdürlüğü 5. Şube Müdürlüğünde istihdam edilen İsmail Naci İzci'nin Emniyet Genel Müdürlüğü Polis Teftiş Kurulunda, Isparta 3. Sınıf Emniyet Müdürü Halil İbrahim Ürkmez ile Denizli 3. Sınıf Emniyet Müdürü Avni Oksay'ın Emniyet Genel Müdürlüğü merkez teşkilâtında kendi maaş ve kadroları ile 5439 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince istihdamları,

Polis Enstitüsü Öğretmen Emniyet Müdürlerinden Yusuf Aydın'ın 800 lira maaşlı 3. Sınıf Emniyet Müdürlüğüne almakta olduğu maaşla tayini ile 5439 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince kendi maaş ve kadrosu ile Emniyet Genel Müdürlüğü 5. Şube Müdürlüğünde istihdamı,

2. Sınıf Emniyet Polis Müfettişi olup 5439 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince Urfa Emniyet Müdürlüğünde istihdam edilen Muhittin Yükseloğlu'nun Emniyet Genel Müdürlüğü Polis Teftiş Kuruluna naklen atanması,

Manisa 950 lira maaşlı 1. Sınıf Emniyet Amiri İsmet Kemal Soylugil'in Çankırı 800 lira maaşlı 3. Sınıf Emniyet Müdürlüğüne naklen ve terfian atanması,

İstanbul 2. Sınıf Emniyet Amirlerinden Abdullah Pektaş'ın Urfa 800 lira maaşlı 3. Sınıf Emniyet Müdürlüğüne almakta olduğu maaşla naklen ve terfian atanması,

Hamur Kaymakamı Tuncay Gökday'ın 800 lira maaşlı 3. Sınıf Emniyet Müdürlüğüne almakta olduğu maaşla naklen ve terfian atanması ile 5439 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince kendi

maaş ve kadrosu ile Emniyet Genel Müdürlüğü 4. Şube Müdürlüğünde, Oğuzeli Kaymakamı Ahmet Ercan Belen'in 800 lira maaşlı 3. Sınıf Emniyet Müdürlüğüne almakta olduğu maaşla naklen ve terfian atanması ile 5439 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince kendi maaş ve kadrosu ile Emniyet Genel Müdürlüğü merkez teşkilâtında istihdamı,

Ankara Emniyet Amirlerinden Burhan Özdemir'in Eskişehir, İskilip Emniyet Amiri M. Şeref Erden'in Afyon, Develi Emniyet Amiri Süleyman Ruhi Tozanlı'nın Niğde Bölge Trafik Zabıtası, Bafra Emniyet Amiri Ayhan Özarslan'ın İzmir Polis Okulu, Soma Emniyet Amiri Ömer Önasya'nın Balıkesir Emniyet Amiri Ahmet Turan Ongör'ün Samsun 2. Sınıf Emniyet Amirliklerine almakta oldukları maaşları ile naklen atanmaları,

Uygun görülmüştür.

2 — Bu kararı İçişleri Bakanı yürütür.

29/9/1967

DANIŞTAY SARARLARI

DANIŞTAY KARARLARINDAN ÖZETLER (*)

Danışma Kararları:

(1) Bülten'in daha önceki sayılarında değinildiği gibi. 788 sayılı Memurin Kanununun 52'nci maddesinde yer alan ve bakanlık inzibat komisyonlarının bakanlık memurlarına ait kanunlara göre teşekkül edeceğine dair hükmü nazara alan Danıştay, kanuna istinat etmeyen komisyonlarca verilen kararları iptal etmektedir.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı İnzibat Kurulunca verilen bir kararın Danıştay Beşinci Dairesince aynı gerekçe ile iptali üzerine Danıştay'ın bu konuda istişare görüşü istenmiş ve Üçüncü Dairece verilip Genel Kurulca da onaylanan 17/5/1967 gün ve 67-213 sayılı kararla memurin kanunları olmayan veya memurin kanunlarında bir hüküm bulunmayan bakanlıklara ait inzibat komisyonlarının kanunen mevcudiyetini kabule imkân bulunmadığı gerekçesi ile bu gibi komisyonlarca verilecek kararların mevzuata uygun olamayacağı belirtilmiştir.

(2) Taşocakları Nizamnamesi gereğince taşocağı açılması için gerekli iznin kimler tarafından verileceği konusunda istenen mütalâa üzerine, Danıştay Üçüncü Dairesinden verilen ve Genel Kurulca da onaylanan 6/5/1967 gün ve 67-199 sayılı kararda, taşocağı inak için valilik adına kaymakamlıklara da başvurulmasının mümkün olduğu, yapılacak soruşturma sonucunun idare heyetlerince tutanakla saptanacağına dair 2492 sayılı kanunda mevcut açık hükme nazaran istenilen yerde ocak açılmasında İdari, sıhhi, fenni ve başka yönlerden sakınca olup olmadığı hakkındaki kararın o yer idare heyetince alınacağı, işletme izninin is özel idare adına valiliklerce verilmesi gerekeceği sonucuna varılmıştır.

Yaygın bir uygulama alanı olan taşocağı ruhsatı alma işleriyle ilgili bu Danıştay kararını yayınlamakla okuyuculara faydalı bir hizmette bulunduğumuzu sanıyoruz.

(*) Türkiye ve Orta Doğu Amme idaresi Bültenin 14. ci sayısından alıntıdır.

(3) Yine Üçüncü Dairenin Genel Kurulca onaylanan 23/5/1967 gün ve 67-231 sayılı kararma göre, 1580 sayılı Belediye Kanununun değişik 27'inci maddesi gereğince, belli akrabalık derecesinde bulunanların, bu arada kardeşlerin bir mecliste birleşemeyecekleri hükme bağlanmış olduğundan, toplu bulunmadığı zamanlarda belediye meclislerinin bazı görevlerini ifa etmek durumunda bulunan belediye encümenlerinde de meclislerde birleşmeleri caiz olmayan kardeşlerin birleşemeyeceği, encümenin tabii üyesi olan memur üyenin yerine başkasının konulması mümkün olmadığından, iki kardeşin birleşmesi halinde seçimle gelmiş kardeşin encümen üyeliğinden çekilmesi gerekmektedir.

Dava Daireleri Kurulu Kararları:

Son zamanlarda kamuoyunda bir hayli yankı uyandıran İktisadi Devlet Teşekkülleriyle ilgili iki kararın özeti aşağıdadır:

(1) Kurulun 2/6/1967 gün ve 67-609 sayılı kararıyla, 440 sayılı kanunun uygulanması ile ilgili tüzüğün 18 inci maddesinde, yönetim kurulu üyeliği için gerekli nitelikleri yitirme hali hariç olmak üzere özel kanunlarda veya esas mukavelelerinde yazılı süreler, bu metinlerde bu hususta bir hüküm mevcut olmayan hallerde de Ticaret Kanununda belirtilen süreler dolmadan İktisadi Devlet Teşekkülleri yönetim kurulu üyelerinin değiştirmelerinin mümkün olmayacağı belirtilmiş olduğu, bu hususta ne özel kanunlarda, ne de esas mukavelede bir hüküm bulunmadığı ve Ticaret Kanununun 314 üncü, maddesinde de bu süre üç yıl olarak tespit edilmiş olduğu cihetle belli müddet dolmadan yapılmış değiştirme işlemi mevzuata aykırı bulunarak iptal olunmuştur.

(2) Yine aynı Kurul, 16/6/1967 gün ve 67/682 sayılı kararında. 440 sayılı kanunun 2 inci maddesinde belirtildiği gibi, bu kanuna bağlı teşekküllerin karma ekonomi kurallarına göre ve ekonomik gereklere uygun olarak, kârlılık ve verimliği içinde çalışmak üzere kurulmuş olduğu, dilekçe ve savunmalar ile ekleri ve davacının duruşmada ibraz ettiği belgeler ve 1965 yılı çalışma raporunun incelenmesinden davacının hizmet gördüğü dönemde kendinden önce ve sonraki genel müdürlerden daha başarılı olduğu, İdari tutum ve davranış yönünden de görevinden alınmasını gerektirecek bir sebep bulunmadığı belirtilerek davacının görevinden alınmasına işlem maksat yönünden kanuna aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

Beşinci Daire Kararları:

(1) Beşinci Daire, 8/6/1967 gün ve 67-2586 sayılı kararında Fen Fakültesi Matematik Profesörü olan davacının 4936 sayılı Üniversiteler Kanununun 62'nci maddesinde belirtilen esaslara göre Orta Doğu Teknik Üniversitesinde görevlendirildiğine dair Fakülte Profesörler Kurulu kararı ve Rektörlüğün onayı mevcut bulunmadığı gibi kendisinin eski görevinden istifa etmek suretiyle ayrılmış olması sebebiyle haklan yönünden Fakülte ile tamamen ilgisi kesilmiş olduğu anlaşıldığından Orta Doğu Teknik Üniversitesinde geçen hizmetinin yukarıda sözü edilen 4936 sayılı kanunun 76'ncı maddesine göre değerlendirilerek aylık derecesinin yükseltilmesinde nazara alınmasının kanunen mümkün olmadığı belirtilerek aksine taleple açılan dava ret olunmuştur.

(2) Aynı Daire, 20/1/1966 gün ve 66-196 sayılı ve bu kararın düzeltilmesi talebi üzerine verdiği 20/5/1967 gün ve 67-2684 sayılı kararlarıyla, yeniden seçilmemek suretiyle milletvekilliğinden açıkta kalan kimselerin aldığı açık aylığının bunların yeniden bir memuriyete atandıkları tarihten itibaren kesileceğini, ilgilinin yeni görevine başlayıp başlamamış olmasının yahut kendisi hakkında müstafi yahut başka işlemler yapılmış olmasının sonuca tesir etmeyeceğini hüküm altına almıştır.

(3) Adı geçen Daire, 15/6/1967 gün ve 67-3862 sayılı kararında, 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanununun 13'iincü maddesi ile sendikalara, sendika üyelerinin müşterek hak ve menfaattarının takibinde üyelerini kaza mercileri önünde temsile yetki tanınmış ise de, hukuki durumları statüleri ve fazla mesai ücretine esas teşkil eden çalışma şartları birbirinden farklı olan, böylece her üye için değişik subjektif hak teşkil eden fazla çalışma ücretinin bir dava dilekçesiyle takip edilemeyeceğini belirterek birden fazla sendika üyesine ait dilekçeyi usul yönünden reddetmiştir.

(4) Sözü edilen Daire, 15/3/1967 gün ve 67-2777 sayılı kararında, açık bulunan bir memuriyet için sınav açılmış olmasının idareye sınavı kazanan kimseyi o yere atama zorunluluğunu yükleyemeyeceği, bu gibi hallerde idarenin takdir hakkı bulunduğu açıklanarak savunmada ileri sürülen sebepler maksat yönünden yerinde bulunarak aksi iddia ile açılan dava ret olunmuştur.

(5) Aynı Daire, Mili Savunma Bakanlığı örgütlerinde çalışan sivil personelin çalışma saatleri bakımından 657 sayılı Devlet Me-

murları Kanununa tabi olmayacağını, bunlar hakkında uygulanması gereken 211 sayılı iç Hizmetler Kanununun 33'üncü maddesinin b bendinde de çalışma saatlerinin bir talimatla tespit olunacağını yazılı bulunduğunu belirterek bu madde hükmüne göre davacının çalıştığı kurumun mesai saatleri — hizmetin özelliğine göre — bir talimatla tespit edilmiş ve davacı da bu talimatla tespit olunan esaslar dâhilinde çalıştırılmış olduğu gerekçesi ile fazla mesai ücreti talebini kapsayan davayı 10/5/1967 gün 67-2698 sayılı kararı ile reddetmiştir.

(6) Daire, 17/6/1967 gün ve 67/3876 sayılı kararıyla, görev yeri değişen ve 1108 sayılı Maaş Kanununun 2 nci maddesinde yazılı müddet içinde yeni görevine başlamış bulunan işçileri Bakanlığı mensuplarının temsil ödeneğinin kesilemeyeceğini hüküm altına alarak İşçileri Bakanlığınca aksine yapılan bir işlemi iptal etmiştir.

(7) Söz konusu Daire, 1/5/1967 gün ve 67-3064 sayılı kararında, 5439 sayılı kanunla idareye tanınmış yetkinin kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi maksadına müstenit olduğunu belirterek, ihtisası olmayan sıradan bir memurla karşılanması mümkün olan müze memurluğunda meslek dersleri öğretmeni olan davacının çalıştırılması işlemini kanunun maksadına ve hizmet icaplarına uymaması sebebiyle iptal etmiştir.

(8) Aynı Daire, 24/5/1967 gün ve 67-3158 sayılı kararla, Danıştay'dan verilen ilâm hükümlerinin yerine getirilmemesinin 10 yıl içinde istenebileceği, 10 yıl zarfında idareye başvurmada ve sürenin bitimine bir kaç gün kala dava açmış olmanın 10 yıllık zaman aşımı süresinde her hangi bir değişiklik yapamayacağı oyu ile açılan tazminat davasını zaman aşımı yönünden reddetmiştir.

(9) Aynı Dairenin Harp Akademileri ile ilgili 9/5/1967 gün ve 67-2685 sayılı kararında, Harp Akademileri Talimatının 39 uncu maddesinde kumandanlık notunun gerek ders yılı içinde kumandanların katıldıkları çalışmalarda edindikleri kanaate, gerek kendilerinin ders yılı içinde soracakları yazılı ve sözlü sorulara, kurmay gezilerindeki çalışmalara, öğrencinin öğretim yılı içinde yapılan sınavlardan kazandığı neticelerin verdiği kanaate dayanan bir not olacağı yazılı bulunduğu ve davacının öğretim yılı sonundaki yazılı resmi sınav notları ortalamasının 70, öğretmen kanaat notlarının ortalamasının 75, kurmay gezileri notları vasatısının ise 72 olduğu belirtilerek komutanlık notunun dayandığı unsurların müspet olması-

na rağmen, düşük olan dava konusu komutanlık notunun objektif esaslara dayanmadığı ve indi olarak verildiği sonucuna varılmış ve dava konusu işlem iptal edilmiştir.

KSekizinci Daire Kararları:

(1) Dairenin 16/1/1967 gün ve 67-79 sayılı kararında, belediyelerin kamu hizmetine tahsis edilmemiş özel taşınmaz mallarına ilişkin belediye kararlarına karşı 1580 sayılı Belediye Kanununun 73 üncü maddesine dayanarak yapılan itirazların il idare kurullarında incelenemeyeceği belirtilerek aksine verilmiş kararın görev yönünden bozulmasına hükümlenmiştir.

(2) Aynı Daire, 22/6/1967 gün ve 67-2467 sayılı kararıyla, 6831 sayılı Orman Kanununun geçici 1 inci maddesiyle bir yerin orman olup olmadığı] konusunda Tarım Bakanlığına tanınmış belirtme yetkisinin daha önce tahdit görmemiş sahalar için mümkün olduğunu, evvelce tahdit görmüş alanlar için adı geçen Bakanlığın belirtme yetkisi bulunmadığını hüküm altına almıştır.

(3) Sözü edilen Daire, 18/4/1967 gün ve 67-1435 sayılı kararıyla, kişinin haklarını da ihlâl eden bir İdari kararın iptali için açılan davada ayrıca tazminat istenmemiş ve iptal davası da ret olunmuşsa bu ret kararının davacıya tebliğinden itibaren 90 gün içinde yeniden tazminat davası açılmasının süre aşımı yönünden mümkün olmadığına hükmetmiştir. Geçen sayımızda özetini yayınladığımız Beşinci Dairenin bir kararı vesilesiyle aksi düşüncenin de savunulabileceğini belirtmiştik.

Bu karar Danıştay'ın diğer daireleri tarafından da benimsenirse aynı zamanda hakları da ihlâl olunan kimselerin açacakları iptal davasının sonucu önceden getirilemeyeceğinden, tazminat taleplerinde de bulunmaları gerekecektir. Aksi halde sonradan açılacak tazminat davalarının yukarıda sözü edilen davada olduğu gibi süre aşımından ret olunması tehlikesi vardır.

(4) Aynı; Daire 19/6/1967 gün ve 67-2181 sayılı kararında, 1580 sayılı Belediye Kanununun 71 ve 123 üncü maddesinde belediye bütçelerini tasdike yetkili makamlar gösterilmiş ve bu makamların bütçeyi tetkik, tadil ve tasdik usulü belirtilmiş olduğundan, bu konuda yetkili bulunmayan davalı İçişleri Bakanlığının bütçeyi tasdike yetkili makama yazdığı yazının kesin nitelikte olmaması sebe-

böyle davalı Bakanlığın yazısının iptali talebiyle açılan dava, tetkik niteliğinden, yoksun bulunduğu gerekçesiyle ret olunmuştur.

(5) Adı geçen Daire, 19 6/1967 gün ve 67-2290 sayılı kararında. 1580 sayılı Belediye Kanununun 83'üncü maddesine göre belediye encümenleri belde sınırları içinde çalışacak taşıtların ücret tarifelerini tespiti yetkili olduğundan belde sınırları dışında yolcu taşıyan araçlar için tarife yapmağa yetkisi bulunmadığını belirterek bu konuda açılan davayı kabul etmiştir.)

(6) Aynı Daire, 15/3/1967 gün ve 67-991 sayılı ve iskân mevzuatı ile ilgili bir kararında, İstanbul ilinin nüfus yoğunluğu, bu şehirdeki arsa tedariki konusundaki güçlükler ve toprak yokluğu sebebiyle bu ilde oturdıkları halde ev veya arsa yardımı yapılamayan göçmenlere aile başına dörder bin lira para ödemek suretiyle iskânla ilgilerinin kesilmesinde 2510 sayılı İskân Kanunu hükümlerine aykırılık bulunmadığı düşüncesiyle davayı oyçokluğu ile reddetmiştir.

Azınlıkta kalan üye, sadece yapı yapanlara para yardımı yapılabileceğinden, arsa yerine para yardımıyla yetinmenin mümkün olmadığı, gerekçesiyle çoğunluk kararına aykırı oy kullanmıştır.

On Birinci Daire Kararları:

(1) Dairenin 30/1/1967 gün ve 67-357 sayılı kararında. 488 sayılı Damga Resmi Kanununun geçici 2 inci maddesine göre iade edilmesi gereken resimlerin basılı damla vurulup resmi alınmış olmakla beraber henüz kullanılmamış evraka münhasır bulunduğu, sigorta poliçelerinin damga resmi mükellefiyeti bunların düzenlediği tarihte doğmuş olacağından 1324 sayılı kanunun yürürlükte olduğu sırada düzenlenen sigorta poliçeleri için ödenmiş resmin geri verilmemiş olmasında kanunsuzluk bulunmadığı belirtilerek aksi taleple açılan dava ret olunmuştur.

(2) Aynı Daire, 25/1/1967 gün ve 67-279 sayılı kararıyla, bir taşınmaz malın 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre tespit olunan rayiç değeri ile o malın usulü dairesinde icra yolu ile satış tutarı arasında fark bulunduğu hallerde resmi satış tutarlarının rayiç değer olarak alınması gerektiğini hüküm altına almıştır.

(3) Gene bu Dairece verilen 21/6/1967 gün ve 67-2204 sayılı kararda, resmi dairelere ait bir işi yapan müteahhitlerin hak ediş kâğıtlarının 488 sayılı damga resmi kanunu gereğince binde dört nispetinde damga resmine tabi olacağı, hükme bağlanmıştır.

HABERLER

Derleyen:

Yiğit KIZILDAN

Yayın Müdürü

Bakanlıktan:

İller İdaresinde:

- İller İdaresi Genel Müdür Muavinliğinde iken Bolu Valiliğine atanan Şükrü Kenanoğlu'nun yerine tayin edilen Arif Başaran bu göreve başlamıştır.

İller İdaresi Genel Müdürü Amerika'ya gittiğinden Genel Müdüre Başaran vekâlet etmektedir.

• Reşat Yücel'in Akşam Yemeği:

37 senelik fiili ve itibari hizmeti bulunan ve Emekliye sevk edilen muhterem meslektaşımız ve ağabeyimiz Reşat Yücel'in ayrılışı sebebiyle 2 Ekim 1967 Pazartesi akşamı Bulvar Palasta bir kısım sınıf arkadaşları ve daire arkadaşlarının katıldığı bir yemek verilmiştir.

Bu kadar uzun hizmeti bulunan bir arkadaşın hizmetten ayrılması sebebiyle tertiplenen bu yemek çok neşeli ve samimi bir hava içinde geçmiş, Yücel ve eski idarecilerden bir kısmı hatıralarını nakletmişlerdir.

Örnek bir davranış olarak görülen bu kabil toplantıların yapılması temenni olunur. Hazırlayanları tebrik ve takdir ederiz.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü:

- Bu Genel Müdürlükçe hazırlanan ve köy idaresine birçok yenilikler getiren, köy kâtipliği müessesesini mecburi kılan ve köylünün

öteden beri şikâyet konusu olan salmayı kaldıran yeni köy kanunu tasarısının hazırlandığını daha önceki sayımızda bildirmiştik. Tasarı yakında Başbakanlığa sevk edilecektir. Salma yerine herkesin gücü nispetinde ödeyeceği bir vergi sistemi konmuş bulunmaktadır.

1924 yılında yürürlüğe giren ve 43 yıldan beri tatbik edilen köy kanunu birçok tadillere uğramış ve artık günün şartlarına göre değiştirilmesi bir zaruret halini almıştır. Bu hususta geç bile kalınmıştır. Köy kanunu tasarısı köy kalkınmasını teşvik etmek, köyle ilgili muameleleri basitleştirmek ve köylerimizi yepyeni bir anlayışla idare etmek hedefini güdecektir.

Köyde yerleşme sahası adı ile bir iskân kısmı sınırlandırılacak ve buralarda inşaat çalışmaları yapılacak ve basitte olsa bir plân fikri köye girecektir. Köyde çalışmak, tesis kurmak ve işyeri açmak teşebbüsünde bulunanlara muhtarın nezaretinde kurulan köy fonundan kredi verilecektir.

• **Belediye Başkanları Semineri:**

Türk Belediyeciler Derneği'nin teşebbüsü ile yeni kurulan Belediye Başkanları için 2 Ekimden 12 Ekime kadar devam eden bir seminer açılmıştır. Devlet Personel Dairesi Kütüphane salonunda açılan bu seminere 32 Belediye Başkanı katılmış ve seminer çok faydalı sonuçlarla kapanmıştır.

Kasım ayı içinde yine yeni Belediye Başkanları için bunun gibi, bir seminer daha açılacaktır.

• **Mahalli İdare Mensuplarının Yemeği:**

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün eski ve yeni mensuplarından bir grup 3 Ekim 1967 Salı günü akşamı genel Müdür Sedat Erdoğan'ın da katıldığı bir akşam yemeği vermişlerdir.

- Konya’da Yapılan Belediye Başkanları Toplantısı:

3 gün devam eden Orta Anadolu Belediye Başkanları toplantısı sona ermiştir. Konya, Isparta, Afyon, Niğde, Nevşehir il ve ilçe Belediye Başkanlarının katıldığı toplantıya İçişleri Bakanı Dr. Faruk Sükan, İçişleri Bakanlığı Müsteşar Muavini, Mahalli İdareler Genel Müdürü, İller Bankası Genel Müdürü ve daha bir çok yetkililer katılmıştır. Toplantıda bir konuşma yapan İçişleri Bakanı, kanunları yürütecek eleman ve parayı yerinde sarf edecek kaliteli kadro olmadığı takdirde güzel kanun çıkarmakla başarının sağlanamayacağını, Bakanlık olarak çeşitli kanunlar hazırlamak zorunda bulunduklarını, çalışmaları engelleyen, gelirleri kısıtlayan Belediye Kanunu, Özel İdare Kanunu, Köy Kanunu, Belediye Gelirleri Kanunu ile Belediye Cezaları Kanunu gibi kanunların yeniden ele alınıp günün şartlarına uygun ve cemiyete daha faydalı nitelikte hazırlanmış bulunduğunu belirtmiştir. Daha sonraki konuşmasında Sükan Belediye hizmetlerinin ideal tarzda yürüyebilmesi için 3 ana faktörün şart olduğunu, bunlarında: Her türlü ihtiyaca cevap verecek kanunların, bu kanunları tatbik edecek yetiştirilmiş kalifiye elemanların ve icra için maddi imkânların sağlanması olduğunu beyan etmiştir.

İçişleri Bakanı, Türkiye’de ilk defa bütçesi 200 bin liranın altında olan 355 belediyeye bugüne kadar 10 milyon lira yardım yapıldığını, Türkiye’de mevcut 1173 belediyenin gelirleri toplamının 1,5 milyar lira olduğunu, bunun yarısının İstanbul, Ankara ve İzmir Belediyelerince sağlandığını, bunlara rağmen belediye gelirlerinin giderleri karşılayamadığını, bu sebeple gelirleri arttıracak yeni esasların tasarılarında yer aldığını söylemiş ve konuşmasına şöyle devam etmiştir: «Bir tanım memleketi olan Türkiye’de tarımdan sanayie bir akım mevcuttur. Bu tarımla uğraşanların verimliliğinin çok az oluşu ve köyden şehir göçün neticesidir. Bu sebeptedir ki yatırımlar, sanayii geliştirecek sahalara yapılmıştır. Demir, çelik, petro-kimya, rafineri, alüminyum ve kâğıt sanayii gibi».

Bakan daha sonra sosyal adaletin, sefalet edebiyatı ile gerçekleştiremeyeceğini, bunun, devletin, hükümetin, idarecilerin ve vatandaşların elbirliği yapacakları çalışmalarla sağlanabileceğini söylemiş ve sözlerini şöyle bitirmiştir.

«Nurlu ufuklar yakındır. Göreceksiniz ki 5 yıl sonra Özlenen mamur ve müreffeh Türkiye anlamı gerçekleşecektir.»

Müteakiben toplantıda bir konuşma yapan Mahalli idareler Genel Müdürü Sedat Erdoğan Yeni Belediye Kanunu, Belediye Gelirleri Kanunu ve Belediye Cezaları Kanunu taşanlarını izah etmiş, getirecekleri yeni hükümlerden etrafıca bahsetmiştir.

Bundan sonra İller Bankası Genel Müdürü Dr. Esat Kırathoğlu İller Bankasının çalışmadan hakkında bilgi vermiş, belediyelerin yurt çapındaki kalkınmada en büyük yardımcı teşekküller olduğunu, bir beldedeki kalkınmanın özel teşebbüse iş yapma imkânları sağladığını İkinci 5 yıllık plân döneminde kalkınma hızına büyük katkısı olan özel teşebbüsün ancak bu ortamda gelişebileceğini söylemiştir.

Özlük İşleri Genel Müdürlüğü:

• Amme İdaresi ve Milli Gelişme Konulu Seminer İçin Almanya'ya Bir Kısım İdareciler Gittiler.

Batı Almanya'da Âmme İdaresi ve Milli Gelişme konusunda tertiplenen ve 9 Ekim tarihinden 2 Kasım 1967 tarihine kadar devam edecek olan seminere, Müsteşar Muavini Nurettin Hazar, Merkez Valisi Mehmet Belek, Merkez Valisi Hilmi İnanç, Kütahya Valisi İhsan Araş, Muğla Valisi Haşan Basa, Amasya Valisi Fahri Centel, Çankırı Valisi M. Cevat Çapanoğlu, Niğde Valisi Enver Kozanoğlu, Artvin Valisi Babür Ünsal, Tetkik Kurulu Üyesi Ragıp Uğural, Tetkik Kurulu Üyesi Necmettin Kuteş, Ankara Vali Muavini Raşit Rilgegürün, Ankara Vali Muavini Mehmet Karasarhoğlu, Aydın Vali Muavni Halit Gökkaynak, İçel Vali Muavini A, Şerif Ergin, İstanbul Vali Muavini Mahmut Keskin, Konya Vali Muavini Mehmet Erdem, Konya Vali Muavini Mustafa Tütüncü, Manisa Vali Muavini Fikret Koçak, Trabzon Vali Muavini Hayrettin Hekim, Hukuk Müşavirliği Muhakemat Müdürü Tevfik İmsel, Özel Kalem Müdürü Erol Yavuz, İller İdaresi Genel Müdürlüğü 2. Şube Müdürü Rafet Üçelli katılmak üzere 10 Ekim 1967 de Almanya'ya hareket etmişlerdir.

Seminer, Alman İdare Mekanizmasının kuruluş ve çalışmasını teorik ve pratik bakımdan, benzer Türk organizasyonları ile mukayese ederek açıklamak gayesini gütmektedir.

Konunun açıklanması sırasında bilhassa Alman İdaresinin 2. Dünya savaşından sonra iktisadi, kültürel ve sosyal alanda Almanya'nın gelişmesindeki rolü üzerinde durulacaktır. Hatip ve münakaşada hazır bulunacak olan Alman İdari uzmanları ile, gelişme projelerinin gerçekleştirilmesinde Amme İdari makamlarına düşen görevler araştırılacaktır.

Üzerinde konuşulacak başlıca konular: Hükümetin ve İdari Makamların Anayasadaki yeri ve vazifeleri, Federal Devlet, Federe Devlet, Şehirlerin İdari Organizasyonu, Mahalli İdare, Amme Mâliyesi ve Milli gelişme, Amme Hizmeti, Gelişme İdaresinin Organizasyonu Ziraatı Teşvik imkânları, El sanatı, Endüstriyi ve Ticareti teşvik imkânları, İş Potansiyeli, hakkında Milli Plânlama, Devlet Sanayiinin ve Devlet hissesi ile çalışan müesseselerin önemi, Turizmin teşviki, orman işletmesinin milli gelişmedeki önemidir.

Seminere katılacakların 8Eki m 1967 tarihinde Almanya'da bulunmaları gerekmektedir. Seminer 9 Ekim 1967 tarihinde Berlin'de Windsor otelinde açılacaktır ve seminer toplantıları burada devam edecektir.

Seminerde Konferans dili Türkçe ve Almanca olacaktır. Seminer esnasında verilen konferansların kısa özeti teksir edilerek delegelere dağıtılacaktır.

Seminer şu bölümlere ayrılmıştır:

9 -10 dan 16 - 10 - 1967 tarihine kadar Berlin'de hazırlayıcı bölüm.

17 - 10 dan 16 - 10 - 1967 tarihine kadar Batı Almanya'da tetkik gezisi.

27 -10 dan 2 -11 - 1967 tarihine kadar Berlin'de kapanış ve seminerin faydaları hakkında tartışmalar.

Hazırlayıcı bölümde misafirlere Federal Almanya Cumhuriyetinin Anayasa ve İdari yapısı ile Amme İdaresi makamlarının organizasyonu ve vazife sahaları izah edilecektir.

17 den 26 Ekime kadar süren tetkik gezisinde, Delegeler idarenin ameli faaliyetlerini görmek üzere Frankfurt, Darmstadt, Mannheim, Heidelberg, Köln ve Hamburg şehirlerine gideceklerdir.

27 Ekimden 2 Kasıma kadar süren kapanış kısmında, özel konular üzerinde konuşulacak ve seminerin sağladığı faydalar hakkında tartışılacaktır.

• **Amerika Gezisi:**

AİD Programından

Tetkik ve gezi maksadıyla İller İdaresi Genel Müdürü Mefahir Behlülgil, Samsun Valisi Enver Saatçigil, Gaziantep Valisi Naci Çerezci, Isparta Valisi Hilmi Öztürk, Malatya Valisi Ali Rıza Aydos bir buçuk aylık müddetle 5 Ekim 1967 tarihinde Amerika’da bulunmak üzere gitmişlerdir. Malatya Valisi olup Kayseri Valiliğini muvakkat olarak tedvir eden Ali Rıza Aydos 15 Ekim 1967 de Heyete katılmıştır.

Mezkûr Heyet Amerika’dan dönüşte 10 gün kadar Avrupa’da kalıp incelemeler de bulunacaktır.

• **Pakistan’a Gidenler:**

Ankara Vali Muavini Kemal Demirtaş ile Akçaabat Kaymakamı Yusuf Kenan Aybek bir buçuk ay devam edecek olan bir seminere katılmak üzere önümüzdeki günlerde Pakistan’a gideceklerdir.

• **Devlet Memurları Kanunu Çalışmaları: (1)**

Devlet Memurları Kanununu değiştirmek üzere kurulan 9 kişilik ihtisas komisyonunun uzun süreli çalışmaları sonunda hazırladığı tasarıyı Devlet Personel Dairesi Başkanlığı aracılığı ile sözü geçen dairenin karar organı olan Devlet Personel Heyetine sunduğunu ve tasarıya aykırı fikirde olan üyelerin bu düşüncelerinin görüşmeler sırasında nazarı itibara alınmam icap ettiğini daha önceki sayımızda belirtmiştik.

Öğrenildiğine göre tasarının sınıflandırma ile ilgili bölümü adı geçen heyetçe yetersiz görülerek ilgili şubece bir kez daha gözden geçirilmesi isteğiyle Bakanlığa iade edilmiştir. Heyet bu tutumu ile 657 sayılı kanunun hazırlıkları sırasında yapılan hataların tekrarlanması endişesinde olduğunu belirtmiş bulunmaktadır.

¹ Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Bültenin 14 sayısından alınmıştır.

Bunun üzerine, mesele daire dışından ve konu hakkında ihtisas sahibi olmaları icap eden iki uzmana havale edilmiş ve sözü geçen uzmanlar bir ay gibi kısa bir süre içinde hazırladıkları yeni bir tasarımı Devlet Personel Dairesi Başkanlığı vasıtasıyla doğrudan doğruya Hükümete sunmuşlardır.

Devlet Personel Dairesi Kurulması hakkındaki 160 sayılı kanunun 6. maddesine ve bugüne kadar olagelen tatbikata göre Devlet Personel Dairesine intikal eden veya bu dairece resen ele alınan konuların gerekli etüt ve incelemeleri yapıldıktan sonra Devlet Personel Heyetine tevdi edilmesi gerekmektedir. iş böyle olunca sözü geçen tasan tekrar görüşü alınmak üzere Devlet Personel Dairesi heyetine gelecek ki bu da çalışmaların bir müddet daha gecikmesini tevhit edecektir.

Gizli tutulduğu anlaşılan yeni tasarı hakkında her hangi bir açıklama yapılmamıştır. Bu itibarla tasarının nasıl bir yenilik getirdiği veya nasıl bir sistem öngördüğü bilinmemektedir. 9 kişilik komisyonun kabul ettiği önceki tasan ile nasıl bir farklılık gösterdiği bilâhare anlaşılabacaktır. Söz konusu yeni tasarı şayet daha önce beliren farklı görüş tarzları çerçevesinde hazırlanmış ise 9 lar komisyonunun hazırladığı tasarıdan büyük ölçüde farklı olacağı tahmin edilebilir. Filhakika, öğrenildiğine sınıflandırmada «Meslek» birimi esas alınmakta kamu görevlilerinin, her kurum için hazırlanacak yönetmeliklerinde belirtilen görevleri yerine getirmek üzere «mesleklere» göre sınıflara ayrılacağı, her kadro için istihdam şartlarını gösteren tip tarifnamelerin hazırlanacağı ve sınıflandırmanın Bakanlar Kurulunca çıkarılacak bir sınıflandırma Yönetmeliğine göre yapılacağı belirtilmektedir. Bu bilgilere göre tasarının Amerikan örneğine uygun bir kadro sınıflandırmasına esas olan ayrıntılı bir sisteme yöneldiği izlenimini vermektedir. O takdirde sistemle ilgili tartışmalar yeniden başlayacaktır.

Bilinen şudur ki: Yeniden düzenleme ve reform çalışmaları geciktikçe uygulama güçlükleri de o nispette artmaktadır. Gün geçtikçe şartlar personel rejimini zorlamakta, yeni bir takım istisnalar ortaya çıkmaktadır. Bir yandan çeşitli meslek grupları kendi mensuplarına tazminat, ödenek ve benzeri ek ödemeler sağlamakta, öte yandan şartlar mevcut rejime ciddi ve şümüllü bazı istisnaların getirilmesini kaçınılmaz hale getirmektedir.

Buna birçok misaller vermek mümkündür. Maliye, Ticaret Ulaştırma, Tarım, Bayındırlık ve Sanayi Bakanlıkları gibi Bakan-

lıkların 933 sayılı kanuna istinaden Müsteşar, Müsteşar Muavini, Daire Başkam, Daire Başkan Muavini, Genel Müdür, Genel Müdür Muavini görevlerine, meslek kıdem ve müktesep maaş derecesi hakkında, aranması gerekli şartları dikkate almadan tayinler yapmaları ilerde kurulması düşünülen «Kariyer» sistemi ile bağdaşma mevzuunda bazı ihtilâtlar doğurabilir. Reform çalışmalarının uzaması ümitsizliği arttırmakta, kayıtsızlığı teşvik etmekte kurumlar kendi mensuplarına bir takım haklar sağlama çabasına zorlamaktadır. Bu ise Kamu yönetimine bütünüyle zarar vermektedir. Bu itibarla çalışmaların bir an evvel bitirilmesi, neticelerinin kamuoyuna açıklanması ve devam edegelen endişeli bekleyişe son verilmesi uygun olur.

• **Hint Amerikan ve Türk Yöneticileri arasında bir karşılaştırma: (2)**

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Bülteninin 14. sayısının 2. sahifesinde yer alan bu konu ile ilgili yazıda «1965 yılında 313 Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunu üzerinde yapılan bir araştırma» adlı rapordan alman çok ilginç neticeler açıklanmaktadır.

Yazıya göre, elde edilen bilgiler Türk yöneticilerinin eğitsel durumunun tahliline imkân verdiği gibi, bu kimselerdi diğer ülkelerdeki benzerleri ile karşılaştırılmasını da mümkün kılmaktadır. Türk yöneticisi Hintli ya da Amerikalı meslektaşlarından hangi yönlerden ayrılmaktadır?

Yüksek dereceli Türk Memuru kendi kendini nasıl görmektedir? Bu görüş öbür toplumlardaki benzerlerinin kendileri hakkındaki görüşlerinden farklı mıdır?

Bahis mevzuu karşılaştırma aşağıdaki yönlerden yapılmaktadır.

Astlara Danışma:

Bu konuda Amerika, İngiltere İtalya ve Meksika yöneticileri ile Türk yöneticisi arasında bir benzerlik görülmektedir. Bu ülkelerdeki yöneticilerin hemen hepsi görevlerini etkileyen kararların

² Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Bülteni sayı 14

alınması sırasında amirlerinin kendilerine danıştığını belirtmişlerdir. Türkiye’de memurların % 83 ü, öbür ülkelerde % 70 - 95 arasında danıştıklarını ifade etmişlerdir.

Kanaatlerinin aksine karar alınması halinde mesleki ve idari personelin büyük bir kısmının karşı görüşlerini ifadede tereddüt etmeyecekleri anlaşılmaktadır. Bu oran Amerika’da % 87, İngiltere’de % 95, Almanya % 100, Meksika’da da % 85, Türkiye’de ise % 72 dir.

Amirlerle Temas:

Bahis konusu yazıda Türk yöneticileri ile Hindistan yöneticileri arasında benzerlikten çok farklılık bulunduğu, Hindistan yöneticilerinin Türk meslektaşlarına oranla amirleriyle daha sık temasta Bulundukları, Türk memurların % 35 ine mukabil Hint memurların % 53 ünün günde en az bir defa amirleriyle görüştükleri, buna karşılık Türk memurlarının amirlerini kişisel olarak daha iyi tanımakta oldukları, nitekim Hintlilerin % 63 ünün amirleri hakkında kişisel planda bir bilgileri olmadığı, Türklerde bu oranın ancak % 12 olduğu belirtilmektedir/

Siyasi Baskı:

Kamu görevlerinin yerine getirilmesinde siyasi baskının rol oynayıp oynamadığı sorusuna Türkiye’de kaymakamların % 14 ü, Hindistan’da taşra yönetimlerinin % 11 i olumsuz cevap vermişlerdir. Amerika yöneticileri de bu konuda benzer şekilde düşünmektedirler. Amerika’da siyasi baskının önemsiz olduğunu söyleyen yöneticilerin oranı % 15 tir. Bu husustaki benzerliğe rağmen Türklerle Amerikalıların kendi kendilerini görüş biçimleri arasında çok fark vardır. Türkler Amerikalılara nazaran meslektaşlarını daha tenkitçi bir gözle görmektedirler. Amerikan yöneticilerinin % 62 si meslektaşlarının olumlu özelliklerinden söz etmişler, buna karşılık Türk yöneticilerinin ancak % 25 i bu soruyu olumlu cevaplandırmışlardır. Türkler olumsuz özellikleri belirtirken daha kesin ifadeler kullanmışlardır. Araştırma esnasında Türkler «memur, kırtasiyeciliği kişisel çıkarları için kullanan bir kimsedir» şeklinde cevaplamışlardır. Bu çeşit cevapların oranı Türklerde % 37, Amerikalılarda ise % 5 tir.

Kendileri hakkındaki değer yargıları:

Türklerin kendilerini değerlendirmede Amerikalılara nazaran daha gerçekçi oldukları anlaşılmıştır. Amerika'da yüksek tahsil görmüş memurların sadece % 5'i meslektaşlarına olumsuz özellikler izafe ederken, Federal Memurların dışındaki memurlarda bu nispet % 27 dir. Türkiye'de ise devlet kesiminde, İktisadi Devlet Teşekküllerinde ve Özel kesimde çalışmakta olan Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunları, devlet memurlarına yaklaşık olarak eşit oranda olumsuz nitelikler izafe etmişlerdir.

Memurluğun itibarı:

Bu karşılaştırma Türkiye'de memurluğun itibarının düşmüş olduğunu göstermektedir. Memur okulu olarak bilinen Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunları arasında seçilen bir grup hangi mesleklerin daha itibarlı olduğu yolundaki bir soruya «Devlet Memurluğu» cevabını vermekten özellikle kaçınmıştır. Değerlendirmede, mühendislik, hukukçuluk ve doktorluk gibi serbest meslekler % 34 ile en başta yer almış, onu hariciyeciler ve hâkimleri içine alan yüksek memuriyetler (% 28) izlemiş, bunlardan sonra sıra ile öğretmenlik % 15, iş hayatı % 5, askerlik % 5 ve politikacılık % 3 gelmiştir. Amerika'da bunun tam tersi olmuştur. Federal Devlet Memurluğunun itibarında özel kesime oranla büyük ölçüde bir artış kaydedilmiştir. 1940 yılında Amerikan halkının sadece % 40 ı devlet memurluğunu özel kesime tercih ederken 1954 te aynı ücreti almak şartıyla devlet memurluğunu tercih edeceklerin oranı % 56 ya yükselmiştir.

Türkiye'de devlet memurluğunun itibarını düşüren esas etkenin ücret meselesi olduğu anlaşılmıştır. Devlet Bütçesinden maaş alanların ücreti son derece düşüktür. Bu sebeple memur denince akla düşük ücretle çalışan kimse gelir. Araştırma mevzuu yapılan memurlardan % 10 unun 2000 lira veya bunun üstünde maaş aldığı, buna karşılık Bankalar dâhil iktisadi devlet teşekküllerinde çalışanların %c 59 u, özel kesimdekilerin ise % 69 unun 2000 liralık üst ücret grubunda yer aldığı bu yazıda belirtilmiş bulunmaktadır.

• **Fransa Burslarını kazananlar:** ⁽³⁾

Fransa'da 5 Aralık 1966 tarihli bir kararname ile «Yabancı ülkelerden gelecek memurların ve ilerde kamu yönetiminde görev alacak öğrencilerin eğitimini sağlamak» üzere kurulmuş bulunan «Uluslararası Kamu Yönetimi Enstitüsü» tarafından Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsüne tahsis edilen 5 burs için aday seçimi 5-6 Eylül 1967 tarihlerinde yapılmıştır. Adaylar önce jüri tarafından kısa bir mülakata, daha sonra kompozisyon ve yabancı dil bölümlerini ihtiva eden bir yarışma sınavına tabi tutulmuşlardır.

Seçme sonunda sırasıyla Ortaköy Kaymakamı Namık Günel Ovacık kaymakamı Ali Yalçın, Danıştay Yardımcılarından Feridun Taşkın, DSİ Genel Müdürlüğü Eğitim Merkezi Şefi Rasim Köktürk ve Arhavi kaymakamı Vahit Rüştü Heper asil aday olarak seçilmişlerdir. Bunlar yaklaşık olarak sözü geçen Enstitüde bir yıllık eğitim göreceklerdir.

Ayrıca sırasıyla Gelendost Kaymakamı Halis Gerdaneri, Milli Eğitim Bakanlığı Raportörlerinden Ali Tunç, Alaca Kaymakamı İsmet Toprak, Cihanbeyli Kaymakamı Fuat Eren ve yargıç Fikret Alpsü'de yedek aday olmuşlardır.

Fransa bursları için 56 kişi müracaat etmiş ve bunlardan 31 i seçme sınavına girmiştir. Sınava katılanların bağlı bulundukları kuramlara göre dağılışı şöyledir: İçişleri Bakanlığından 16, Milli Eğitim Bakanlığından 4, Danıştay'dan 3, Adalet, Tarım, İmar ve İskân Bakanlıkları ile PTT, DSİ Genel Müdürlükleri, Sümerbank, İller Bankası ve İstanbul Belediyesinden birer kişi.

• **Yurt Dışı Bursları:** ⁽⁴⁾

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, kendisine tahsis edilen ve Hollanda'nın Lahey şehrindeki sosyal etütler Merkezinde eğitim imkânı sağlayan 5 burstan Türk İdaresinin çeşitli kesimlerinde çalışmakta olan kamu görevlilerini yararlandırmaya karar vermiştir.

³ Türkiye ve Orta Doğu Amme idaresi Enstitüsü Sayı 14

⁴ Türkiye ve Orta Doğu Amme idaresi Enstitüsü Sayı 14

Adı geçen burslar için adayların teshilinde İngilizce lisan sınavı esas alınacak ve seçme sınavı yapılacaktır. Başarı derecesine göre tespit edilen 5 aday gönderilecektir.

Burslardan yararlanmak isteyen Üniversite veya Yüksekokul mezunu kimselerin açık adreslerini ve tercüme hallerini (bu arada yabancı dil bilgilerini, mezuniyet ve öğrenim durumlarını) gösteren bir yazı ile 31 Ekim 1967 salı gününe kadar Amme idaresi Enstitüsüne başvurmaları gerekmektedir. Müracaat edenlere gerekli bilgiler daha sonra verilecektir. Bursun konusu: Kamu yönetimi, süresi: yaklaşık olarak 6 ay. Program süresi 10. Ocak 1968 - 5 Temmuz 1968, Burs miktarı 650 florindir. (360 florin 1 Amerikan dolandır.) Bu miktarın bir kısmının kayıt ve öğrenim masrafı olarak her ay okul idaresine verilmesi gerekmektedir. Geri kalan 400 florin ise şahsi masraflar karşılığıdır. Stajyerlere yemek ve yatma konularında bazı kolaylıklar sağlanacaktır. Adayların yol masrafları Hollanda Hükümeti tarafından sağlanacaktır.

• İdaH Teminat Kanunu:

Mülkiyeliler Birliğinin gayret ve teşebbüsleri ile hazırlanan idari Teminat Kanunu tasarısı son şeklini atmıştır.

«1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanununun bazı maddelerinin kaldırılmasına, bazı maddelerinin değiştirilmesine, bu kanuna bazı madde ve fıkralar eklenmesine dair kanun teklifi» adı altında hazırlanan ve Mülkiyeliler Birliği Dergisinin 7. sayısında yayınlanmış bulunan teklif metninde: Mülki idare Amirliği tarif edilmekte, kimlerin bu sınıfa gireceği açıklanmaktadır. Ayrıca seçme ve atama usulleri gösterilmekte: Maiyet Memurluğu, Kaymakamlık, Hukuk işleri Müdürlüğü, Vali Muavinliği, Şube Müdürlüğü, Mülkiye Müfettişliği, Valilik, Genel Müdürlük, Müsteşar Muavinliği ve Müsteşarlık kademelerine çıkmak için gereken şartlar ve bu hususta yetkili makam ve kurullar söz konusu edilmektedir.

Bundan başka: Terfi, yer ve görev değişiklikleri yeni esaslara bağlanmakta, atama, yükseltme, yer ve görev değişiklikleri ile emekliliğe sevk ve Bakanlık emrine alınmalarda karar vermeye yetkili olmak üzere 13 üyeden ibaret bir (Yüksek idareciler Kurulu) nun kurulması öngörülmektedir.

- Bütün bunlara ilâve olarak tasarının Ek 1 maddesi ile 10 yıl hizmet görmüş idarecilere, memuriyetten ayrıldıkları takdirde İdari Yargı Mercileri önünde temsil Yetkisini kazanmaları kabul edilmiş bulunmaktadır. Bunun için gerekli ruhsatnamenin Danıştay Başkanlığınca verileceği belirtilmiştir.

Tasarının geçici maddesi ile de Merkez Valileri için Yeni hükümler konmuş bulunmaktadır.

İllerden:

- **Amasya - Taşova**

Taşova Kaymakamı Kemal Vehbi Gül'ün yaptırmakta olduğu ve temeli 6 Ekim 1966 tarihinde atılmış bulunan Taşova Talebe Yurdu ve Kültür Ocağı sitesi inşaatı hakkında daha önceki sayımızda bilgi vermiş ve arkadaşımızın çalışmalarından diğer meslektaşlara yararlı olur diye bahsetmiştik,

Sıfırdan başlayan ve 15 Ağustos 1966 tarihinde kuvveden fiile çıkan bu birlikte çalışma azmi bir yıl içinde semeresini vermiş ve hakikaten Taşova kazası gibi küçük bir kazanın kuvvet ve kudretinin çok fevkinde bir yardım sağlanmıştır. Bu yardım 345 bin liradır ve bir milyon lira keşif bedelli tesisin emaneten inşasına bu meblağla başlanmıştır. Emaneten yapıldığı için mahalli güçlerden ve imkânlardan istifade edilerek inşaat ucuza mal edilecektir.

Beraber, el ele çalışma halkı ve memuru birbirine ısındırdığı gibi her iki tarafa daha çok zevk verecek ve bu ilerde daha büyük ve halkın kültür ve sosyal alandaki gelişme ve kalkınmasına yarayacak tesis ve eserlerin meydana getirilmesine vesile olacaktır.

Arkadaşımızın da belirttiği gibi bu kabil çalışmalar «halkın kendi kendisine olan güvenini arttıracak ve birçok mahalli meselelerin çevre toplumu tarafından çözümlenmesi konusunda fertlere; tatbikata dayanan esaslı alışkanlıklar ve davranışlar da kazandıracaktır»

İcrai çalışmalar çok sağlam bir muhasebe usulüne, sıkı bir takibe ve sistemli bir büro düzenine dayandığı için halkın itimadını kazanacak ve daha çok yardım yapılmasını sağlayacaktır. Çünkü halkımız yaptığı yardımın eserleşmesini ve gözünün önünde büyümesini ve kendi ihtiyacına cevap vermesini bekler ki bu da en tabii hakkıdır.

Kemal Vehbi Gül çalışmaları özetleyen ve yardımların listesinin de ekli bulunduğu yazısında «Milli kalkınmamızın gerçekleştirilmesinde, Memleketimizin her türlü sefaletten kurtarılmasında ve mübarek vatanımızın imarı için halkın müşterek ihtiyaç ve meselelerini kendi güçleriyle halletmelerinin sağlanmasında mahalli idarecilere ve halka olduğu kadar, halkın siyasi temsilcilerine, halk efkârını olgunlaştıran ve hatta ona zaman zaman yön veren Basın mensuplarına: Devlet hayatında yer alan sosyal, hukuki ve ilmi müesseselere de büyük ve şerefli görevler düştüğü aşikârdır.» demekte ve bu nevi çalışmaların bütün memleket sathında yayılması için imkânlarımızın kullanılmasını istemektedir.

Kıymetli meslektaşımızın örnek çalışmalarını idareci arkadaşlara duyurmak bizler için de zevk verici bir hizmet olacaktır. Zaten Türk İdare Dergisinde yayınlanan haberlerden maksat birbirilerimizin bu kabil örnek çalışma ve faaliyetlerinden haberdar olmak ve ona göre kendimize ve çevremize faydalı olmak yollarını bulmaktır.

Bu bakımdan Kemal Vehbi Gül arkadaşımızı tebrik eder, başarısının devamını temenni ederiz.

• ANKARA

Aynı İlin Y. S. E. Bülteninden:

Bahis konusu bültende Ankara köylerinin yol su ve elektrik çalışmaları, bunların halihazır durumunu, gelecekte programlara alınarak ikmallerinin ne zaman olacağı belirtilmektedir.

KÖY YOLLARININ DURUMU:

Ankara köylerini merkezlere bağlayan yol tulü 5760 km. dir. Bugüne kadar yapılanlarla, 1967 senesi sonuna kadar yapılarak bakıma terkedilecek yol tulü 2655 km. dir. Bu yollar umumiyetle kolay yapılabilir düz ve dalgalı zeminlerdedir. Bakıma terkedilen 2655 km. lik yolun da sanat yapıları vesaire eksikliklerinin ikmal ve Islahı ile asgari köy yolu standardının temini ve her mevsimde hizmet görür hale getirilmesi gerekmektedir.

1967 senesi sonuna kadar Ankara köylerinde yapılması zaruri olan köy yolları tulü 3105 km. dir. Bu yollar, ancak köyleri bir merkeze ulaştıracak yollar olup, yapılacak yol ve masrafların asgari

hadde indirilmesi düşüncesiyle, köylerin birbirleri ile irtibatları nazarı itibare alınmamıştır.»

Bültende belirtildiğine göre 1967 yılında Ankara’da yapılması gereken 3105 km. köy yolunun 5 yılda ikmali, makine ve yedek parça alımı, eski yolların Islahı yapılıp bakıma terkedilecek yolların bakımı ve idamesi için her yıl 45.333.000 lira hesabıyla 222.665.000 liraya ihtiyaç vardır.

Bugüne kadar yapılan yol, yapılması gereken yolun % 46 sı olup, kazalar arasındaki dağılım % 20 ile % 89 gibi farklılık arz etmektedir. Programlar yapılırken bundan böyle oranların eşit hale getirilmesine çalışılacaktır.

Sağlanan imkânlarla göre 5 yıl veya daha uzun vadeli yol programlarının tespitinde: Kazalar arasındaki yol yapım oranının eşitliği sağlanacak ve büyük nüfusun istifadesini temin eden yollarla, birkaç köyü birbirine bağlayarak geçen grup köy yollarına öncelik tanınacaktır.

KÖY İÇMESUYU DURUMU:

Ankara’nın 1162 köyünden 439 köye Devletçe fenni su getirilmesi çalışmaları yapılmış, 373 köyde müstakbel ihtiyaca cevap verecek su bulunmaktadır. Suyollarında beton büz ve toprak künk kullanılmıştır.

61 köyde hâlihazır nüfusuna yeterli su bulunmaktadır. Suyollarında beton büz ve toprak künk kullanılmıştır.

278 köyde hiç su bulunmamaktadır.

1967 yılı içme suları icraat ve ek programlarında 106 köy olup bunlardan 83 köyün keşifleri tanzim edilerek encümene sunulmuş, diğerleri de peyderpey gönderilecektir.

Programa alınmış köy içme sularının senesi içerisinde bitirilmesine çalışılmaktadır. Bu yıl programa alınmış olan 106 köyden 28 inde hiç içme suyu yoktur. Diğerleri evvelce yapılmış ve içme suyu mevcut olan köylerdir. Bu itibarla yapılmalarına şiddetle ihtiyaç duyulmuştur. Bu vaziyete göre Ankara’da içme suyu hiç bulunmayan köyler 250 adede düşmüş bulunmaktadır.

Bu 250 köye 1968 - 69 yıllarında fenni içme suyu getirilerek Ankara köylerinin hepsi içme suyuna kavuşmuş olacaktır.

Programa göre 1968 yılında 125 köyün 1969 yılında da 125 köyün içme suyu getirilecektir. Hiç şüphesiz bu işlemin yapılması vakit ve su borusunun teminine bağlıdır. Bu ihtiyaçlar sağlandığı takdirde 1969 yılı sonunda Ankara'da susuz köy kalmayacaktır.

KÖY ELEKTRİFİKASYONU DURUMU:

1966 yılında elektriğe kavuşan köyler 59 adettir,

Bunlardan 43 ü mevcut yüksek gerilim enerji nakil hattından istifade etmektedir.

Bir tanesi su tribününden istifade etmekte ve diğer 15 köyde ise dizel elektrojen grubu bulunmaktadır.

Teknik ve mali imkânlar müsait olduğu takdirde 1967 yılı sonu itibariyle 23 köye daha elektrik tesisi yapılacaktır.

Ayrıca Etibank Genel Müdürlüğü tarafından 7 köye elektrik getirilmiştir.

Ankara'da 1982 yılından (1987 yılı dâhil) bu güne kadar Özel İdare bütçesinden köy elektrifikasyonu için 2.435.828,21 TL. sarf edilmiştir.

4 yıllık köy elektrifikasyonu programına göre Ankara'da 1968 yılında 6.589.000 TL. sarfi ile 67 köye, 1969 yılında 8.904.000 TL. sarfi ile 95 köye, 1970 yılında 4.860.000 TL. sarfi ile 63 köye ve nihayet 1971 yılında 5.707.000 TL. sarfi ile 66 köye elektrik verilebilecek ve bütün bu iş için 28.080.000 TL. harcanacaktır.

Etibank Elektrik İşletmesi Müessesesi, İller Bankası ve Elektrik Etüt İdaresince yapılacak Enerji Nakil hatlarını müteakip bu dört yıllık programda olan köyler elektriğe kavuşturulacaktır.

Verilen bütün bu izahata göre Ankara'da yol, su ve elektrifikasyon programının gerçekleştirilebilmesi için 1968 yılında 60.467.081 TL. sı, 1969 yılında 61.747.186 TL. sı, 1970 yılında 50.193.000 TL. sı, 1971 yılında 51.140.000 TL. sı, 1972 yılında ise 45.333.000 TL. sı ki yekûn olarak 268.880.267 TL. sının sarfi gerekmektedir.

Kitaplığımıza gelen kitaplar:

Basın Rehberi:

Turizm ve Tanıtma Bakanlığı Yayın organları Müdürü Yusuf Tavus tarafından çıkarılan Basın Rehberi, Basın Kanunu, Basın İlân Kurumu Kanunu, Matbaalar Kanunu, Basınla ilgili kanun hükümleri, kararlar Yönetmelikler, Türkiye'deki Basın Teşekkülleri, Gazete ve Dergilerimiz gibi konuları ihtiva etmektedir.

Ayrıca bu eserde Fikir ve Sanat eserleri kanunu, Basın Mesleğinde çalışanlarla çalıştıranlar arasındaki münasebetlerin tanzimi hakkında kanun, Basın İlân Kurumu Yönetmeliği, Basın kartları Yönetmeliği, Gazetecilerin asgari ücretlerinin tespitine dair Yönetmelik, Basın Şeref Divanı ve Basın Ahlâk Yasası, gibi mevzuat son şekilleri ve ilâveleri ile kitapta yer almış bulunmaktadır.

Gazete ve Dergilerimiz başlığını taşıyan ikinci bölümde ise; 1961 - 1965 yılları arasında yayınlanmış olan gazete ve dergilerin sürelerine, konularına ve yurdumuzda yabancı dillerde yayınlanan gazete ve dergilerin dillerine göre durum ve sayıları belirtilmiştir.

Kitabın sonuna, 1966 yılında Adana'dan Zonguldak'a kadar bütün illerimizde yayınlanan gazete ve dergilerimiz, adları ile birlikte kuruluş tarihleri, süreleri, mahiyetleri, imtiyaz sahipleri ve idare yerleri de yazılmak suretiyle «1966 yılında gazete ve Dergilerimiz» başlığı altında konmuştur.

20 lira bedelle satışa çıkarılan kitap her haliyle tatbikatçılar için faydalı görülmektedir.

Naimâ Tarihi:

Zuhuri Danışman uzun ve yorucu bir emek ve zaman şartıyla Türk tarihinin en enteresan ve değerli kaynaklarından biri olan 6 ciltlik Naimâ Tarihi'ni hiç kısaltmadan bazı ilâveler ve tavihlerle ayda bir fasikül halinde neşre başlayacaktır.

Kitap, 1. hamur kâğıt üzerine basılacak ve her fasikül 6 lira fiyatla satılacaktır.

Fasiküller ancak siparişe göre bastırılacak ve dışarıda serbest olarak satılmayacaktır.

Sözü geçen eser idareci ve tatbikatçılarımız için faydalı ve tarihimizin öğrenilmesi bakımından değerli bir kitaptır. Valilerimiz ve bağlı teşkilât için tavsiyeye şayandır.

Tutum Mecmuası:

Haftada bir yayınlanmakta olan Siyaset ve Aktüalite mecmuası olan Tutum Antikomünist bir karakter taşımaktadır. Derginin idarecileri. Hükümetin müspet yoldaki çalışmalarını ve yurt sathında. değerli hizmetler ifa eden idare amirlerinin başarılarını yurttaşlara duyurmak gayesiyle mahallen röportajlar düzenlemek ve çalışmaları fotoğraflarla tespit etmek üzere İl, İlçe ve bucaklara muhabirler göndermek kararını almış bulunmaktadır.

Gayesi vatana hizmet, tahripkâr zihniyet ve hareketlerin karşısına çıkmak olan derginin muvaffakiyeti mahalline gidecekler idare amirlerinin göstereceği müzahereteye bağlıdır.

45 Dönem Kaymakamlık Kursu Açılıyor.

43 ve 44. Kaymakamlık kursları gibi 6.Kasım.1967 Pazartesi günü açılması kararlaştırılan 45. dönem Kaymakamlık kursu da Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünde başlayacaktır. 4 ay devam edecek olan kursun 2 ayı sözü, geçen Enstitüde ve geri kalanı Bakanlıkta geçecektir. Başarılı olmasını dileriz.

Kursa iştirak edecek Maiyet Memurları şunlardır:

1 — Önder Bıçakçı	İzmir Maiyet Memuru	
2 —Erdoğan Cebeci	Ordu »	»
3 — Remzi Banaz	Uşak »	»
4 — İsmet Çürük	Bursa »	.»
5 — Ömer Cırık	Nevşehir »	»
6 — M. Eftan Özbek	G. Antep »	»
7 — Hüseyin Kaya	Adana »	»
8 — Şenol Engin		
9 — Haşan Pakir	Antalya »	»

10 — Hüseyin Asan	İçel Maiyet Memuru		
11 — A. Müslim Öztekin	Niğde	»	»
12 — Ayhan Demircan	İstanbul	»	»
13 —w Mustafa Demirel	Konya	»	»
14 — A. İlter Taner	Ankara	»	»
15 — İ. Yaşar Uğurlu	Ankara	»	»
16 — İ. Hakkı Başman	İstanbul	»	»
17 — İbrahim Turanlı	Samsun	»	»
18 — Aziz Sevinç	Ordu	»	»
19 — Sıtkı Arslan	Malatya	»	»
20 — S. Günel Işıt	Sivas	»	»
21 — İsmet Kaplan	Urfa	»	»
22 — Çetin Yücel	Çorum	»	»
23 — İhsan Uğurcan	İsparta	»	»
24 — Tacettin Pakelgil	Tekirdağ	»	»
25 — M. İlyas Aksoy	— Ankara	»	»

• **Almanya’da Türk İdarecileri için Açılan Kursu 15 Vali Muavini ve Kaymakam Katıldı.**

Kalkman ülkeler için Alman vakfının Amme İdaresi Merkez Ofisi Türk İdarecilerine 1967 yılında 15 Vali Muavini ve Kaymakamı içine alacak ve 9 ay devam edecek bir kurs açmış bulunmaktadır. Bu kursa katılanlar şunlardır.:

1 — Yozgat Vali Muavini	Tayyar Toprak
2 — Taşova Kaymakamı	Kemal Vehbi Gül
3 — Çorum Ortaköy Kayma. Rıza Akdemir	
4— Dikili	» Ali Demirtürk
5— Kuyucak	» Sefer Cansu
6 — Bodrum	» M. Macit İskenderoğlu

7 — Vezirköprü	Kaymakamı	Niyazi Şeker
8 — Gördes	»	Alim Koçer
9 — Kırkağaç	»	Tacettin Özınçer
10 — Birecik	»	Orhan Aydın
11 — Kızılcahamam	»	Ömer Naci Sözer
12 — Görele	»	Gökarp Aksudoğan
13 — Midyat	»	Sadrettin Yedidağ
14 — Fethiye	»	Yusuf Ziya Doğan
15 — Dörtıol	»	Rifat Alkan

31 Ekim.1967 de uçakla Almanya'ya hareket eden grubun başkanı Tayyar Toprak, Başkan muavini ise M. Macit İskenderoğlu'dur. Kurs 31.Ekim.1967 den 31.Temmuz.1968 tarihine kadar devam edecektir.

Kursun programı şöyle olacaktır:

31.Ekim.1967	: Muvasalat
1.Kasım.1967 - 31.1.1968 (3 ay)	: Berlin'deki Amme İdaresi Merkez Ofisinde Almanca lisan kursu.
1.2.1968 - 1.3.1968 (1 ay)	: Berlin; Amme İdaresi Merkez Ofisinde Amme İdaresi sahasında hazırlık.
2.3.1968 - 17.7.1968 (4,5 ay)	: Bavaria ve Berlin'de Eyalet ve Belediye idarelerinde tatbiki çalışma
18.7.1968- 28.7.1968 (10 gün)	: Berlin'de Amme İdaresi Merkez Ofisinde nihai kurs.
31.7.1968	: Türkiye'ye dönüş.

Kursun bütün masrafları ve iaşe ibate giderleri Alman Hükümetince ödenecektir. (DM 600) Almanya - Türkiye gidiş - dönüş yol paraları ile Türkiye'de Almanca dilinde yapılan hazırlık çalışmaları giderleri Türk Hükümetince karşılanacaktır.

• **Hohelheim’da yapılacak Uluslararası «Mahalli Kooperatifçiliği»**

Teşvik Kursuna katılanlar:

Bağımsız Alman Kooperatif birlikleri kuruluna bağli”:

Alman Kooperatif Birliğinin (Schulz - Delitzsch) Alman Raif- feisen birliğinden,

Alman istihlâk Kooperatifleri Merkez Birliğinden ve Sosyal Mesken Kurumu Genel Birliğinden teşekkül edip, 29.Ekim.1967 tarihinden 8.Aralık.1967 tarihine kadar devam edecek olan ve tarım yüksekokulu ve Kooperatifçilik okulunun birlikte çalışmalarıyla Dir. Dr. Waidelich idaresi altında icra edilecek «Mahalli kooperatifçiliği» teşvik kursuna Bakanlığımız Hukuk Müşavirliği 2. Müşaviri Sakıp Özil ve Savaştepe Kaymakamı Nuri Erdem katılmak üzere 29.Ekim.1.967 tarihinde uçakla Almanya’ya hareket etmişlerdir. Aynı Kurs için Köy İşleri Bakanlığınca 19 kişi gönderilmiştir.

Teşvik kursu, Türkiye Kooperatiflerinin birlikte çalışmasıyla tamamlayıcı mahiyette icra mevkiine konmuş öğretim programı bir defaya mahsus hususi program olarak kooperatifçilik uzmanlarına ve idarecileri için organize edilmektedir. Davetiye bundan dolayı bilhassa kooperatifçilik genel müesseselerindeki şahsiyetlere ve Türkiye’deki kooperatifçilik kuruluşu, teşviki ve tetkikinde sorumlu olan devlet kurumları için hazırlanmıştır.

Almanca konferanslar Türkçeye çevrilecektir. Ancak seminere iştirak edecek olanların biraz Almanca öğrenip hazırlıklı bulunmaları tavsiye edilmiştir. Umumi mevzuların hallinde ve anlaşmaları kolaylaştırmak için bazı iştirakçilerin evvelden iyi bir Almancaya sahip olmaları temenni edilmektedir.

Teşvik kursu iştirakçilere konferans ve müzakerelerde Federal Almanya’daki mahalli kooperatifçiliğin temeli, gelişimi ve bugünkü durumunu açıklamak emelindedir. Ayrıca iştirakçilere Almanya’daki esnaf kooperatiflerinin (Schulz - Delitzsch), istihlâk kooperatiflerinin ve mesken yapı kooperatiflerinin faaliyetleri izah edilecektir. Tetkik seyahatleri ve ziyaretleri Alman kooperatif müesseselerini ve onların çalışma metotlarını bizzat tetkik imkânını sağlayacaktır. Program çerçevesinde Türkiye’deki kooperatif kuruluşu ve teşvikinde problemler, imkânlar ve hedef tayini gibi konular müzakere edilecektir. Bunun yanı sıra kursa iştirak edenlerden memleketlerinin gerçeklerini kapsayan, icap ettiği takdirde birçok raportör-

ler tarafından bünyevi mevzulara temasla, memleketlerindeki iktisadi ve sosyal kalkınmanın arka planında kalmış kooperatifçiliğin durumu ve problemlerini içine alan genel bir memleket raporu hazırlamaları rica edilecektir. Bu rapor kursun 2. haftasında ele alınarak üzerinde iştirakçiler ve öğretim üyeleri tarafından verimli tartışmalar yapılacaktır.

Seminer programı aşağıdaki şekilde olacaktır:

29.Ekim.1967 tarihinden 26.Kasım.1967 tarihine kadar:

1 — Federal Almanya'nın ekonomik durumuna umumi bakış, Alman kooperatifçiliği tarihinin ve organizasyonunun izahı.

2 — Ekonomik ve sosyal kalkınmanın prensipleri - Ziraatın bu davadaki rolü.

3 — Ekonomik ve Sosyal meselelerin arkasında kalmış Türkiye'deki kooperatifçilik şartları.

4 — Federal Almanya'da ve Türkiye'de kooperatifler hukuku.

5 — Kooperatifler ve onların ekonomik vazifeleri.

Kredi Kooperatifleri ve kooperatif merkez kasaları — Kooperatifçe işletme vasıtalarının satın alınması ve sürümü — İstihsalin, mahsulün değerlendirilmesi, istihsal kooperatifleri ve mesken yapı kooperatifleri.

İstihsal kooperatifi ve müstahsili teşvik kooperatifi ile beraber toprak reformu.

Çok cepheli kooperatif:

Kooperatifçilik prensipleri — mesuliyet, şahsi kapital ve temini — rasyonel işletme şekli ve ekonomik başarı — muhasebe ve maliyet hesapları — teftiş ve kontrol.

Şakuli ve ufki kooperatiflerin birleşmesinin önemi.

Devlet ve kooperatif.

Kooperatif aleyhtarları ve onların politikası.

Personel ve yeni yetişen kooperatifçilerin problemleri — kooperatifçilerin yetiştirilmesi ve eğitimi.

Kooperatifçiliğin iktisadi ve sosyal politikadaki anlamı.

Seminere iştirak edeceklere ayrıca tetkik seyahatler yaptırılacaktır. 27 Kasımdan 8. Aralık 1967 tarihine kadar sürecek olan bu gezilerde ilkin Hohenheim'da küçük ziyaretlerle iştirakçilere kooperatifçiliğe ait lüzumlu gerçekler hakkında bilgi verilecektir.

Daha sonra Güney Almanya'da tetkik seyahatleri yapılarak iştirakçilere kooperatifçilik mevzuunda tatbiki bilgiler verilecektir. Bu seyahatler Frankfurt'ta sona erecek ve oradan Berlin'in bugünkü durumu hakkında fikir verebilmek maksadıyla uçakla Berlin'e hareket edilecektir. Bu suretle kurs sona erecek ve iştirakçiler Yurda döneceklerdir.

Emniyet Genel Müdürlüğü:

1 — EĞİTİM FAALİYETLERİ:

a) Polis Enstitüsünün 1961 yılından evvelki mezunlarının 2 yıllık Yüksek tahsilli sayılmaları için yapılan yaz dönemi sınavım (165) kişi kazanmıştır. Güz dönemi sınavı ise 20 - 25.9.1987 tarihleri arasında yapılmış ancak kati neticeler henüz alınamamıştır.

b) Mesleğin âmir kademelerini teşkil etmek üzere muhtelif il kadrolarından (80) lise mezunu polis memuru Polis Enstitüsü Yüksek Bölüm birinci sınıfa alınmışlardır.

c) Yine mesleğin âmir kademelerini teşkil etmek üzere ilkokul ve ortaokul mezunlarından 26.7.1967 gün ve 89213 sayılı genelgedeki şartları haiz polis memurları Polis Enstitüsü Orta Tahsil (K) şubesi giriş sınavına 12.11.1987 günü alınacaklardır.

d) İzmir Ulaştırma Okulunda 6.9.1967 tarihinde başlayıp 7.10.1967 günü nihayete eren Trafik kursuna iştirak edip başarı gösteren (10) memura kurs belgeleri verilmiştir.

e) Başbakanlık Koruma Müdürlüğü mensuplarına 15.9.1987 tarihinde başlayıp 28.10.1987 tarihinde nihayete eren iki devreli kurs sonucu bir tekâmül eğitimi verilmiştir.

f) 11.9.1987 tarihinde telsiz polis memurluğuna istekli (27) aday için bir sınav yapılmıştır.

g) 18.8.1967 tarihinde muamelât memurluğuna istekli (58) aday için bir sınav yapılmıştır.

ğ) İstanbul'a teşekkül etmesine karar verilen Trafik Eğitim Merkezine İstanbul Polis Okulu öğrencilerinden (50) öğrenci intihap edilmiş ve 15.11.1967 tarihinde başlayıp 1 ay süre ile devam edecek kursa çağırılmışlardır.

ı) 14 Komiser Muavini için Ankara Bölge Trafik Müdürlüğünde 10 gün süreli bir kurs tertip edilmiş, başarı gösterenlere diplomaları verilmiştir.

i) Ankara Bölge Trafik Müdürlüğünde (55) polis memuru için 1 ay süreli şoför ve motosiklet kursu açılmıştır.

ı) 3 Mayıs 1967 tarihinde yeniden tedrisata başlayan İstanbul Polis Okulunun 1. döneminin diploma töreni 1.Kasım.1967 tarihinde yapılacak, başarı gösterenlere diplomaları verilecektir.

k) Toplum Polisi için düzenlenen kurslardan sonuncusu 21.9.1967 günü başlamış ve 21.11.1967 tarihinde nihayet erecektir.

l) Kayseri ve İzmir Polis Okulları Kasım ayı içerisinde mezunlarını verecektir.

2 — SPOR FAALİYETLERİ:

Emniyet spor kulübüne mensup güreşçiler 1967 yılı dünya grekoromen ve Akdeniz Olimpiyatlarına katılmışlar ve sıketlerinde başarı göstermişlerdir.

Konya'da yapılan Konya - Ankara Boks takımları karşılaşmasına Emniyet Kulübü boksörleri 'de katılmışlardır.