

TÜRK İDARE DERGİSİ

ALTI AYDA BİR YAYINLANIR YIL 49/SAYI 359 ŞUBAT 1978

SAHİBİ / İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

SORUMLU MÜDÜR / İLKER ÇETİN / YAYIN ŞUBE MÜDÜRÜ

İDAREYİ İLGİLENDİREN KONULARDA HAZIRLANAN VE İÇİŞLERİ BAKANLIĞI YAYIN YÖNETMELİĞİNE UYGUN YAZILAR KABUL EDİLİR • YAZILARIN 2 NÜSHA HALİNDE, DAKTİLO SEYREK SATIRLA YAZILMIŞ OLMASI GEREKLİDİR • DERGİYE DERCOLUNMAYAN YAZILAR İADE EDİLMEZ • YAYINLANAN YAZILAR KOMİSYONLARCA SEÇİLİR • DERGİDE YAZILARIN YAYINLANMIŞ OLMASI, YAZANLARA AİT KİŞİSEL GÖRÜŞLERİN BAKANLIK TARAFINDAN PAYLAŞILMASI ANLAMINA GELMEZ • DERGİDE YAYINLANAN YAZILAR ANCAK KARŞILIK GÖSTERİLMEK ŞARTIYLA İKTİBAS EDİLEBİLİR •

ABONE ÜCRETLERİ

TÜRKİYE İÇİ /BİR SAYININ FİATI 30.00 TL.

BİR YILLIK ABONE TUTARI 60.00 TL.

DIŞ ÜLKELER/BİR YILLIK ABONE TUTARI 75.00 TL.

ABONE BEDELİ, BULUNAN YERİN MAL SANDIĞINA YATIRILARAK MAKBUZU İÇİŞLERİ BAKANLIĞI TETKİK KURULU YAYIN ŞUBE MÜDÜRLÜĞÜ ANKARA ADRESİNE GÖNDERİLMELİDİR •

TÜRK İDÂRE DERGİSİ

- İÇİNDEKİLER 3** Çevre Sorunları ve Ülkelerdeki Uygulamalar
TURGUT KILIÇER
- 27 Bucakların Târihî Gelişimi, Bugünkü Durumu ve Yapılması Gerekli Görülen Reform Hakkında Kısa Bir İnceleme
ALİ ÇANKAYA
- 34 İngiltere’de Yerel Yönetim Çeviren/**SEZAİ TAŞKELİ**
- 88 Belediye Bütçelerinin Onayı (Vesayet Makamının Görev ve Yetkileri)
DOĞAN PAZARCIKLİ
- 126 Yerel Yönetimlerde Seçilmiş Organların Yargı Yolu İle Sıfatlarını Kaybetmeleri
NECAT AKSU
- 157 İdari Kuruluşlar ve İlgili Kanunlar
NİHAT TAHİROĞLU
- 177 Maaş ve Ücretlerin Vergilendirilmesi
ADNAN KIZILDAĞLI
- 186 Bismil İlçesinin İdari, Toplumsal ve Ekonomik Yapısı
AYDIN GÜÇLÜ
- 211 Kamu Görevlilerinin Örgütlendirilmesi
İBRAHİM Ö. KABOĞLU

TÜRK İDÂRE DERGİSİ

YIL/ 49 SAYI/359 ŞUBAT 1978

ÇEVRE SORUNLARI VE ÜLKELERDEKİ UYGULAMALAR

Turgut KILIÇER

1) ÇEVRE SORUNLARININ KARAKTERİ VE ÖNEMİ

a — Çevre sorunları bugün, bütün dünya kamuoyunun, uluslararası kurum ve kuruluşlarının üzerinde önemle ve ciddiyetle durdukları ve çalıştıkları konular olmuştur.

İnsan ve toplum sağlığını, ekonomik, Sosyal, Kültürel gelişmeyi ve kalkınmayı birinci derecede etkileyen çevre sorunları genellikle hava, su, toprak kirliliği, tabiatın korunması, çöp, gürültü, konut, altyapı tesisleri, yeşil sahalar, şehir plânlaması gibi konuları kapsamaktadır.

Nüfusun süratle artışı, kırsal alanlardan şehirlere göç ve bunun sonucu dengesiz kentleşme, süratli ve dengesiz sanayileşme hareketleri insan ve doğa arasındaki ilişkileri olumsuz yönde etkilemiştir. Böylece suların, havanın, toprağın kirlenmesi, gecekondu bölgeleri, kentlerin yetersiz altyapı hizmetleri insan sağlığını korkunç bir düzeyde tahrip etmektedir.

Çevre sorunları sonuç olarak yalnız bir ülkeyi değil, ilgisi ve ilişkisi itibariyle bütün ülkeleri aynı zamanda tehdit etmekte ve hükümetleri ortak çalışma ve işbirliğine zorlamaktadır.

b — Yurdumuz da çevre sorunlarından fazlasıyla etkilenen bir ülke olmuştur. Nüfusumuzun süratle artışı, hızlı sanayileşme, kentlerin baş döndürücü büyümesi, altyapı hizmetlerinin bu gelişmeye uyum sağlayamaması merkezî hükümet ve Mahallî İdarelerin bu hizmetleri karşılayacak verimli girişimlerde bulunamayışları nedeniyle çevre sorunları diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de gittikçe artan önem kazanmıştır.

c — Türkiyemizin çevre sorunlarında başta gelen konularını şöyle özetleyebiliriz:

- 1 — Hava kirliliği,
- 2 — Deniz, göl, akarsuların kirliliği,
- 3 — Toprak kirliliği,
- 4 — Dengesiz yerleşme (gecekondulu sorunu)
- 5 — Doğal kaynakların kullanılmasında dengesizlik,
- 6 — Altyapı tesislerinin (içme suyu, Kanalizasyon) yetersizliği,
- 7 — Çöplerin toplanma ve değerlendirme sorunu,
- 8 — Yeşil sahaların yetersizliği ve tahribi,
- 9 — Gürültünün özellikle büyük kentlerdeki olumsuz etkileri.

2) ÇEVRE SORUNLARINA YURDUMUZ AÇISINDAN BAKIŞ

Çevre sorunları üzerinde bu güne kadar gerek hükümetler ve Mahallî İdareler, gerekse çeşitli kurum ve kuruluşlarca çeşitli projeler araştırmalar, kanun tasarıları hazırlanmış ve çalışmalar yapılmış ise de, bu sorunların gerçekçi bir çözüm sistem ve uygulamasına varılmamış olduğu meydandadır.

Yeni Hükümetimiz 12 Ocak 1978 günü Cumhuriyet Senatosunda ve Millet Meclisinde okunan Programda; çevre sorunlarını Devlet olarak ele almak kararında olduğunu açıklamıştır. Devlet

Bakanlıklarından birine çevre sorunlarının düzenlenmesi görevi verilmiştir.

Yurdumuzda yeni Hükümet döneminde çevre sorunları ele alınır ve adımlar atılırken diğer ülkelerde 1977 Yılı içinde çevre sorunlarının örgütlenme, Plânlama, Personel, Yöntem ve Yasama yönleriyle ne durumda olduğunu öğrenmenin çok yararlı olacağı kanısıyla çeşitli ülkelerin modellerini inceleme olanağını yetkililere ve ilgililere sunmağı uygun buldum.

3)ÜLKELER VE ÇEVRE SORUNLARI BELÇİKA

1. Belçika Hükümetinde bir Sağlık ve Çevre Bakanlığı mevcut olmakla beraber, bu Bakanlık çevresel sorunların yürütülmesinden sorumlu değildir. Adı geçen Bakanlığın görevi, çevre sorunlarına yaklaşımın tümüyle politikasını tesbit eden çalışmalar yapmak ve bu konudaki seçenekleri hükümete sunmaktır.

2. Çevre sorunlarını idari yönden koordine eden bir makam da yoktur. Bu koordinasyon İlim Politikası Bakanlıklarası Komisyonu adlı bir kuruluş tarafından yürütülmektedir. Komisyonun Başkanlığını İlim Politikası Bakanlığı Genel Sekreteri deruhte etmektedir. Komisyon, Başbakanlık ve Dışişleri, Millî Savunma, Mâliye, Tarım, Bayındırlık, Çalışma, Sağlık ve İçişleri Bakanlıkları temsilcileri ile Flaman ve Valon Bölgesel ekonomi Bakan Yardımcılarından oluşmaktadır. Komisyon çevre sorunları alanında yapılan araştırmalarda ve alınacak kararlarda Bakanlıklarası uyum sağlamakla yükümlüdür. Ancak, hiçbir uygulama yetkisi olmadığından, daha çok istişari bir mahiyet arz etmektedir. Uygulama da her Bakanlık sorumluluk alanına giren konularda yetki sahibidir.

3. Oldukça sık bir araya gelen bu komisyonun üstünde bir de Bakan seviyesinde bir çevre komitesi mevcuttur. Bu komite çok seyrekleşmelerle toplanmaktadır. Çevre politikasının ana hatlarını tesbit etmektedir. Başbakanın gaybubetinde bu komitenin başkanlığı Sağlık ve Çevre Bakanı tarafından deruhte olun-

maktadır. Komite, Bakanlıklararası komisyona katılan Bakanlıklardan oluşmaktadır.

4. Bu idari teşkilatlanmanın yanı sıra, Belçika’da çevresel sorunlarda halk oyunun görüşünü yansıtan özel mahiyetteki örgütlerin kurmuş oldukları bir federasyon vardır. Son zamanlarda alınan bir kararla halk oyunun çevre sorunlarındaki gereksinimini ve Devletin çevre sorunlarındaki aldığı tedbirleri karşılıklı açıklamayı teminden, bu federasyonun ve yukarıda bahsolunan Bakanlıklararası komisyonun temsilcilerinin oluşturduğu bir istişari komisyon kurulmuştur.

HOLLANDA

I — Hollanda’da çevre sorunları, «Kamu Sağlığı ve Çevre Sorunları Bakanlığı» çerçevesinde yürütülmektedir. Başında Bakandan sonra Bakan Yardımcısı, Genel Sekreter ve Genel Sekreter Yardımcısı bulunan bu Bakanlık şu üç ana bölüme ayrılmıştır : (1) Kamu Sağlığı Genel Müdürlüğü ki görevleri aşağı yukarı bizdeki Sağlık Bakanlığının görevlerine karşılıktır. (2) Çevre Sorunları Genel Müdürlüğü ve (3) Kamu Sağlığı Devlet Enstitüsü.

II — Çevre Sorunları Genel Müdürlüğü’nün koordinasyon ve Genel Planlama ile görevli bir Genel Sekreterlikten başka iki şubesi ve iki Müdürlüğü bulunmaktadır.

1) Dış Koordinasyon Şubesi:

Bu şube dışa dönük koordinasyon, planlama, programlama ve ayrıca idari ve hukukî danışmanlık işleriyle görevlidir.

2) Çevre Mevzuatı Şubesi:

Yasalar uyumsuzluğu sorunlarını çözümlemekle görevlidir.

III — Çevre Sorunları Genel Müdürlüğüne bağlı müdürlüklerden biri Çevre Sağlığı Müdürlüğü adım taşımaktadır. Bu Müdürlüğün:

- 1) Hava İşleri Şubesi,
- 2) Su İşleri Şubesi,
- 3) Radiation (Zararlı Yayılmalar) Şubesi ve
- 4) Toprak İşleri Şubesi.

adlı dört şubesi bulunmaktadır. Müdürlüğün, hava, su, toprak kirliliği, çevre temizliği, gürültüyle savaşım, radyasyondan korunma, dinlenme yerlerinin ve yüzme havuzlarının temizliği, yönetimi ve mevzuatı gibi görevleri vardır.

IV — Gevre Sağlığı Genel Müdürlüğünün bölümlerinden biri de içme suyu sağlama müdürlüğüdür. Bu Müdürlük içme suyu sağlamasıyla ilgili planlamaları yaymakta, programları, yasa projelerini hazırlamaktadır.

V — Bir diğer bölüm de yüksek Teftiş Kuruludur. Bu kurulun, dokuz adet bölge müfettişliği bulunmaktadır. Hemen hemen her ilde bir Bölge Müfettişliği vardır. Ancak, bölge müfettişlerinden ikisi dört ilin teftişiyle görevlendirilmiş bulunmaktadır.

VI — Yine Çevre Sağlığı Genel Müdürlüğüne bağlı olarak bir içme suyu sağlama Devlet Enstitüsü bulunmaktadır. Enstitü, teknik, ekonomik, ekoloji planlama, Geohidrolik, Biyolojik, kimyasal, fizik, araştırma ve planlama bölümlerine ayrılmıştır. Enstitünün ayrıca idari işler, personel işleri, kitaplık, dokümantasyon işleri gibi bölümleri ve «INTERNATIONAL REFERENCE CENTRE FOR COMMUNITY WATER SUPPLY (IRC)» adlı uluslararası kuruluşla ilişkisi bulunmaktadır.

AVUSTURYA

1. Avusturya'da çevre sorunları ile ilgili konular Sağlık ve Çevre Korunması Bakanlığı bünyesinde bulunan bir Genel Müdürlük tarafından yürütülmektedir. 1970 yılına kadar Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı adını taşıyan Bakanlık, bu yıl zarfında Sağlık ve Çevre Korunması Bakanlığı olarak yeniden örgütlenmiş, Sosyal Yardım Bakanlığı ayrı bir Bakanlık olarak kurulmuştur.

2. Çevre sorunları yukarıda adı geçen Bakanlık İçinde bir genel müdürün (Sektionchef) idaresinde dokuz daireden (Department) oluşan bir dairenin sorumluluğundadır. Avusturya idare sisteminde SEKTIONCHEF ile Bakan arasında bütün Bakanlık işlerinden sorumlu müsteşarlık düzeyinde başkaca bir idareci bulunmadığından, SEKTIONCHEF doğrudan doğruya Bakana bağlıdır. Küçük bir bakanlık olarak nitelendirilen sağlık ve çevre koruma Bakanlığının çevre koruma dairesinde muhtelif seviyelerde toplam 4/1 yüksek dereceli idareci görev yapmaktadır. Sözü edilen Genel Müdürlüğün görev birimleri aşağıda gösterilmiştir.

1) Department OECD ile işbirliği Komitesi, enformasyon arşiv ve dokümantasyon Bakanlıklararası Çevre Koruma Komitesi, bütçe ve kontrol hava kirlenmesi ile mücadele, çevre sorunları hakkında halkla işbirliği.

2) Department— Teknik sorunlar, gürültü ile mücadele, zehirli maddeler ile mücadele, hıfzıssıhha ile ilgili çevre korunması AET ve OECD ile işbirliği.

3) Department— Çevre korunmasının biyolojik veçhesi, su (nehir ve göller) kirliliği ile mücadele, kanalizasyon ile ilgili çevre sorunları, hava temizliği, UNESCO ile işbirliği.

4) Department— Zararlı ışınlarla karşı korunma (Harmfurl rays)

5) Department— Basın kontrolü, FAO ve WHO ile işbirliği.

6) Department— Çeşitli çevre korunması sorunları, veterinerlik hizmetleri ve hayvan hastalıkları ile mücadele.

7) Department— Salgın hayvan hastalıkları ile ve parazitlerle mücadele, gıda maddelerinin kontrolü (çocuk sütü v.s.) mezbahalar.

8) Department — Hayvan sağlığı ve hastalıkları konusunda AET ve FAO ile işbirliği.

9) Department— Canlı hayvanların Avusturya üzerinden transit nakliyesi hayvan ithal ve ihracı.

İSVEÇ

1. İsveç'te çevre sorunları Bakanlar Kurulu seviyesinde Tarım Bakanlığının sorumluluğu altında ele alınmaktadır. İskân Bakanlığı da bu konu ile yakından ilgili olup, millî fiziksel planlamadan sorumludur. 1968 yılında hükümete bu konuda istişari yardımda bulunmak üzere «Çevre Sorunları İstişari Komitesi» adı altında bir organ kurulmuştur. Bu komitenin üyeleri, bilim çevrelerini, belediyeleri, sanayi kuruluşlarını, kamu oyu ve genel yayın organlarını temsil edecek şekilde seçilmektedir.

2. Bundan başka kurulmuş olan «Millî Çevre Koruma Kurulu» çevre sorunları konusunda merkezî İdarî organdır. Bu kurulun görevi, çevre sorunları hakkında parlamentonun ve hükümetin kararlarını yürütmek, eğilimleri saptamak ve gerekli değişiklikleri teklif etmektir. Kurulun çevre sorunları ile ilgili geniş bir görev sahası vardır. Doğanın korunması, hava ve su kirlenmesi, açık hava temizliği, açık havada yaşam, avlanma ve av hayvanlarının korunması gibi hususlarda karar almaya ve bunları yürütmeye yetkili olduğu kadar, anlaşmazlıkları çözümlemeye ve çevre korunması ile ilgili kanunları uygulamaya da yetkilidir. Kurul ayrıca çevre sorunları ve korunması ile ilgili araştırmaları da yürütür.

3. Çevre korunması ile ilgili diğer kuruluşlar ise şunlardır:

- A) Millî İzin Kurulu: Çevre Korunması Kanununa göre gerekli izin belgelerini vermeye yetkilidir.
- B) Mamul Maddeler Kontrol Komitesi: Mamul maddelerin belirtilen standartlara uygunluğunu kontrol eder.
- C) Sağlık ve İş Güvenliği Millî Kurulu: Orman İdaresi, Balıkçılık Millî Kurulu, Şehir Plânlaması Millî Ku-

rule, Devlet Enerji Kurulu ve Radyasyondan Korunma Milli Enstitüsü gibi kurumların ise görev sahalarına giren çevre sorunları ve çevrenin korunması hususlarında yetkili görevleri vardır.

4. Bölgesel seviyede (Vilâyet seviyesinde) çevre korunması vilâyetlerdeki doğanın korunması bölümleri çerçevesinde ele alınmaktadır. Belediyeler ve çevre korunması hususunda yerel düzeyde görevli olup, bu işi yerel yapım kurulu, kamu sağlığı komitesi ve belediye encümeni gibi kurulları vasıtasıyla yürütürler.

5. Çevre korunması alanında İsveç'te yürürlükte olan Kanunların başlıcaları hakkında ayrıca sunulacak belgelerde bilgi bulunmaktadır.

6. Genel izlenimimiz, çevrenin korunması konusuna büyük önem atfeden ve bu alanda başarılı sonuçlar almış olan İsveç'te çevre sorunları ve çevrenin korunması konusunun gevşek bir koordinasyon içinde, sayısız Devlet kuruluşu ve bunlara bağlı komite ve kurullar aracılığı ile yürütüldüğüdür. Her organ kendi görev çevresine giren hususlarla ilgilenmekte, tabiatıyla bu bazı ahvalde tekrarları veya görev sahası ihtilaflarını önleyememektedir.

FRANSA

Çevre Sorunları konusunda Fransa Hükümetince uygulanan örgütlenme şekli aşağıdadır:

1. Çevre sorunları konusundaki örgüt kültür ve çevre sorunları Bakanına bağlıdır.

2. Yüksek çevre sorunları komitesi Başbakanlık nezdinde kurulmuş olup doğrudan Kültür ve Çevre Bakanına bağlı bulunmakta ve başkanlığı anılan bakan tarafından yürütülmektedir. Komite her türlü çevre konusu ile ilgili en Yüksek Danışma organıdır. Çevre sorunlarının değerlendirilmesi, yeni kentler ve çevre sorunları, elektrikli taşıtlar ve zaman kullanımı ile uğraşan dört çalışma grubu vardır.

3. Aşağıdaki İdarî birimler ise «CABINET» vasıtasıyla doğrudan Bakana bağlıdır.

A) Yüksek Çevre Sorunları Komitesi Genel Sekreterliği: Uzun vadeli araştırma ve incelemelerle, teknik formasyon ve ihtisaslaşma ile uğraşmaktadır.

B) Genel Hizmetler Servisi: Genel idari sorunlar, bütçe, malî politika, Plan-Program, İktisadî incelemeler ve istatistik derlenmesi konularını yürütmektedir. Bu servisler ayrıca FIANE (Fond D'Intervention et D'action Pour la Nature et L'environnement) ca Başbakan başkanlığındaki CAİNE (Comite Interministeriel D'action Pour la Nature) bağlıdır.

C) Enformasyon, ilişkiler ve eğitim faaliyetleri servisi: Yayın ve film dağıtımı, sergi, toplantı ve staj düzenlenmesini, derneklerle ilişkileri, eğitim faaliyetlerini ve dokümantasyon hizmetlerini yürütmekle sorumludur.

D) Genel teftiş heyeti ve bölge temsilcilikleri.

E) Uluslararası ilişkiler: Bu birim, uluslararası düzeydeki çalışmaları izlemekte ve Dışişleri Bakanlığı ile ilişkileri yürütmektedir.

A) Kirlenme ve zararların önlenmesi Dairesi: Bu daire iki birimden oluşmaktadır:

a) Su, hava, deniz, gürültü, toprak ve kirlenme konularına ilişkin «Çevre» birimi,

b) Yerel idareler, sanayiler, kirlenme kazaları ve şikâyetlerle ilgili işleri yürüten «Kirlenme Yaratanlar» birimi, ayrıca bu daireye aşağıdaki birimler bağlıdır:

I — Artıkların yok edilmesi ve yeniden değerlendirilmesi ulusal ajansı,

II — Su ajanları,

III — Su politi hizmetleri,

IV — Departmanlar arası sanayi ve madenler hizmetleri.

B) Doğanın Korunması Dairesi: Aşağıdaki üç birimden oluşmaktadır:

a) Av,

b) Balıkçılık ve hidrobiyoloji,

c) Ulusal parklar, doğal rezervler ve evcilleşmemiş hayvanlar.

Bu Daireye bağlı kuruluşlar ise şunlardır:

I — Ulusal parklar,

II — Ulusal av bürosu,

III — Balıkçılık yüksek konseyi,

IV — Department tarım müdürlükleri.

C) Kır ve Kent Çevreleri Dairesi: Üç birimi vardır '

a) Hassas sahalar;

— Doğal bölgeler parklar,

— Doğal öre ve anıtlar,

b) Köy ve kent yaşam çevresinin iyileştirilmesi:

— Yeşil sahalar,

— Düzenlenmemiş sahalar,

— Peyzaj,

— Kullanma ve yararlanma teçhizatı.

c) Amenajmanın etkileri ve merkezi çevre atölyesi:

Bu atölye, yöresel düzenlemelerin çevre üzerindeki etkilerini incelemekte ve bir araştırma laboratuvarı şeklinde çalışmaktadır. Bağlı kuruluşlar ise şunlardır:

- I — Department Tarım Müdürlükleri,
- II — Bölgesel peyzaj ve yöre atölyeleri,
- III — Ulusal anıtların mimar ve yönetmenleri,
- IV — Department teçhizat müdürleri.

FEDERAL ALMANYA

1. Federal Almanyada Çevre sorunları ile ilgili Bakanlık esas itibariyle İçişleri Bakanlığıdır. Bu Bakanlıkta doğrudan doğruya Müsteşara bağlı bir Çevre Sorunları Genel Müdürlüğü mevcut olup, bu Genel Müdürlük 19 Şube halinde çalışmaktadır. Keza söz konusu Genel Müdürlüğe bağlı olarak Batı Berlin’de bir «Çevre Sorunları Federal Ofisi» mevcuttur. Dört yüz kişilik uzmanın çalıştığı bu ofis, gerektiğinde ülkede mevcut konuyla ilgili Üniversiteler ve Enstitülerle de işbirliği yapmak suretiyle, çevre sorunlarıyla mücadelenin prensiplerini ve teknik ayrıntılarını tesbit etmektedir.

2. Bu asıl birim dışında, başta Federal Dışişleri Bakanlığı olmak üzere, Maliye, Ekonomi (sanayi teşekkülleri de bu bakanlığa bağlıdır). Bayındırlık, Ulaştırma ve Tarım Bakanlıklarında birer çevre sorunları şubesi mevcuttur.

3. Yukarıda adları geçen Bakanlıkları Bakan seviyesinde toplayan bir «Çevre Sorunları İç Kabinesi» gayri muntazam zamanlarda toplanmak suretiyle en yüksek seviyede koordinasyon görevini yerine getirmektedir.

4. Ayrıca, Başbakanlık Dairesi içinde Çevre Sorunları ile ilgili bir birim mevcut olup, bu birim, çevre sorunları konusunda idare ile Parlamento arasındaki ilişkiyi yürütmektedir.

5. Ülkenin anayasal yapısına uygun olarak ayrıca her eyalette yukarıda esasları verilen federal yapıya benzer bir yapı içinde çevre sorunları ele alınmaktadır. Eyaletler düzeyinde de bu sorundan esas sorumlu Bakanlık İçişleri Bakanlığıdır.

6. Konuya ilişkin uluslararası faaliyetler federal Dışişlerindeki şube tarafından düzenlenmekte ve uluslararası toplantılara daha ziyade uzman düzeyinde katılmaktadır.

Federal Ofisin üç ana bölümü vardır:

A — Birinci bölüm çevre hizmetlerinin «Genel Kurmayı» olarak kabul edilmekte ve aşağıdaki servisleri içermektedir:

- 1 — Sekreterlik,
- 2 — Hukuk İşleri Şubesi,
- 3 — Çevre Planlaması, İncelenmesi ve Ekonomisine İlişkin Sorunlar Servisi,
- 4 — Uluslararası Örgütler Servisi,
- 5 — Enformasyon Servisi,
- 6 — İdarî İşleri Servisi,
- 7 — İdare ve Organizasyon Servisi.

B — İkinci Bölüm Ofisin «İstişare Organları» sayılan Federal Komisyonlardan oluşmuştur. Bunlar çevre gereksinimleri ile federal makamların çalışmaları arasında temas ve irtibat unsurlarıdır. Ofisin en önemli bölümü sayılan bu komisyonlar İçişleri Bakanlığına zaman zaman öneri ve tavsiyelerde bulunurlar.

Bu komisyonlarda federal, kantonal ve yöresel makamların, ekonomik ve endüstriyel kuruluşların, ticaret odalarının, çevre korunması ile uğraşan örgütlerin, üniversite ve enstitülerin ve bazı hallerde siyasî partilerin temsilcileri yer alırlar.

Komisyonlar daimi olup, üyeleri her dört yılda bir seçilir. Komisyon toplantıları zorunlu hallerde ve her halükârda yılda en

az iki kez tertiplenir. Her komisyonun görev ve çalışmalarını düzenleyen bir iç yönetmeliği vardır. (Bu yönetmeliklerden ikisi halen proje safhasındadır.)

Söz konusu Komisyonların isimleri aşağıdadır:

- 1— Suların Korunması Federal Komisyonu,
- 2 — Sarnıç ve Su Depolarının İncelenmesi Federal Komisyonu,
- 3 — Pislik ve Kalıntı Sorunları ile İlgili Federal Komisyonu,
- 4 — Gürültü ile Mücadele Federal Komisyonu,
- 5 — Havanın Korunması Federal Komisyonu,

C — Ofisin üçüncü bölümü ise çevre sorunlarını izleyen, saptayan ve inceleyen ve çalışmalarını rapor halinde komisyonlara sunan iki ana daire ile dört talî daireden oluşmuştur. Bu dairelerin isimleri aşağıda gösterilmiştir:

I — Suların Korunması Ana Dairesi:

1 — Kullanılmış Sular ve Cisim Halindeki Pislik ve Kalıntılar Dairesi:

- A) Planlama Şubesi,
- B) Yöntemle Teknik Şubesi,
- C) Suların Özel Şekilde Korunması Şubesi,
- E) Doğu İsviçre Servisi,
- F) Merkezî ve Kuzey İsviçre Servisi,
- G) Batı ve Güney İsviçre Servisi.

3 — Tabîî İlimler ve Balıkçılık Dairesi:

- A) Biyoloji ve Ekoloji Şubesi,
- B) Yerüstü Suları Şubesi,

- C) Yeraltı Suları Şubesi,
- D) Kimya ve Mikrobiyoloji Şubesi,
- E) Balıkçılık Şubesi.
- II — Rahatsız Edici Hususlardan Korunma Ana Dairesi:
 - 1 — Havanın Korunması Dairesi:
 - A) Trafik Şubesi,
 - B) Enerji Şubesi,
 - C) Endüstri ve El Sanatları Şubesi,
 - 2 — Gürültüye Karşı Mücadele Dairesi:
 - A) Teknik Şube,
 - B) Planlama ve İnşaat Şubesi.

İSVİÇRE

Federal Ofis 1971 yılında kurulmuştur. Ofiste çalışan memurların sayısı 80 olup, bunların yarısı Üniversite Profesörleri, İnşaat Mühendisleri, Makina Mühendisleri, Elektrik Mühendisleri, Kimyagerler, Biyologlar, Tarımcılar, Hukukçular ve Ekonomistlerden, diğer yarısı ise uzman ve idarecilerden oluşmaktadır.

Ofisin görevleri 26 Mayıs 1971 tarihli Kararnamenin 2. maddesinde şu şekilde saptanmıştır:

1. Çevre korunması ve özellikle suların korunması, avcılık, hava temizliğinin muhafazası ve gürültüye karşı mücadele konuları ile ilgili Kanun ve Kararnameleri hazırlamak.

2. Kantonların Federal Anayasa veya özel kanun hükümlerince uygulamaya yetkili kılınmadığı hallerde, bu kanun ve kararnameleri yürürlüğe koymak.

3. Bu kanun ve kararnamelerin kantonlar tarafından uygulanmasını kontrol etmek,

4. Konfederasyonun veya kantonların çevre korunması ile görevli İdarî servisleri ile işbirliği yapmak ve bu servislerin çalışmalarını bir doktrin uyarınca koordine etmek.

5. Acil tedbirler almak.

6. Konfederasyonun ilgili servisleri ile ortaklaşa teknik nitelikte yayınlar yapmak ve ilke ve prensipler ihdas etmek.

7. Çevre korunması sorunları ile ilgili olarak federal servislere, kantonlara, bölgesel kurullara ve örgütlere tavsiye ve öğütlerde bulunmak.

8. Halkı, çevre korunmasının anlamı, zorunluluğu ve örgütlenmesi konularında aydınlatmak.

9. Çevre korunması konulu uluslararası sözleşmelerin hazırlanması ve uygulanması konusunda işbirliği yapmak.

10. Çevre korunması ile uğraşan uluslararası örgütlerin çalışmalarına İsviçre'nin de katılmasını sağlamak için katkıda bulunmak.

11. Aslı ve uygulaması araştırmalar konusunda araştırma izni vermek ve İsviçre'li ve yabancı bilimsel kuruluşlarla işbirliği yapmak.

12. Çevre korunmasına ilişkin her türlü faaliyeti teşvik etmek.

İTALYA

1 — İtalya'da çevre sorunları, İtalya'nın zengin kültür varlığının korunmasına ilişkin sorunlarla birlikte ele alınması ve bu konulardaki örgütlenmede buna göre her iki sorunu birlikte kapsar nitelikte olmuştur.

Evvelce Eğitim Bakanlığına bağlı olarak sürdürülen kültür varlığının ve doğal güzelliklerin korunmasına ilişkin çalışmalar 1939 ve 1940 yıllarında yürürlüğe konulan kanunlar çerçevesinde sürdürülmektedir. 14 Aralık 1974 tarihli bir kanunla «Kültür Varlığı ve Çevre Bakanlığı» adında yeni bir bakanlık ihdas edilmiş ve 13 Aralık 1975 tarihli bir kanunla da bu Bakanlığın örgütlenmesi saptanmıştır.

2 — Çevre sorunları kültür varlığının korunması ile birlikte mütalâa edildiği cihetle, örgütlenmesinde kültür kuruluşlarını, bölgesel ve merkezî birçok kuruluşları kapsamaktadır. Örgütlenmenin esası Kültür Varlığı ve Çevre Bakanlığı, Kültür Varlığı ve Çevre Millî Konseyi, bölgesel komisyonlara dayanmaktadır.

3 — «Kültür Varlığı ve Çevre Bakanlığı» :

Bu Bakanlık, esas itibariyle, ülkenin kültür terekisini oluşturan arkeolojik, tarihi, artistik eserlerin, arşivlerin, kitaplıkların ve bu arada çevrenin doğal güzellikleri, coğrafi özelliği olan bölgelerin, eski malikâneleri, Bahçelerin, parkların korunmasını sağlayacak tedbirleri almak ve bunları yürütmekle görevlidir.

Bakanlığın merkez teşkilâtı, daha çok bölgesel organların çalışmalarını kontrol ve koordine etmek, «Kültür Varlığı ve Çevre Millî Konseyinin» çalışmalarını hazırlamak görevini yüklenmiştir. Bu merkez teşkilâtında 4 ünite bulunmaktadır:

A — Çevre, Mimari, Arkeolojik, Artistik, Tarihi Eserler Ünitesi,

B — Arşivler Ünitesi,

C — Kitaplıklar ve Kültür Merkezleri Ünitesi.

D — Personel ve İdari İşler Ünitesi,

4 — Kültür Varlığı ve Çevre Millî Konseyi:

Bu konsey, Kültür Varlığı ve Çevre Bakanlığının başkanlığında toplanan daha çok istişari ve yapısı itibariyle oldukça geniş

bir organdır. Kültür Varlığı ve çevrenin korunmasına ilişkin millî plan ve programların hazırlanmasında bu konseyle istişarede bulunmaktadır. Birleşimine bütün ilgili kuruluşların temsilcilerinin dahil edilmesine çalışılmıştır.

— İlgili bakanlık temsilcileri (Dışişleri, Bütçe, İçişleri, Bayındırlık, Tarım, Millî Eğitim, Sanayi, İlmî Araştırmalar ve Plânlama).

- Bölge teşkilâtlarından birer temsilci.
- 18 Öğretim Üyesi. (8 Arkeolojik, 5 Tarih. 5 Edebiyat Profesörü)
- 18 İlim adamı.
- Bazı önemli belediyelerin temsilcileri (6).
- Bakan tarafından seçilen uluslararası alanda isim yapmış uzmanlar.

Bu Konseye bağlı 5 komite mevcuttur. Bu komiteler — 1) Çevre ve Mimarî, 2) Arkeoloji, 3) Tarihi Eserler, 4) Arşiv, 5) Kitaplıklar alanlarında yetkilidirler. Her komite 8 üyeden oluşmaktadır. Yetkili bulundukları konulara göre yıllık ve daha uzun vadeli programlar hazırlanmakta çevre korunması kıstaslarını saptamak ve bunları zaman zaman gözden geçirmek. Korunmasına karar verilen bölge içinde yapılacak değişiklikler gibi belirli sorunlarda görüşlerini bakanlığa ve millî konseye bildirmekle görevlidir.

5 — Bölgesel Komisyonlar:

Bu komisyonlar, Kültür Varlığı ve Çevre Bakanlığının kuruluşundan önce 1939 yılında çıkarılan kanunla faaliyete geçmiş bulunmaktadır. Her vilayete eski eserlerin ve çevrenin korunması konusunda yetkili memurlar bulunmaktadır. (Soprintendenze) Bu memurların ayrı yetki alanları mevcuttur. (Arkeoloji Memuru, Tarihi ve Artistik Eserler Memuru, Mimarî ve Çevre Memuru, Arşivler Memuru gibi).

Vilâyet teşkilâtı içinde dağılmış, bunların yardımcıları yörenin ihtiyacına göre belirli sayılarda görevlendirilmişlerdir. Bu memurlar bölgesel komisyonları oluşturmaktadırlar. Bölgesel komisyonlar kendi yetki sahaları içinde korumasında yarar gördükleri bölgeleri saptayıp Kültür Varlığı ve Çevre Bakanlığına önerilerde bulunmaktadırlar. Anılan Bakanlık bu önerilere göre ve mahallinde ayrıca yapılan incelemeler sonucunda korunmasında zaruret gördüğü bölgelerin sınırlarını saptar, Dununla ilgili bir kanun çıkartır. Korunma mutlak ve kısmî olmak üzere iki biçimde gerçekleştirilmektedir. Mutlak korunmada bölgede herhangi bir değişiklik yapılması bahis konusu olmamakta, her türlü inşaat veya değişiklik yasaklanmaktadır. Kısmî korunma da ise, her türlü inşaat, bakanlığın sıkı kontrolü altında ve önceden tesbit edilen esaslara göre yapılmaktadır.

6 — Havanın ve suların kirlenmesi konusu ise söz konusu bakanlığın görevleri dışında kalmakta, tümüyle Sağlık Bakanlığına bağlı bulunmaktadır. Nitekim, Sağlık Bakanlığı içinde iki ayrı ünite biri suların kirlenmesi, diğeri havanın kirlenmesi ile ilgili kanunları yürütmektedir.

7 — Sonuç olarak, örgütlenme yönünden çevre sorunları, İtalya'da Arkeolojik dengenin bozulması ile birlikte bir tüm olarak ele alınmamaktadır. (Menfi) Kültür Varlığı ve Çevre Bakanlığı tabiat güzellikleri dahil mevcudun korunması ile görevlidir. Sağlık Bakanlığı ise, sağlık yönünden kirlenmeleri önleyici tedbirlerin alınıp yürütülmesi görevini üstlenmiş bulunmaktadır.

YUGOSLAVYA

1 — A) Federal Düzeyde: Yetkili Merci (Conseilo Pur L'environnement Et L'amenagement de Territoire) dır. Konsey endüstri, Ulaştırma, Tarım Millî Eğitim Bakanları, Dışişleri, Millî Savunma ve Sağlık Bakan Yardımcıları ile 6 Cumhuriyetin Hükümeti üyeleri arasından seçecekleri 6 kişiden oluşmaktadır. Konseyin Başkanlığını eski Bosna Hersek Başbakanı M. Kosavac yapmaktadır. Ayrıca, Federal düzeyde şehircilikle ilgili bir bakanlık olmadığı için konseye bir de Federal icra konseyinde görevli bir

yüksek müşavir iştirak etmektedir. Konseyin 6 kişiden kurulu bir sekreteryası ile bir genel sekreter ve uğraştığı konulara göre ayrılmış 14 adet komisyonu mevcuttur. Konsey yaklaşık olarak her iki ayda bir toplanarak komisyonlarca oluşturulan konuları gözden geçirir ve gerekli kararları alır.

B) Cumhuriyetler düzeyinde: Yetkili Merci, Başkanlığı ya o cumhuriyetin başbakan yardımcısı veya yetkili bir bakanın yaptığı (Comite pour L'environnement et Amenagement de Territoire) dır. Mevzu bahis komiteler, o cumhuriyetin su, ormanlar, enerji, bayındırlık, ulaştırma, iskân, sağlık ve endüstri ile görevli bakanları ile tabiatın ve tarihi eserlerin korunmasıyla yükümlü enstitünün genel müdüründen oluşur. Komite toplantılarına zaman zaman cumhuriyet meclis üyelerinin katılmaları da varittir.

Komiteler, cumhuriyetler düzeyinde çevre sorunlarıyla ilgili hususlar hakkında izlenecek politikayı saptarlar. Bu faaliyetlerin yürütülmesini koordine ve kontrol ederler. Bittabi bu faaliyetlerin içerisinde çevre sorunlarıyla ilgili mevzuatın hazırlanması veya ilgili bakanlıklarca hazırlanan metinler hakkında görüş bildirmekte girmektedir.

C) Komünler (Belediyeler) düzeyinde de çevre sorunları ile ilgili bir konsey mevcut olup, bu konseye belediye başkanı (Belgrad'da böyledir) veya belediye başkanı yardımcılarında biri riyaset eder.

MISIR

1. Mısır Hükümeti, çevre sorunları ile ilgili örgütlenmeyi, 2405 sayılı ve 1971 tarihli Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulan «İlmî Araştırma ve Teknoloji Akademisi» bünyesinde yapmıştır.

Başında, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile atanan ve bakanlık yetkilerine haiz bir başkan bulunan Akademinin en önemli organı «Akademi Konseyi» dir. Bu konseyin esas görevleri şunlardır:

A) Ulusal sorunların çözümlenmesinde İlmî kuruluşların katkısını sağlayacak politikayı tespit etmek.

B) Özel araştırma konseylerinin ve bunlara bağlı özel komitelerin rapor ve tavsiyelerine istinaden gerekli kararları almak.

C) Araştırma projeleri için gerekli harcamaları yapabilmek amacıyla Akademinin yıllık bütçesini onaylamak.

2. İlmî araştırmanın ulusal seviyede planlanması ve koordine edilmesini sağlamak amacıyla, akademi konseyine bağlı olarak, çeşitli konular ile iştigal eden 16 özel araştırma konseyi kurulmuştur. Bunların bir tanesi de doğrudan doğruya çevre sorunları ile ilgilenen «Çevre Araştırma Konseyi» dir.

Çevre araştırma konseyinin başında, akademi konseyinin onayı ile akademi başkanı tarafından atanan bir başkan, bir başkan yardımcısı ve bir genel sekreter bulunmaktadır. Atama, yenilenir kaydıyla, bir yıllık süre için yapılmaktadır. Bu görevlere atama, akademi konseyi üyeleri ile araştırma veya teknoloji alanlarında faaliyet gösterenler arasında yapılmaktadır. Böylece, bir yandan araştırmacılar ve teknolojistler ile öte yandan bunların uygulayıcıları arasında iyi bir denge sağlanmış olmaktadır. Bu denge çalışma ahenginin ve gerekli koordinasyonun sağlanması için lüzumlu görülmektedir.

Çevre araştırma konseyi 16'sı araştırma enstitülerinden ve üniversitelerden ve 5'i de teknik imalât sektöründen olmak üzere toplam 21 üyeden oluşmaktadır.

4. Çevre araştırma Komisyonuna tavsiyelerde bulunacak 3 daimi özel komite mevcuttur. Gerekğinde Ad-Hoc komiteler de kurulabilmektedir.

Her komite, çevre araştırma konseyi üyelerinden ve diğer araştırma konseyi üyelerinden oluşmaktadır. Her komitede bir başkan, bir raportör ve bir de sekreter bulunmaktadır. Bunlar, çevre araştırma konseyi üyeleri arasından seçilmektedir.

Çevre Araştırma Konseyine Bağlı Komiteler Şunlardır:

A) Su Kirlenmesi Komitesi (Water Pollution) : 2'si okyanuslar bilimi ve balıkçılık enstitüsünden, 4'ü ulusal araştırma merkezinden ve 5'i de üniversite temsilcilerinden olmak üzere toplam 11 üyeden meydana gelmektedir.

B) Katı atıklar komitesi (Solid Wastes) : 2 Ulusal araştırma merkezi, 1 üniversite ve 2 İmar ve İskan Bakanlığı'ndan, 1'i Endüstriyel Planlama kurulundan olmak üzere 6 üyeden meydana gelmektedir.

C) Hava kirlenmesi ve çevre sağlığı komitesi (Air Pollution and environmental health) : 5 üniversite, 1 İmar ve İskan Bakanlığı, 1 Çalışma Bakanlığı, 1 Sağlık Bakanlığı Ve 1 Ulusal Araştırma Merkezi'nden olmak üzere 9 üyeden meydana gelmektedir.

5. Çevre araştırma konseyinin yaptığı çalışmalar hakkında bilgi vermek amacıyla, sürdürülen araştırmalar sonucu, 1974 - 1976 yılları arasında aşağıdaki projeleri kontrata bağlamıştır.

A) İskenderiye sahillerinde Akdeniz'in kirlenmesi,

B) Mariut Gölünün kirlenmesi, bunun önlenmesi ve kirliliğin giderilmesi,

C) Endüstriyel bölgelerdeki katı atıkların yarattığı sorunlar ve bunlardan yararlanılması,

D) El Kheih endüstri bölgesindeki hava kirliliği,

E) İskenderiye şehrindeki hava kirliliği,

F) Maden Ocaklarındaki hava kirliliğinin çevresel ve sağlık yönünden etkileri,

G) Kahire de gürültü ile mücadele,

H) Eksoz gazının kontrolü.

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ

Tarihçe, Kuruluş

ABD’de EPA (ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY) Çevre Korunması Dairesi; Federal düzeydeki çevre sorunları faaliyetlerini federal bir Dairede toplamak amacı ile Cumhurbaşkanı’nın 1970’de Kongre’ye sunduğu bir PLAN’la kurulmuştur. Amerika’da EPA beş ana daire ve 15 kadar bunlara bağlı üniteden teşekkül etmiştir. Bu daireler Planlama - Yönetim, Uygulama, su ve zararlı maddeler, toksik maddeler, araştırma geliştirme gibi konuları görev olarak almışlardır. Merkezî düzeyde kurulan bu federal örgüt (EPA) Tarım Bakanlığı, Millî Hava Kirlenmesi Kontrol İdaresi, Atom Enerjisi Komisyonu, Federal Radyasyon Kurulu gibi kurum ve kuruluşlarla koordine bir çalışma yapar.

EPA’nın sorumlu bir yöneticisi vardır. Yönetici’nin altında bir yardımcı ve 6 ünite sorumlusu vardır. Yardımcılardan, ünite sorumlularından 3’ü uygulama ile görevlidir. Diğer üçü ise Planlama, araştırma ve yönetim işlerini yürütür.

EPA’nın federal örgüt dışında eyalet (State) ve mahallî idareler düzeyinde de bölgesel kuruluşları vardır.

Görevler - Uygulama

Hava Kirliliği

EPA’nın en önemli konu ve görevlerinden biri «Hava Kirliliği Kontrol Programı» hazırlamak ve uygulanmasını sağlamaktır. Hava kirliliği partiküller, sülfür dioksit, nitrojen dioksit, karbon monoksit ve hidrokarbondan hazırlanır. Bu sonuçlara bölgesel istasyonlardan alınan tespitlerle ulaşılır. Standartların kontrolü EYALET ve FEDERAL olmak üzere iki kademede yapılır. Federal Planla Eyalet Uygulama Planları uyum halindedir. Eyalet Planları Federal otorite EPA tarafından onaylanır.

Eyalet ve mahallî idarelerce plan ve uygulama safhalarındaki bütün aksaklıklar federal hükümetçe giderilir. EPA; Eyalet ve

Mahallî idarelerin bu görevle ilgili bütçelerinin yaklaşık % 36'sını karşılar.

ABD sathında 247 Hava Kontrol ünitesi ve istasyonu vardır. Bu istasyonlar kuruldukları bölgelerin karakterine göre örgütlenmişler ve donatılmışlardır.

YASAL DURUM :

1. TEMİZ HAVA KANUNU 1972
2. ÇEVRE KOORDİNASYON KANUNU 1974

Su Kirliliği

Bu konuda da 1974'de «Federal Su Kirliliği Kontrolü Kanunu» çıkarılmıştır.

Bu kanuna göre: Federal Su Kalitesi Programları hazırlanmaktadır. Akarsuların, nehir, ırmak ve göllerin, ayrıca kentlerdeki su kaynaklarının kontrolü yapılmaktadır.

Kullanılmış ve kirli suların boşaltılması özel bir statüye ve izne bağlıdır. İzin bölgesinde kirli su boşaltacak kurumun, kuruluşun bütün teknik ve idari işlemleri incelenir. EPA ve Eyaletlerce bu yönde uygulama ile 50.000 civarında izin belgesi verilmiştir. Büyük çapta sanayi ve beledi kuruluşlardan 9.000'i bu yolda kontrol edilmekte ve izin bölgesine bağlanmaktadır.

Federal hükümet; su kirliliği konusunda malî yardımlar da yapmaktadır. Kamu'ya ait kanalizasyon ve buna benzer tesislerin yenilenmesi için Su Kirliliği Kanunu hükümlerine göre 1972'de 18 milyar Dolar, 1976'da da 700 milyon dolar yardım yapılmıştır.

İçme suyu konusu bu kanuna göre önemle ele alınmıştır. Bugün ABD'de 170 milyon insana içecek su sağlayan 240.000 su şebekesi vardır. 1970'te Sağlık Dairesince 969 adet su şebekesinde yapılan araştırmada suların % 36 orantıda standart üstünde bakteriyolojik ve kimyevî maddeler bulunduğu tespit edilmiştir. 1974'te ayrıca bir «Temiz İçme Suyu Kanunu» çıkarılmıştır. Bu Ka-

nun EPA'ya içme sularının kontrolü ve standartlarının tespitinde büyük yetki ve sorumluluklar vermiştir. Bu konuda; Eyaletlerce düzenlenecek PLAN ve PROGRAM'lar EPA tarafından gözden geçirilir, onaylanır. İzin belgeleri Eyaletlerce düzenlenir, yürütülür. Teknik yardım, koordinasyon, federal Planlama EPA'ca düzenlenir.

Su ve hava kirliliğine paralel olarak çöp toplama ve değerlendirilmesi, pestisitler, radyasyon, gürültü, toksik maddeler ayrı ayrı mevzuata, planlama, örgüt, finansman ve denetim sistemlerine bağlanmıştır.

HİNDİSTAN

Hindistan'da su kirlenmesi, hava kirlenmesi gibi ülke çapında çevre sorunları ile meşgul olmak üzere kurulmuş merkezi bir teşkilat henüz mevcut değildir. Ganj ve Jamuna gibi büyük nehirlerdeki kirli su yoğunluğunun insan sağlığı için çok tehlikeli boyutlara ulaştığı, bu tehlikeyi bertaraf etmek amacı ile Delhi, Kalkuta ve yukarıda anılan nehirlerin içinden veya kenarından geçtiği diğer bir kaç şehirde «Su kirlenmesini önleme ve kontrol idaresi» adı altında daireler bulunduğu ilgililerden öğrenilmiştir. Öte yandan Delhi, Kalkuta, Bombay, Kampur, Jullumdur, Madras, Bangolere gibi büyük şehirlerde hava kirlenmesi ciddi bir sorun halindedir. Bu şehirlerde daha ziyade endüstriyel tesislerin neden olduğu kirli hava yoğunluğu yüzde 25 ilâ, 75 arasında değişmektedir. Yine ilgililerden alınan bilgilere göre, hava kirlenmesini önemsemeye yönelik teknik ve yasal çalışmalar sürdürülmekte olup «Hava Kirlenmesini Önleme ve Kontrol İdaresi» adı verilebilecek teşkilâtlar kurulacak ve faaliyete geçirilecektir. Bu konuda elde edilebilecek tamamlayıcı malumat ayrıca bildirilecektir.

Türk İdare Dergisi
1978/Yıl 49/Sayı 359/SS. 27-33

BUCAK'LARIN TÂRİHİ GELİŞİMİ, BUGÜNKÜ DURUMU VE YAPILMASI GEREKLİ GÖRÜLEN REFORM HAKKINDA KISA BİR İNCELEME

Ali ÇANKAYA

19. Asrın ikinci yarısından beri mülki idare taksimatımızda yer almış ve Yurd Kalkınmasına çok önemli katkılarda bulunmuş olan Bucak İdaresi ve Bucak Müdürlerinin son onbeş yıldır (mâsarî nisyan)'a terkedilmesinden doğan mahzurlar, ehemmi mühimme tercih ettirecek bir mâhiyet kazanmıştır. Bu husûs'un idâre mesleği ile uzaktan veya yakından ilgisi bulunanlarca da kabul edileceği kanaatındayım.

Söz konusu olan GERÇEK'in ışığı altında MESELE'ye :

I — Münhasıran Bucakların ve Bucak Müdürlerinin kangrenleşmiş durumlarının, Memleket yararına olarak, kesin bir açıklığa kavuşturulması ve gerekli idâri ve kanuni reform'un sür'atle yapılması;

II — Bucak Müdürleri özlük hakları ve statülerinin tarsini, günlümüzün hayat standardı ve konjonktürü muvacehesinde maaş ve kadro tıkanıklarının giderilmesi;

açılarından bakmak gerekir. Bu sebeble yazımız, yukarda belirtilen iki ANA ESAS üzerine inşâ edilmiştir:

I — BUCAKLARIN TÂRİHÎ GELİŞİMİ VE GÜNÜMÜZDEKİ DURUMU İLE YAPILMASI GEREKLİ GÖRÜLEN REFORM HAKKINDA DÜŞÜNCELERİMİZ

1) Bucakların Tarihî Gelişimi

İdare Târihimiz’de, idâri bir birim olarak BUCAK (Nahiye) terim’ini ilk defa, Sultan Abdülazîz zamanında tedvin edilen 7 Cumâd’el-âhire 1281 (1864) târihli (Vilâyat Nizâm-nâmesi) adlı (kanun) mâhiyetindeki Nizâm-nâme’de görüyoruz. Filhakika, bu Nizâm-nâme’i’nin 4. Maddesi’nde aynen:

((Karye (Nâhiye, Köy, Mahalle) — Her kazâ kur’a’ya (= karyelere, köylere) münkasım olup her karye’de aşağıdaki bendlerde beyân olunduğu veçhile bir (idâre-i belediyye) olacaktır. Bâzı kur’a’nın ictimâından hâsıl olan küçük idareler, hasbel mevki müstakil kazâ olmayan diğer bir kazâ’ya ilhakla idâre olunur ve bunlara NÂHIYE itibar kılınır.)) hükmü konmakla Nâhiye (Bucak) kuruluşuna ilk adım atılmışdır. Ancak, böylece belirtilen Nâhiye’nin bugünkü mânâda müstakil bir idâri ünite olması ve entegre şekilde Memleket idâre ve kalkınmasında yer almaya başlaması, yukarda sözü edilen NİZÂMNÂME yerine ısdar ve tedvin edilen 9 Kânun-i Sâni 1286 (1870) târihli (İdâre-i Umûmiye-i Vilâyat Nizâm-nâmesi) ile mümkün olabilmıştır. Sözü edilen Nizâm-nâme’nin (Kanun’un) 50. Maddesi’nden 106. Maddesine kadar olan 56 Madde’nin münhasıran Nâhiye kuruluşuna, teşkilâtına, nâhiye müdürünün görev ve yetkilerine, nâhiye meclislerinin kuruluş ve çalışmasına ayrıldığı nazara alınırsa, İmparatorluk İdâresi’nin (Nâhiye = Bucak) lara verdiği önemin derecesi kolayca anlaşılır.

Nâhiyelere Devlet’ce verilen bu FONKSİYONEL önem ile de iktifa edilmemiştir. 11 Reb’ül-evvel 1293 / 25 Mart 1292 (1876)’de mer’iyyete konulan (İdâre-i Nevâhi Nizâm-nâmesi) ile bu ÜNİTE’ye hükmî şahsiyet de tanınarak Vilâyet Husûsî İdâresi Belediye ve Köy’den sonra mahallî idârelere dördüncü bir ünite ilâve

edilmiş ise de, İdare Hukuku Profesörlerinden Sadrazam İbrahim Hakkı Paşa (Mülkiye 1882 Me'zunu), 1312 (1896) târihinde yayınladığı (Hukuk-ı İdare) adlı muhalled eseri'nin 80. sayfasında : (..... İdâre-i Nevâhi Nizâmnâmesi ahkâmı tesbit edilemeyen sebeblerle ancak bir, iki vilâyet'de icrâya konuldu.....) demektedir. Sultan II. Abdülhamid. zamanında başlatılan (idâri reform)'a dâir 27 Teşrin-i Evvel 1312 (1896) târihli (Vilâyat-ı Şâhâne'de İcrâ Kılınacak Islâhât'a Dâir Tebliğ-i Resmi)'de, Nâhiyeler hakkında çıkarılan Nizamnâme'den : (..... 25 Mart 1292 târihli İdâre-i Nevâhi Nizâmnâmesinin 27. Maddesine kadar mevadd-ı ahkâmının, bâd'et-ta'dîl icrâya vaz'ı) emredilmekte; 18 Haziran 1329 (1913) târihli (İdâre-i Vilâyet Kanun-ı Muvakkatine Müzeyyel Kanun-ı Muvakkat)'ın 1. Maddesi de (Nâhiyeler Kanunu)'nun aynen uygulanması hükmünü getirmektedir.

T.B.M.M.'nin 20 Kânun-ı Sâni 1337 (20 Ocak 1921)'de kabul ettiği 85 sayılı (Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu)'nun 16. - 18. Maddeleri Nâhiye İdâresi'ne ayrılmıştır. Getirilen hükümlerle Bucak'a, ilçelerin aksine, büyük önem verilmiş; zamanına göre, çok ileri görüşlü hükümler getirilmiş ve eskisi gibi hükmi şahsiyete kavuşturulmuş; nâhiye müdürünün SEÇİM'le TÂYİN EDİLME prensibi konmuştur. Şöyle ki:

15. Madde : Kazâ, yalnız idâri ve inzibâtî cüz olup mânevi şahsiyeti (tüzel kişiliği) hâiz değildir. İdâresi T.B.M.M. Hükümeti tarafından mansub ve vâli'nin emri altında bir kaymakamda mevdû'dur.

16. Madde : Nâhiye, husûsi hayâtında muhtâriyeti hâiz bir mânevi şahsiyet (tüzel kişi)'dir. Nâhiye'nin bir Şûrâ'sı (meclisi), bir idâre hey'eti ve bir de müdürü vardır. Nâhiye Şûrası, nâhiye hakkında doğrudan doğruya müntehab azadan terekkeb eder. İdâre Hey'eti ve nâhiye müdürü, Nâhiye Şûrası tarafından intihab olunur.

17. Madde : Nâhiye Şûrası ve idâre hey'eti kazâi, İktisâdi ve mâlî salâhiyeti hâiz olup bunların derecâtı, kavânîn-i mahsusa ile ta'yin olunur.

18. Madde : Nahiye, bir veya bir kaç köyden mürekkeb olduğu gibi bir kasaba da bir nâhiye'dir.)

Bu maddelerle nahiyeler, hükmi şahsiyeti hâiz köy'lerin bir çeşit METROPOLİTEN idare merkezi hâline getirilmektedir. Ancak, tatbikat ve fi'liyatda bu hükümler maalesef tahakkuk edememiştir.

20 Nisan 1340 (1924) târihli ve 491 sayılı (Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu = Anayasa), 1921 târihli Anayasa'da Bucaklar hakkındaki ayrıntılı hüküm ve prensipleri tamâmen kaldırmış ve ((..... Türkiye, Coğrafi vaziyet ve İktisâdi münasebet nokta-i nazarından vilâyetlere, vilâyetler kazâlara, kazâlar nâhiyeler münkasimidir. Nâhiyeler de kasaba ve köylerden terekkeb eder. Vilayetlerle şehir, kasaba (Beldeler) ve köyler hükmi şahsiyeti hâizdir (Madde 89 - 91)) hükümlerini getirmiştir.

Bu ana prensibin ışığı altına kodifiye edilen 18 Nisan 1929 târih ve 1426 sayılı (Vilâyetler İdaresi Kanunu), Bucaklara, târihî fonksion ve misyonlarına uygun bir şekil kazandırmış; hükmi şahsiyet tanınmamasına rağmen, bunlara (Tam Teşekküllü Nâhiye) olma imkânını vermiştir.

1426 Sayılı (Vilâyetler İdaresi Kanunu), zamanın şart ve gelişimine cevap veremediği mücbir sebebi ile, (20) yıllık bir uygulamadan sonra mer'iyetten kaldırılmış; yerine, bu gün tatbikatta bulunan 5442 Sayılı (İl İdaresi Kanunu) tedvin edilip 31 Temmuz 1949'dan itibaren yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu (İl İdaresi Kanunu)'nda Bucaklar için eklektik bir metod tatbik edilerek, kendinden önceki aynı mâhiyette kanunlarda bulunan hükümlerden tercihler yapılmış; (tüzel kişilik) tanınmamakla birlikte Bucak'ın ekonomik, sosyal ve kültürel yönlerden bir ünite olması, âmme hizmetlerini vatandaşın en yakınma götürme prensibinin gerçekleştirilmesi maksadiyle (Tam Teşekküllü Bucak) fikri benimsenmiş; eski mevzuattaki (Bucak Meclisleri ve Bucak Komisyonları) yeniden ihdas edilmiştir ki, hâlen (Bucak İdaresi ve Bucak Müdürleri) bu hükümlere tâbidir.

2— Bucak İdareleri ve Müdürleri Hakkında Yapılması Gerekli Görülen Reforma Aid Düşüncelerimiz

Bu hususta başlıca iki alternatif mevcuttur.

a) Bucaklar, târihî oluşum vetiresi içinde fonksiyonlarını kaybetmişlerdir. Bu sebeble bunları, onbeş yıldan beri yapılageldiği gibi, tedrici şekilde tasfiye cihetine gitmek ve idâri taksimatta birim olarak köy, ilçe, il'i kabul etmek.

b) Uzun ve târihî bir mazisi olan bu Müesseseyi, sür'atli ve köklü tedbirlerle yeniden canlandırmak; vatandaşların ihtiyaçlarına tam manâsiyle cevap verecek hâle getirmek; bu sûretle hem âmme hizmetlerini halkın en yakınma götürme prensibini gerçekleştirmek, hem de millî bekaamızı sarsar durum arzeden kırsal alanlardan büyük şehirlere AKIN'ı mümkün mertebede durdurmak.

Yukarıdaki alternatiflerin açıklanmasına geçtiğimizizde:

a) Bu alternatifi kabul etmek, Memleket realitesine, İdâre Târihi'miz donelerine tamâmen sırt çevirmek olur. Bilindiği gibi müesseseleri doğuran târihî, içtimâî, İktisâdî, siyâsî ve kültürel zaruretlerdir. Bu zarûretlerden birinin devâmı, dahî, müesseseyi bütün icabları ile yaşatmamız, geliştirmemiz husûsunu zorunlu kılar. Bucak denen müesseseyi doğuran zarûretlerin hiç biri bugün ortadan kalkmış değildir. O halde bu alternatifi terketmek gerekir.

b) Şâyân-ı tercih olduğuna inandığımız bu alternatifi kabulü hâlinde:

aa) 5442 Sayılı İl İdâresi Kanunu'nun hâlen yürürlükde bulunan ve IV. BÖLÜM'ünü teşkil eden (Bucak İdâre ve Teşkilâtı) na, (Bucak Müdür ve Memurlarının Ta'yin Şekilleri ve İstihdam Usulleri)'ne (Bucak Meclisleri ve Bucak Komisyonları)'na âid bulunan 41. - 56. Maddeleri kapsayan 15 Madde'nin, İçişleri Bakanlığı tarafından hemen uygulanmasına geçilir.

bb) Mez-kûr maddeler işlerlik kazanmaya başlanınca, 5442 Sayılı İl İdâresi Kanunu'nu yürütmekle görevli (Bakanlar Kurulu)'ndan alınacak kararla, (Tam Teşekküllü Bucak Kurma) âmir hükmü gereğince ilgili Bakanlıkların bucak teşkilâtını tamamlamaları sağlanır.

cc) (İçişleri Bakanlığı Maiyyet Memurları Yönetmeliği)'nde değişiklik yapılarak, kaymakam adayları'nın maiyyet memurluğunda geçecek 3 yıllık staj sürelerini sırasıyla:

- 1 — 6 ay vâli maiyyetinde çalışmak,
- 2 — 6 ay kaymakam refikliği yapmak,
- 3 — 12 ay filen ve mutlaka Bucak Müdürlüğü yapmak,
- 4 — 6 ay kaymakam vekilliği yapmak,
- 5 — 6 ay kaymakamlık kursu

şeklinde düzenleyerek, hem kaymakam adaylarına (mülkî idare amirliği) mesleği'nin ilk kademesi olan bucak müdürlüğünde bir yıl görev yapma ve fi'li tecrübe edinme imkânı vermek, hem de bucakları yüksek öğrenim görmüş elemanlarla idâre ettirerek bucak'daki diğer teşkilât mensubları ile Bucak Müdürü arasındaki beşerî münâsebet ve disiplin dengesini sağlamak lâzımdır. Bu takdirde Bucak Müdürlüğü için hâriçden eleman almaya, bucak müdürleri kursu'nu yeniden açmaya lüzum olmadığı gibi, mevcut bucak müdürleri de belirli bir süre içinde emekli olarak veyâ her hangi bir sebeble görevden ayrılarak kadrolarını boşaltacaklar; yerlerini S.B.F. veyâ Hukuk Fakültesi me'zunu genç Bucak Müdürleri'ne ve yakın geleceğin kaymakamlarına bırakarak tasfiye edileceklerdir.)

çç) 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 7. Maddesi'nin D Fıkrasındaki : (Vilâyet ve kazâ merkezlerinde, nüfusları ne olursa olsun, Belediye kurulması mecbûridir) hükmüne bucakları da ilâve etmek gerekir. Böylelikle hem bucak merkezi mahallî âmme hizmetleri yönünden çok hızlı bir tempo ile kalkınıp gelişecek ve bu merkez müstakbel ilçe'nin nüvesini teşkil edecek; hem de kır-

sal alanlarda bulunan köylü vatandaş iskân bakımından yeni bir cazibe merkezi kazanacaktır.

II— HÂLEN GÖREVDE BULUNAN BUCAK MÜDÜRLERİ'NİN ÖZLÜK HAKLARI VE STATÜLERİ'NİN ISLÂHİ, GÜNÜMÜZ HAYAT STANDARDI VE KONJONKTÜRÜ MUVACEHESİNDE VERİMLİ ÇALIŞABİLMELERİ, FÜTURA DÜŞMEMELERİ İÇİN ALINACAK TEDBİRLER HAKKINDA DÜŞÜNCELERİMİZ

Bu tedbirleri başlıca 5 kategori'ye ayırmak mümkündür. Şöyle ki:

1. Bucak Müdürlerinin maaş bakımından en az 4. dereceye kadar yükselebilmelerinin sağlanması;

2 — Kaymakamlara tanınan ve tanınacak olan (yan ödemelerini, muayyen nisbette indirimli olarak, Bucak Müdürleri'ne de verilmesi;

3 — İlçe'lerde olduğu gibi, Bucakların da sınıflandırılması ve bucaklar için de (mahrumiyet bölgesi)'nin tanınması ve belirli bir süre sonra aynı il sınırları dâhilinde değil, mahrumiyet bölgesi olmayan bir il'in her hangi bir Bucağına naklinin yapılması;

4 — En az 15 yıl bucak müdürlüğü yapanlara istedikleri takdirde, il veyâ Bakanlık Merkezi'nde, rotasyon tatbiki sûretiyle, çalışabilme imkânlarının verilmesi;

5 — Bir plan ve projeye bağlamak sûretiyle, Bucak Müdürlerine de motorlu araç verilmesi ve bölge'nin husûsiyetleri, iklim şartları nazara alınarak her bucak'da (Bucak Müdürü Lojmanı) inşa ettirilmesi.

Yukarda belirtilen hususlar gerçekleştirildiği takdirde, târîhî kişiliği olan Bucaklardan ve bunların yönetimi ile görevlendirilmiş Bucak Müdürlerinden geniş ölçüde yararlar sağlamak mümkündür.

Türk İdare Dergisi
1978/Yıl 149/Sayı 359/SS. 34-87

İNGİLTERE'DE YEREL YÖNETİM

Çeviren/Sezai TAŞKELİ

ÇEVİRMENİN AÇIKLAMASI

Bu yazı İngiliz Enformasyon Merkez Ofisince 1975 Ocak ayında hazırlanıp basılmış «Local Government in Britain» adlı resmi yayının tarafımdan yapılmış çevirisidir. İskoçya ve Kuzey İrlanda da dahil tüm İngilteredeki yerel yönetimleri en son yapılan yeniden düzenlemelere göre ele almaktadır.

İngilterenin yönetsel yapısı ülkemizdekinden çok farklı olduğu ve hemen hemen en ufak bir benzerlik göstermediği için ülkemizde benzeri ve karşılıkları bulunmayan kuruluşları Türkçede yine tek kelime ile anlatmanın güçlüğü açıktır. Türkçe karşılıklarda yüzde yüz kesinlik beklenmemeli, olması, doğal anlam karışıklıkları anlayışla karşılanmalıdır. Esasen yanlış payını olabildiğince azaltmak amacıyla bazı isimlerin İngilizceleri aynen tekrarlanmış, bazan da Türkçelerinin yanısıra İngilizce asılları parantez içinde gösterilmiştir. Bu durum okuyucu yönünden biraz bezdirici olabileceksa de hoş görüyle karşılamanızı dilerim.

GİRİŞ

İngiltere Birleşik Krallığında Yerel Yönetim, yerel hizmetleri Parlamento tarafından kendilerine tanınmış yetkilere göre yürüten, kendi sınırları içindeki alanın genel demokratik temsilcile-

ri olan ve seçimle işbaşına gelen yönetimlerin sorumluluğunda bulunmaktadır.

İngiltere’de yerel esasa dayalı yönetim, yüzyıllardan beri süregelen yurt yönetiminin bir parçasını teşkil etmektedir. Toplum yararına olan çeşitli hizmetlerin yerel seçimlerle işbaşına getirilen «meclis»ler tarafından yönetilmesi sistemi, kavram olarak ilk defa yerel yönetim fonksiyonlarının genel sağlık, karayolları, emniyet ve yasal hükümler vazetme konularında ağırlık kazandığı 19. yüzyıl sonlarında yasalarda yer almıştır. Yine aynı tarihten itibaren eğitim, iskân, çevre sağlığı, kişiye dönük sosyal hizmetler, trafik, şehircilik, yangın söndürme, kitaplıklar kurulması gibi hizmetler de yerel yönetimlerin sorumluluk alanı içinde görülmeye başlanmıştır.

Yerel yönetim hizmetlerine yapılan bu önemli eklentiler, diğer taraftan bu yönetimlerin genel yapılarındaki değişiklikleri de beraberlerinde getirmiştir. Bunun sonucu olarak, özellikle nüfusun ve sanayinin yoğun bulunduğu yerlerde, yerel meclisler bu görevlerin gereği gibi yürütümünün gittikçe güçleştiğini fark etmiş ve esas bünyede köklü reform gereğini kuvvetle duymuşlardır.

Böylece 1965 yılında Büyük Londra Yönetimi’nde, 1974 te England (İskoçya ve Galler’in güney-doğusundaki esas İngiltere ülkesi) ve Gallerde reorganizasyona gidilmiş; benzer bir reorganizasyon da 1975 başlarında İskoçyada gerçekleştirilmiştir. Kuzey İrlanda’da yerel yönetimin yapısı ve fonksiyonlarında değişiklikler ise 1973 yılında tamamlanmıştır.

England’da şimdi «metropolitan» ve «metropolitan olmayan» şekliyle iki kademeli bir yerel yönetim bulunmaktadır. Metropolitan şeklindeki yerel yönetim, Londra’da uygulanan «Büyük Londra Metropolitan Yönetimi» dışında daha altı merkezde uygulanmaktadır. England’da bunların dışında kalan yerlerde «metropolitan olmayan» sistem yürürlüktedir. Gallerde de durum buna benzemektedir. İskoçya’da da 1975 Mayısından itibaren iki-kademeli sisteme geçilmektedir. Yalnız Kuzey İrlanda’da İngilterenin diğer kısımlarındakinden farklı olarak tek-kademeli ve fonk-

siyonları daha sınırlı bir yerel yönetim uygulamaya konulmuş bulunmaktadır.

Bu nedenle tüm İngiltere yerel yönetimi England ve Gallerde, İskoçyada ve Kuzey İrlanda'da olmak üzere üç ayrı bölümde ele alınacaktır. Bu arada 150 yıl öncesine gidilerek tarihi gelişimlerine yer verilecek, belli başlı yerel yönetim tipleri ile bunlara vücut veren kuruluş yasaları belirtilecek, yerel seçimler düzenine, yerel yönetimlerin iç yapılarına, yerel hizmetlere ve yerel yönetimler mâliyesine değinilecektir.

I — YEREL YÖNETİMİN TARİHİ GELİŞİMİ

İngiltere ve Gallerde tarihi gelişim aşağı yukarı aynı seyri izlemiştir. Bu iki ülkede yerel yönetimin tarihi, il'lerin veya il gruplarının bağımsız krallıklar halinde il hakimler kurulunca, köle olmayan (hür) insanlarca, yüzler meclisince veya borough ve parish sakinlerinin birçok kez dernek-konsej şeklinde toplanmasıyla yönetildiği, en az 1.000 yıl gerilere, Saksonlar dönemine kadar dayanmaktadır. Seçimle işbaşına gelen meclisler tarafından yönetilmesi durumu ancak 19. yüzyıldaki gelişmeler sonucu ortaya çıkmıştır.

19. yüzyıl başladığında bazı kasabaların yetki yönünden çeşitlilik arz eden, tayin yoluyla veya değişik usullere göre seçim yoluyla işbaşına gelmiş belediyelere sahip oldukları görülür. O devirde yerel yönetim hizmetlerinin aynı zamanda adalet dağıtımıyla yetkili sulh yargıçlarınca (maaşsız-ödeneksiz); zayıf bir bucak örgütünce veya «ücretli yollar birliği», «geliştirme kurulları», «yerel kurullar» gibi çeşitli otoritelerce yürütüldüğü olmuştur. Bunun sonucu tabiatıyla gerek sınırlar arasında, gerek hizmetlerde, gerekse otoriteler ve kademeler arasında bir keşmekeş ortaya çıkmıştır. Bazı yerlerde hizmetleri yürütecek hiç bir otorite bulunmazken bazı yerlerde yeni kurulan otoritelere eskiden mevcut otoritelerin yürüttükleri hizmetlerin görev olarak verildiği ve ikilemlerin ortaya çıktığı görülmüştür. Genel olarak her otoritenin kendi giderlerine karşılık bir nevi emlak vergisi tarh etme

yetkisi vardır. Mükelleflerin ise henüz hiç bir kontrol hakları bulunmamaktadır.

19. Yüzyıl Reformları : Reform hareketleri 1832 tarihli Parlamento Reformu Yasası (Parliamentary Reform Act) ile bağlamıştır. 1834 yılında çıkarılan Fakirleri Koruma Yasası (Poor Law Amendment) ülkeyi «Poor Law Unions» adı verilen parish gruplarına bölmüş ve her birini yetkili otorite olarak «Board of Guardians» Gözeticiler Kurulu'nun emrine vermiştir. Merkezi kontrol yetkisi «Poor Law Commissionera» adı verilen komiserler tarafından kullanılmıştır. ⁽¹⁾

1835 yılında Belediye Tüzel Kişilikleri Yasası (Municipal Corporations Act) ile —ki bu yasa 1882 de yeni eklerle daha geliştirilmiştir— borough'ların yarısından fazlasında görülen politik çarpıklıkların giderilmesi, vergi mükelleflerine oy hakkı tanınması, borough kontrolörlüğü kurularak malî olanaklar verilmesi ve yerel hizmetlerin adli görevlerden ayrılması suretiyle yerel yönetim yeniden düzenlenmiştir.

Bununla beraber bu reform il yönetiminin sorunlarına dokunmamış (adli makamların yönetime karışması halen var), endüstriyel kasabaların statüsünü değiştirmemiş (zira 1835 yasası borough'ları ne tanımış ne de inkar etmiştir), ad-hoc talî otoriteleri birleştirmemiştir. Bu sorunlarla ilgili önlemlerin alınması 19. yüzyılın ta sonlarına; Avam Kamarasının ve Belediye meclis üyelerinin, vatandaşlara geniş mikyasta oy kullanma hakkının tanınması sonucu seçimle işbaşına geldikleri zamana rastlamıştır. Bu önlemlerin ilki 1888 tarihli Yerel Yönetim Yasası (Local Government Act)dır. Bu yasa ile İl meclis yönetimleri kurulmuş ve polis hizmetleri dışında kalan konularda karar verme yetkisiyle donatılmışlardır. Yine bu yasa, o zamanlar 50.000 nüfuslu kasabalarla, bağımsızlıklarını uzun süreden beri muhafaza etmiş bulu-

¹ Bunlar daha sonraları «Poor Law Board» adını almış ve 1871 de «Local Government Board» haline dönüşmüşlerdir. 1919 da Sağlık Bakanlığına bağlanmışlardır. 1951 de Sağlık Bakanlığının yerel yönetime ilişkin görevleri, yeni kurulan İskân ve Yerel Yönetim Bakanlığına intikal etmiş ve 1965 de Galler'de bu bakanlığın sorumlulukları Galler Bakanlığına devredilmiştir.

nan bir kaç eski belediyeyi İl borough'ları (County borough) haline getirmiştir. Bunlara kendi sınırları içinde İl meclis yönetiminin yetkileri verilerek İl meclis yönetimlerinden ayrı, bağımsız yönetimler haline gelmeleri sağlanmıştır. 1894 tarihli Yerel Yönetim Yasası, 1848 ve 1878 tarihli Genel Sağlık Yasaları (Public Health Acts) tarafından Yoksulları Gözetme Birlikleri'nin borough'larla birlikte Koruyucu Sağlık Otoriteleri haline getirilmiş olmaları esas alınarak, şehrsel ve kırsal mıntika (district) meclisi yönetimlerine vücut vermiş ve kırsal mıntika meclis yönetimlerinin yetki alanı içinde kalan yerlerde de parish meclislerini ve parish toplantılarını (parish meeting) ihdas etmiştir.

Benzer gelişmeler, özellikle eski şehir sınırları dışında kalan yerlerdeki gelişmelerin endişe verici bir hal aldığı, Londra'nın yerel yönetim yapısında da görülmüştür. 1855 yılında, takriben 303 Km² lik bir alanı kapsayan metropol kısmında yetkili olmak üzere, kilise meclisleri ile mıntika meclisleri üzerinde kısıtlı kontrol yetkisine sahip olarak «Metropolitan Bayındırlık Kurulu» kurulmuştur. Londra İl Meclisi, diğer il meclisleri ile birlikte, 1388 yılında ihdas edilmiştir. 1889 da Londra'nın yönetsel İli olarak, bazı ufak değişikliklerle, Bayındırlık Kurulunun görevlerini üzerine almıştır. 1899 yılında Londra Yönetim Yasası (London Government Act) ile, aynı sınırlar içindeki kilise meclislerinin ve mıntika kurullarının işlevlerini uhdesinde toplayan 28 adet metropoliten borough teşkil olunmuştur. Bu reformlar sayesinde Londra Şehri, 1899 yılından itibaren kendi yetkilerini ve metropoliten borough'ların yetkilerini kullanmak üzere, kendi kuruluşuyla, bir yerel yönetim birimi olarak varlığını korumuştur.

20. Yüzyıldaki Gelişmeler : İngiltere ve Gallerde yerel yönetimin 10. yüzyıl başında tesis olunan, coğrafi yapısı 20. yüzyılın ilk 60 yılı içinde çok az değişikliğe uğramıştır. 1914 Birinci Dünya Savaşı süresince hiç bir değişiklik olmamış; 1918 - 1939 yılları arasında devletin, daha önceleri kendi görev alanı dışında görerek el atmadığı sorumluluklar yerel yönetimlerin hizmetlerinde önemli artışlara neden olmuş; fakat görevlerini yürüttükleri çerçeve esasında aynı kalmıştır. Bazı İl boroughlarının sınırları genişlemiş, bazı il olmayan borough'lar İl borough'ları haline gelmiş, bir iki kasaba borough statüsüne sahip olmayı istemiş ve

iller arasında bazı değişiklikler ve birleşmeler olmuştur. Fakat bunlar oldukça önemsiz sayılır.

Londra’da, metropoliten sınırlar dışındaki şehirleşme olgusu devam etmiş ve Middlesex İlinin tamamıyla Essex, Hertfordshire, Kent ve Surrey illerinin büyük bir kısmını sınırları içine alarak, kendi esas nüfusu olan 3.250.000 nüfusa oranla 8 milyonun üzerinde nüfusu kapsayan çok geniş bir meskn saha meydana getirmiştir. 1933 tarihli Yerel Yönetim Yasası bütün yerel yönetimler için tek tip bir kuruluş düzeni öngörmüş ve 1936 tarihli Genel Sağlık Yasası yerel yönetimin görevlerinden ikisine açıklık kazandırmış ise de yerel yönetimin esas yapısı yine değişmemiştir.

Değişen sosyal ve ekonomik koşulların zorladığı yapı değişikliğinin gereği devamlı idrak edilmiş ise de II. Dünya Savaşı sonuna kadar kuvvet kazanamamıştır. Harp sonrası alınan ilk nlem 1945 yılında «Yerel Sınırlar Komisyonu» nun kurulması olmuştur. Bu komisyonun nerileri o vakit pek ilgi görmemiş, bir kaç yıl sonra 1958 tarihli Yerel Yönetim Yasası ile yeni bir girişim yapılarak «İngiltere ve Galler için Yerel Yönetim Komisyonları» kurulmuştur. Bu komisyonlar bazı yararlı sonuçlara ulaştıysa da yine güçlükler ortaya çıkmış, Galler komisyonunun 1963 yılında yayınlanan nerileri yerel yönetimlerin tepkisiyle karşılaşmıştır. Komisyonun nerileri kabul edilmeyince, 1965 yılında Galler Devlet Bakanlığı tarafından, tekrar gözden geçirilmesi yolunda teşvik görmüş ve 1967 yılında gözden geçirilerek Galler için yeni öneriler getirilmiştir. Bunu da, 1970 yılında, Glamorgan ve Monmouthshire coğrafik illeri için getirilen yeni öneriler izlemiştir.

1966 yılı başlangıcında İngilterelim üçte ikisi için öneriler getiren ve bir kısmı uygulamaya konulan İngiltere Komisyonu’nun nerileri ise, komisyonun kendisine verilmiş ve görev ve yetki sınırlarını aştığı iddiası ile karşılaşmış ve bu nedenle Hükümet daha geniş yetkilere sahip bir «Kraliyet Komisyonu» (Royal Commission) kurmuştur. Maud Komisyonu adıyla bilinen bu komisyon 1969 yılında raporunu hazırlamış ve nerileri esas alınarak 1970 başlarında Hükümetçe, yerel yönetim reformu için, bir plan hazırlanmıştır. Bu arada 1970 Haziranında yapılan seçimler-

le halen yeni Hükümet ne Galler ne de İngiltere için getirilen önerileri kabul etmemiş, yeniden gözden geçirilmesi sonunda ortaya konulan önerileri 1971 yılında onaylamıştır. Bu öneriler, Gallerde ve Londra hariç İngilteredeki yerel yönetimler için yeni bir sistem getiren «Yerel Yönetim Yasası» ile 1972 yılında kanunlaşmıştır. 1973 yılı baharında buna göre yeni yere) yönetimlerin meclis seçimleri yapılmış ve halen mevcut olan eski yönetimlerin yanısıra «gölge» yönetimler şeklinde çalışmaya başlamıştır. Bunların bütün yetkileri devr alarak tam yetkili şekilde göreve başlamaları ve eski yönetimlerin ortadan kalkması 1 Nisan 1974 tarihinde kesinleşmiştir.

Londra ile ilgili reform hareketleri 1957 yılında bir Kraliyet Komisyonu kurulmakla başlatılmıştır. Bu komisyon 1960 yılında Hükümete sunduğu raporunda Büyük Londra (Greater London) denilen metropoliten alanda bulunan bütün yerel yönetimlerin ilgasını ve farklı yetkilere sahip, daha az sayıda yeni yönetimler kurulmasını önermiştir. 1963 yılında çıkarılan «Londra Yönetimi Yasası (London Government Act) bu komisyonun önerilerini genel hatlarıyla kabul etmiş, fakat, özellikle daha az sayıda geniş boroughlar kurulması önerisinde olduğu gibi bazı değişiklikler yapmıştır. Büyük Londra için yeni bir yerel yönetim mekanizması (kendine has) vücuda getirilmiş olmaktadır.

II — KURULUŞLAR VE ALANLARI

Herhangi bir yerel yönetim sistemi, genellikle yarışma halinde bulunan yeterlilik gereksinimi ile demokrasi arasında bir uzlaşma olmak zorundadır. Demokrasinin ve hizmetlerin daha az şekilci (formal) yürütülmesi için alanın dar tutulması gerekirken, hizmetlerde yeterlik ise kaynakların yoğunlaştırılabilmesi ve planlanabilmesi için daha büyükçe alanlara gerek göstermektedir. Yönetimsel bir alan için ideal büyüklük yapılan işlevlere göre değişir. Yerel yönetim için seçilen alan işlevsel yeterlik gerekleriyle uyumlu olmak zorundadır. 1974 Nisanında yerel yönetimler için ön görülen yeni yapı, eskilerin taşıdığı belli başlı hataları ve yetersizlikleri ortadan kaldırıcı şekilde olmuştur. Şimdi, özellikle belli başlı yoğun iskân sahalarının her biri için, genel stratejiyi

saptayan bir otorite vardır. Büyük kasabaları yönetsel illerden (Administrative county) sun'ı ve gayrı prodüktive tarzda ayırma usulü sona ermiştir. Bir sürü küçük-minik yönetimler kaldırılmıştır. İşlevler yeniden gözden geçirilmek suretiyle sınırlar düzeltilmiştir.

Metropol Sahalar

Büyük Londra dışında yoğun iskân bölgelerini içine alan altı adet metropoliten İl bulunmaktadır. Bunlar : Tyne and Wear, West Midlands, Merseyside, Greater Manchester, West Yorkshire, South Yorkshire'dir. Bunların nüfusu 1,2 milyon (Tyne and Wear) dan 2,8 milyona kadar (West Midlands) değişmektedir. Her metropoliten İl sınırları yoğun nüfus alanlarının devamlı inşaat sahası olan kenarlarına kadar uzanmaktadır. Böylece, Londra dışında yoğun nüfus barındıran alanlar, hemen hemen tamamı üzerinde stratejik alan planlaması görevlerini yürütecek tek bir yerel yönetim birimine sahip olmaktadır.

Metropoliten iller, toplamı 36 adet olan mıntıkalara ayrılmıştır. Nüfusları 173 binden 1,1 milyona kadar ulaşan yoğun iskan alanları bulunmaktadır. Çoğusu iki yüzbinin üzerinde nüfusa sahip olup eski il mıntıklarını olduğu kadar eski il boroughlarını da sınırları içine almış bulunmaktadırlar. Bu yoğun nüfuslu mıntıklar eğitim, kişiye dönük sosyal hizmetler (ki metropoliten olmayan illerin pek çoğunda ele alınmamıştır) gibi hizmetleri yerine getirecek kaynaklara sahiptirler. Hizmetlerin il ve mıntıklar arasında bölüşümünde gözetilen mantıksal ölçü metropoliten ve metropoliten olmayan yerler arasındaki kuruluş farkıdır.

Metropoliten Olmayan Alanlar

England'da metropol olmayan illerin adedi 38 olup nüfusları 283 bin (Northumberland) den 1,43 milyon (Kent)'a kadar değişmektedir. Nüfusu 110 bin olan isle of Wight (bir ada) kendi başına bir il'dir. Bu iller genellikle eski idari illerin ve birleşik boroughların birleşmelerinden oluşmuşlardır. Yani coğrafi esasa dayanırlar. Bununla beraber, tamamen yeni üç il —Avon, Cleve-

land and Humberside— iki eski idari ikin sınırları üzerinde ortaya çıkan yoğun iskan bölgelerinde oluşmuştur. Küçük eski yönetsel il'lerin bazıları birleşmek suretiyle bazı büyük il'leri meydana getirmişlerdir. Örneğin Cumbria (Cumberland, Westmorland ve Lancashire'in Furness adındaki kısmından); Hereford ve Worcester; Cambridgeshire (Huntingdon, Peterborough, Cambridgeshire ve Ely adasından); Liecestershire (Liecestershire ve Rutland'dan) oluşmuşlardır. Değişiklik için önemli nedenlerin bulunduğu yerlerde bazı değişiklikler yapılmıştır. Örneğin, Berkshire ile Oxfordshire, Buckinghamshire ile Berkshire ve Hampshire ile Dorset'te.

Her il, mıntıkalara ayrılmış olup mıntıkaların adedi 296'yı bulmaktadır. Bu mıntıkalar, genellikle, nüfusları 60 bin ile 100 bin arasında bulunan alanları kapsayan eski il mıntıklarının karışımından oluşturulmuşlardır. Bununla beraber, mıntıkaların bazıları büyük kasabaları parçalamamak endişesiyle eski il boroughlarının kapsadığı alanlara oturtulmuşlardır. Bunların üçte birinin nüfusları 100 binin üzerindedir. Diğer taraftan bazı mıntıkalar, seyrek nüfuslu —60 binden az— dırlar. 1973 yılı nüfus sayımına göre 12 mıntıkada nüfus 40 binin altında bulunmaktadır.

Büyük Londra

Londra ve civarındaki yerel yönetimler daima ülkenin diğer kısımlarındakilerden farklı olmuşlardır. Bugün büyük Londra'nın yönetsel sınırları içindeki yüzölçümü 1580 kilometrekare (610 milkare) dir. Ve meskun nüfusu 7,3 milyonu bulur. Büyük Londra, Londra şehri ile 32 adet Londra boroughunu içine alır. Boroughların nüfusu 139 binden 333 bine kadar değişmekle beraber ortalama 227 bin kabul edilebilir. Tarihi Londra şehri, hükümet merkezinin ortasında 2,6 kilometrekare (1 milkare) lik bir alanı ve gündüzleri 400 bini bulmakla beraber esas ikamet edenler olarak 10 bin nüfusu barındırır. Büyük Londra'da yerel yönetimler borough meclisleri, Londra Şehir Birliği ve Büyük Londra Meclisidir. Esas yerel yönetim ünitelerini borough meclisleri teşkil eder. Büyük Londra Meclisi sadece sınırları içinde kalan tüm alanda bir kontrolü ve tek yönetimi gerektiren hizmetlerden so-

rumludur. Şehir Birliği ise şehir hudutları içerisine münhasır olmak üzere diğer kısımlarda borough meclislerinin ifa ettikleri normal fonksiyonları yerine getirir. Bunun yanında şehrin uzun tarihi gelişiminin mirası olarak bazı özel nitelikteki faaliyetleri de bulunur.

Parisliler

England'ın kırsal kesimlerinde 10 binden fazla Parisli bulunmaktadır. Bunların uzun bir tarihi geçmişleri vardır ve Parisli meclislerinin yetkilerinin genişletilmesi dışında yerel yönetimlerin reorganizasyonundan genellikle etkilenmemişlerdir. Sadece birkaç Parish, reorganizasyon dolayısıyla yeni il ve mıntikalar teşkil olunurken, sınırları parçalanarak ya bir başka Parish'in doğuşuna sahne olmuş, yada bir başka Parish'in simi lan içinde kalmıştır. Eskiden il olmayan borough' ve şehrsel mıntika meclisleri olan 300 kadar küçük kasaba Parish meclisine dönüşmüştür.

Galler

Galler tıpkı England'ın metropoliten olmayan yerlerinde olduğu gibi yerel yönetimler sistemine sahiptir. Eski Monmouthshire il'inin de dahil olduğu Galler bölgesi 8 il'e ayrılmıştır. Clwyd, Dyfed, Mid Glamorgan, South Glamorgan, Gwent Gwynedd and Pownys. Nüfusları 99 bin (Pownys) den 536 bin (Mid Glamorgan) e kadar değişmektedir. Bu il'ler de, çoğusu 1974 Nisanındaki yerel yönetim reorganizasyonundan önce mevcut Galya illeri olan, seyrek nüfuslu yerlerden oluşan 37 adet mıntıkaya ayrılmıştır. Nüfusları 18.700 den (Radnor) 285.800 e (Cardiff) kadar değişmektedir.

Gallerde parish'ler yerine «Kominite» ler bulunmaktadır. England'da parish'lerin dışında kalan yerler bulunmasına karşın Gallerde kominite'ler dışında kalan yerler bulunmamaktadır.

Alanların Yeniden Gözden Geçirilmesi

Biri England diğeri Galler için olan iki adet daimi ve bağım-

sız Yerel Yönetim Sınır Komisyonuna, her 10 - 15 yılda bir olmak üzere il'lerin ve mntıkaların sınır ve seçim işlerini gözden geçirme görevi verilmiştir. Galler için olan komisyonun birinci görevi, 'Kominite'lerin genel düzenini ve seçim işlerini gözden geçirmektir. England Komisyonunun ilk görevi de metropoliten olmıyan yerlerdeki mntıkaların seçim işlerini düzenlemektir.

Komisyonlar danışma birimi olarak görev yapmakta, önerileri Bakanlık emri ile uygulamaya konulmaktadır. Yeniden gözden geçirme işlemleri daha az formaliteye bağlı olmakta ve yerel görüşlerin belirlenmesi için her türlü olanak yaratılmaktadır.

III — ÜYELER VE SEÇİMLER

Üyeler

İl ve mntıka meclisleri doğrudan doğruya seçilen üyelerden oluşur. İl meclisleri, ortalama olarak, 60 ile 100 üyelidir. Metropoliten mntıka meclisleri 50 ile 80; metropoliten olmayan mntıka meclisleri 30 ile 60 üyelidir. Meclis üyelerinin adedi yasalarla belirlenmemiş olduğu gibi seçmenlerle seçilenler arasındaki bir nisbete de bağlanmamıştır. Bununla beraber seçim çevreleri, pratikte her bir seçim çevresinde seçmenlerle seçilenler arasında bir orantının oluştuğunu göstermektedir. Meclis üyeleri her yıl kendi aralarından birini başkan olarak seçmektedirler.

Üyelere Yapılan Ödemeler

Yerel yönetimlerde görev isteğe bağlı ve maaşsızdır. Bununla beraber seçilmiş üyeler katıldıkları meclis ve komite toplantılarına veya görevli kılındıkları buna benzer oturumlara katıldıklarında, tam gün esasıyla, günlük 10 sterline kadar hakkı huzur alırlar. Parish ve Kominite üyeleri parish veya kominite dışında bir toplantıya, yetkili otoritenin emriyle, katıldıklarında da hakkı huzura müstahak olurlar. Bundan başka gündelik ve yolluğa da hak kazanırlar.

Bir yerel yönetim, ismi ister 'başkan' ister belediye reisi' ne olursa olsun, kendi yönetim üstüne makam giderlerini karşılamak üzere belli bir tahsisat öder.

Sivil Rütbe ve Unvanlar

Mıntika meclisi, mintıkaya «borough statüsü» tanınmasını sağlayacak Kraliyet Fermanı talep edebilir. Borough'larda meclis başkanı 'mayor' ünvanını alır. «Şehir Statüsü» belediye başkanına 'Lord Mayor' ünvanı ile birlikte olsun veya olmasın, resmi bir imtiyaz mektubu ile verilebilir.

England ve Gallerde 190 civarında mintika'ya bu şekilde «Borough Statüsü» (hatta bazılarına «Şehir Statüsü») verilmiştir. Bunlar arasında önceleri kırsal alan olan bazı yerler de bulunmaktadır. Bunun nedeni, borough statüsünün eskiden mutlaka şehrsel alanlar için kullanılan bir ünvan olmayışıdır. England ve Gallerde yerel yönetim reorganizasyonundan önce mevcut olan 47 şehir'den 19 unda 'Lord Mayor' ünvanı varken şimdi hepsi bu statüye sahiptir.

Parish ve Komi nite Meclisleri, başkanlarının ünvanı 'Town Mayor' olmak kaydıyla kendilerine 'Town Councils' — Kasaba Meclisi' adını verebilirler. Yeni vücuda getirilen bazı parish'ler, reorganizasyondan önce şehir statüsünde oldukları için, bu statüyü halen korumakta ve meclis başkanına da 'City Mayor' demektedirler. Gallerde bir Kominite Meclisi de bu durumdadır.

Borough veya şehir statüsünde olmak protokol bakımından oldukça önem arzederse de o yerin idari fonksiyonları yönünden hiç bir farklılık yaratmaz.

England'da parish meclisi olmak için çok büyük görülen ve şehir veya borough olmaksızın 'mintika Yönetimi' olarak saptanan eski borough'larda «Charter Trustee» —Mütevelli Heyeti» teşkil olunmuştur. Bu mütevelliler eski borough sahasını temsil eden mintika üyeleri olup, eski an'aneyi sürdürerek, town veya

şehir 'mayor'unu seçer, eski borough'a aid fermanları, nişanları, alametleri ve levhaları muhafaza ederler.

Fahri Üyelik

Meclisler eski üyelere 'Honorary Alderman' payesi verebilirler. Bu paye onlara meclis toplantılarına katılma hakkı vermez. (Büyük Londra dışında 'Alderman'lık görevi ilga edilmiş bulunmaktadır.)

Seçim Dönemleri

Bütün yeni yerel yönetim seçimleri 1973 yılında yapılmış ancak bütün fonksiyonlarıyla faal duruma geçmeleri 1974 Nisanını bulmuştur.

Geçici dönemden sonra üyeler 4 yıllık sürelerle seçileceklerdir. Fakat il meclisleri seçimleri ile mıntika meclisleri seçimleri ayrı yıllarda yapılacaktır.

Metropolitan olsun olmasın bütün il meclisleri seçimleri 1977 yılında yapılacak ve sonra her dört yılda bir tekrarlanacaktır. Üyeler tek üye seçim çevrelerinde seçilmiş olacaklardır.

Seçimler maksadıyla her 'mıntika' «ward'lara - bir nevi seçim çevresi'ne» ayrılmaktadır. Metropolitan mıntikalarda her ward üç il bölünebilir sayıda üye çıkaracak ve 1975 yılından itibaren, İl Meclisi Seçimleri arasında kalan üç yıllık sürenin her yılında bir üye için seçim yapılacak; yani 1975, 1976 - 1978, 1979, 1980 - 1982, 1983, 1984 yıllarında bir üye seçimle yenilenecektir. Metropolitan alanda ikamet eden seçmenler her yıl il veya mıntika meclisi seçimlerinde oy kullanacaklardır. Metropolitan olmıyan alanlarda durum değişik olmakta; bu yerlerdeki mıntika meclisleri ya il meclisleri seçimi usulünü yahut ta metropolitan yerlerdeki mıntika meclisi seçim usulünü tercih etmek durumuna düşmektedirler. Birinci seçeneği kabul eden mıntikalar'da 1976 yılında seçimlere gidilecek ve bundan sonra il meclisi seçimleri-

nin yarı yılında yani 1979 da ve her dört yılda seçim yapılacaktır. İkinci seçeneği kabul eden mıntıkalar'da ise Yerel Yönetim Sınır Komisyonu, o yer için, seçim işlerini düzenleyici çalışmalarını bitirip Devlet Bakanlığının onayından geçirmediğe yeni seçim sisteminin uygulanmasına geçilmeyecektir. Zira coğrafik ve demografik nedenlerle, metropoliten olmıyan mıntikalarda, üç üyelik ward'ların saptanması ve seçmenlerin her yıl oy kullanmalarına ait düzenlemelerin tamamlanması mümkün olamıyacaktır. Devlet Bakanlığının emri olmadıkça seçimler 1976 yılında, genel esasa göre yapılacaktır.

Büyük Londra ve parish'ler dahil, yerel seçimler, hangi yıl olursa olsun normal olarak Mayıs ayının ilk perşembe gününde yapılacaktır.

Büyük Londra

Büyük Londra Meclisi Yönetimi

Seçimle gelen 92 üye ile bu üyeler tarafından seçilen (bu usul 1977 yılında son bulacaktır) 15 alderman'dan oluşur. Meclis çalışmalarında üyelerle aldermanlar arasında bir fark gözetilmez.

Meclis, başkanın her yıl kendi aralarından seçer. Başkan seçilen kimsenin başkanlık süresince fiilen particilikten uzak kalması zorunludur. Görevi meclis toplantılarını yönetmek, meclisi ve Londra halkını temsil etmektir. Yine üyeler arasından seçilen bir başkan vekili ile yardımcısı bulunur.

Mecliste çoğunluğu sağlayan siyasî parti grubunun lideri Büyük Londra Meclisinin siyasî başıdır. Bu lider, meclis komite çalışmalarında ve meclisin gerek merkezi idare ile gerekse diğer yerel yönetimler dahil başka kuruluşlarla olan ilişkilerinde önemli rol oynar.

1973 yılına dek her üç yılda bir yapılmakta olan seçimler bundan böyle England'ın her tarafında yapılacak İl Meclisi Seçimleri ile aynı zamanda, yani 1977, 1981, 1985 gibi 4 yılda bir yapıla-

caktır. Meclis üyelerinin hepsinin süresi aynı zamanda sona erer ve Parlamento Seçimlerinde olduğu gibi tek üye seçim çevrelerine göre seçilirler.

Londra Borough Meclisi

Londranın her borough'u doğrudan doğruya seçilen üyeler ile üyeler tarafından seçilen (bu sistem 1978 de sona erecektir) alderman'lerden oluşan bir meclisçe yönetilir. Meclis üyelerinin adedi borough'lara göre değişirse de çoğunluğunda 60 üye ve 10 alderman bulunur. Uzun süreli seçim düzenlemeleri ele alınmışsa da gelecek seçimler 1978 yılında yapılabilecektir. Diğer borough'larda olduğu gibi Londra borough'ları meclis Başkanlarına da «mayor» unvanı verilmektedir. Meclis çoğunluğunu teşkil eden siyasî parti liderine de «meclis lideri» denilir.

Londra Şehir Birliği

Şehir Birliği denilen bu organın hukuki anlamı «Belediye Başkanı —Hükmü şahsiyeti haiz meclis— ve Londra halkı» demektir. Tarihi gelişimi, kuruluşu ve yetkileri England ve Gallerdeki diğer yerel yönetimlerin hiç birine benzemez. Londra Şehir Birliği yüzyıllardan beri, biri Court of Common Council, biri Court of Aldermen, biri de Court of Common Hail olmak üzere üç ayrı grup halinde ve her birine de bir Alderman olan Lord Mayor'un başkanlık etmesi suretiyle çalışmaktadır. Bunlardan en önemlisi, Londra borough meclisleri gibi idari ve icraî fonksiyonlara sahip olan Court of Common Council olup Lord Mayor başkanlığında 25 adet Alderman ile 155 (bu adet gittikçe azalarak 130 a inmiştir) adet meclis üyesinden oluşur. Üyelerle aldermanlar, ikametgâhlarının veya ticarethanelerinin bulunduğu yere göre seçmen olma hakkını kazanan 12.500 hemşehrinin oylarıyla seçilirler. Yine seçimle gelen 26 adet Alderman'den oluşan Court of Aldermen'in başlıca görevlerinden biri, Court of Common Hail tarafından gösterilen iki aday arasından Lord Mayor'u seçmektir. Court of Common Hail; Lord Mayor'dan, alderman'lerden, şehrin şerifinden ve orta çağdaki tüccarlar birliği veya esnaf loncalarının bu günkü devamı olan eski şehir derneklerinin köle

olmayan mensupları ile resmi kıyafet taşıma yetkisini haiz bulunan üyelerinden oluşmaktadır. Bu meclis, Lord Mayor'un seçimindeki görevi yanında diğer bazı an'anevi hizmetleri yürütmekle yükümlüdür.

Lord Mayor'un seçilebilmesi için hür vatandaş statüsünde olması, resmi üniforma giyme yetkisine sahip bir kimse olması ve aynı zamanda bir alderman bulunması gerekmektedir. Görev süresi bir yıldır. Bu sürede Devlet Meşveret Meclisi' —Privy Council' ün tabii üyesidir; Londra Şehir Birliğinin bünyesinde bulunan meclisleri ve Şehir Birliğini toplantıya davet etmek ve toplantılara başkanlık etmek görev yetkisine sahiptir; şehir hakimlerinin reisidir; şehir mührünün muhafızlarındandır; an'anevi olarak, şehir koruma birliğinin başı, Londra Limanının Amirali, Saint Paul Katedral binasının yed'i eminlerinden biri olmak gibi çeşitli antik görev ve ünvanlara sahiptir. Keza şehirdeki her türlü tören ve toplantılara katılmak ve Birliğe ait olarak sık sık ortaya çıkan vesilelerle, ev sahipliği yapmak görevleri arasındadır. Bu nedenle şehir fonundan yıllık ek bir ödenek almaktadır. Fakat bu miktar, yaptığı giderlerin ancak çok küçük bir kısmını karşılayabilmektedir.

Parish'ler

Bütün parish'lerde, seçmenleri bir araya getiren, toplantılar yapılır. 200 ve daha fazla seçmen bulunan parish'lerde (ki bütün parish'lerin dörtte üçünü teşkil eder) Parish Meclisi bulunur. Bir parish meclisinde en az 5 üye bulunur. Üye adedini mntika meclisi saptar.

Geçiş devresinden sonra, parish meclisi seçimleri, mntika meclisi üyelerinin seçimi ile birlikte 4 yılda bir yapılacaktır. Bütün parish meclisleri üye seçimleri, bundan önceki seçimlerin ne zaman yapılmış olduğuna bakılmaksızın 1976 yılında yenilenecektir. Bu tarihe kadar, eski borough ve şehrsel mntika meclis üyeleri parish meclisi üyeleri itibar olunarak görevlerine devam edeceklerdir. Üçte bir yenileme seçimlerine tabi olan metropoliten olmayan mntikalarda seçilecek mntika meclisi üye adedinin

3 ten aşığıya düştüğü ward'larda yapılacak parish seçimleri yerel mıntıka meclis seçimlerinin yapılacağı yıl esas tutularak ayarlanacaktır.

Galler

Gallerdeki il ve mıntıka meclisi üyelerinin seçim prosedürü genellikle, England'taki metropoliten olmyan yerlerin il ve mıntıkalarında uygulanan seçimlere benzer. Seçim devreleri de aynıdır.

Gallerde «kominite» meclisleri üyelerinin seçimi de England'taki parish meclisleri üyelerinin seçimindeki esaslara göre yapılır. Yani, yerel mıntıka meclis üyelerinin seçimleri ile aynı zamanda ve 4 yılda bir yapılır. Ancak ilk seçimlerin 1974 yılında yapıldığı yerlerde geçiş devresi düzenlemeleri farklı olacağından sonraki seçimler de 1979, 1983, 1987 ... yıllarında olacaktır.

IV — SEÇİM SİSTEMİ

Meclis üyelerinin seçim sisteminde yerel yönetimlerin birinden diğerine çok az fark görölmekte ve yerel yönetimin tipi ile yüzölçümü ne olursa olsun, gerçekte aynı esaslar uygulanmaktadır. Kendi an'anevi kuralları dolayısıyla Londra Şehri hariç, diğer yerlerdeki bütün seçim sistemi oldukça modern sayılır ve 1949 ve 1969 tarihli Halkın Temsili (Representation of the People Acts) Yasalarına göre yürütölür.

Seçmenler

Belli sürede bir yerel yönetim' sınırları içinde ikamet eden, 18 yaşını doldurmuş İngiliz ve İrlanda Cumhuriyeti vatandaşları kanunen mani halleri (seçime hile karıştırmış veya seçim suçu işlemiş veya hapis cezasıyla mahkûmiyet almış) olmamak kaydıyle seçmen kütüğünde ismi bulunan herkes o yerdeki yerel yönetim seçimlerinde seçmendir. Kütükler, o yer yerel yönetiminin bir memuru olan seçim kayıt memuru tarafından her yıl 10 Ekim

tarihi esas tutularak Şubatın 15 ine kadar hazırlanıp yayınlanır ve 16 Şubatta kesinlik kazanarak 12 ay için hüküm ifade eder.

Adaylar

Meclis üyeliğine aday olacakların İngiliz (veya İrlanda Cumhuriyeti) vatandaşı olması ve 21 yaşını doldurmuş bulunması gereklidir. Ayrıca, o yer yerel yönetim seçmen kütüğünde kayıtlı bulunması veya seçimden önceki 12 ay zarfında o yerde (parish ve kominite meclis seçimlerinde üç millik bir mesafede) ikamet etmesi yahut gayrimenkul sahibi bulunması veya ticarethanesinin veya işyerinin bulunması gerekir. Genel olarak, o yerel yönetimde görev almış memurlar (okul öğretmenleri de dahil) aday olamazlar. Ayrıca hileli iflas, seçim suçu, kanunen suç sayılan fiili işlemiş, seçim tarihinden önceki beş yıl içinde 3 aydan fazla hapis yatmış olmamak gereklidir. Bir kimsenin adaylık niteliklerine itiraz mahkemeye yapılır. Meclisin seçilmiş bir üyeyi üyelikten çıkarma yetkisi yoktur.

Adaylar, bir siyasî partinin veya yerel menfaatleri koruyan bir derneğin temsilcisi olarak veya bağımsız olarak seçime katılırlar. Her adayın, proposer ve seconder adı verilen iki seçmen tarafından aday gösterilmesi ve (parish ve kominite meclis üye adaylığı hariç) o yer seçmenlerinden sekizinin desteği gereklidir. Eğer aday sayısı o yerde açık bulunan üyelik adedinden fazla olursa ön seçim ile adaylar saptanır.

Yerel yönetim seçimlerinde adayların depozit olarak para yatırmaları gerekmez. Seçim giderlerinin, sonuçların açıklandığı tarihi izleyen 35 gün içinde, ilgili makama ödenmesi gerekmektedir. Seçim giderleri, normal olarak, 45 İngiliz lirası (sterlin) ve buna ilaveten kütükte kayıtlı seçmen başına 1 peni olarak hesaplanır.

Oy Verme

Oy verme, bu maksatla tayin edilmiş nezaretçi memurun gözetimi altında, ilgili seçim memurunun tesbit edeceği oy verme

mahallinde, gizli oy esasından yapılır. İlgili seçim memuru, il ve mıntika meclisleri seçimlerinde o yerel yönetiminin elemanıdır (Parish ve Kominite seçimlerinde hu memur, ilgili mıntika yönetiminin; Büyük Londra Meclisi seçimleri ile Londra borough'ları meclis seçimlerinde ise uygun görülen bir Londra borough'unun elemanıdır). Seçimlerin oylarını bizzat kullanmaları esastır. Ancak İngiltere Hükümetinin yurt dışında görevli memurlarıyla aile fertleri ve silahlı kuvvetler mensupları vekilleri aracılığıyla oy kullanabilirler. Parish ve kominite seçimleri ayrık olmak üzere, hastalığı veya görevinin karakteri icabı bizzat oy vermeye gelemeyecek durumda olanlar posta ile veya vekilleri aracılığıyla oylarını kullanabilirler. Her seçmenin bir oy hakkı vardır. Oy pusulasına o seçim çevresinden çıkarılacak üye adedi kadar veya daha az isim yazılabilir. Fakat herhangi bir aday için birden fazla oy kullanılamaz.

V — YEREL YÖNETİMLERİN İÇYAPILARI

İngilterede yerel yönetimler, iç işlerinde ve hizmetlerini yerine getirirken kullanacakları usûl ve metodları seçmekte, büyük ölçüde serbesttirler. Normal uygulama, genel politikanın ve prensiplerin meclis tarafından saptanması; işin detayının kararlaştırılmasının meclis üyeleri arasından oluşturulan komitelere bırakılması şeklindedir.

Komiteler

Komite sistemi, meclis üyelerinin yerel yönetimin fonksiyonlarında rol sahibi olmalarına olanak vermesi nedeniyle yerel yönetimlerin bütün şekillerinde kullanılmaktadır. İster erkek ister kadın olsun üyeler, ailelerini geçindirmek ve çalışmak zorunda oldukları için içlerinde kamu hizmetlerine zaman ayıramayacak durumda olanlar çoğunluktadır. Bu nedenle meclis üyelerinden ancak az bir kısmı bütün mesailerini meclis görevlerine hasretmek imkânına sahip olurlar. Komite üyeleri yerel yönetimin çeşitli hizmetleri arasında yalnız bir konuda ihtisaslaşma olanağı bulabilirler.

Meclis üyeleri çeşitli komitelere (mali işler komitesi hariç) tecrübeli ve bazı hallerde özel ihtisas sahibi olan üyelerini seçerler. Komitelerin en az üçte iki mevcudu üyelere oluşur.

Örgüt ve Yönetim

Yeniden düzenlemeyi gerekli kılan değişikliklerin yarattığı genel kanı sonucu bütün yerel yönetimde örgüt ve yönetim değişiklikleri yaygın hale gelmiştir. 1974 Nisan'ında yapılan reorganizasyonla vücut bulan yerel yönetimlerin benimseyecekleri yönetim tarzını yeniden saptamak durumunda kalmaları ve evvelce var olan birçok sınırlamaların kaldırılmış olması bu değişikliklere çok daha sür'at kazandırmıştır.

Yeni fikir ve görüşler, merkezi hükümet ile yerel yönetimler birliklerin karma olarak kurdukları bir Çalışma Grubu tarafından daha da geliştirilmiş ve kristalize hale getirilmiştir (The New Local Authorities adlı rapor).

Çalışma Grubunun 1972 yılında yayınlanan raporunda «Birleşik. Yönetim» e ağırlık verilmiş ve seçimle gelmiş üyeler ile maaşlı memurların birbirlerine kenetlenmiş rolleri açıklığa kavuşturulmuştur. Bu anlamda kullanılan «Birleşik Yönetim» her servisin kendi başına hiyerarşik bir blok teşkil etmesinden ziyade seçilmiş üyeler ile, tayinle gelmiş amirlerin yönetimin faaliyetlerini bir bütün halinde yürütmelerine olanak veren bir yapıyı ifade eder. Bu amaca yardım eden tipik yapı, meclis üyelerinden kurulu kuvvetli politika ve kaynaklar komiteleri ile belli başlı amirleri içine alan Yönetim Takımı'nın varlığıdır. Genellikle, amirlerin en kıdemlilerinden birisi, her hangi bir servisin sorumluluğunu yüklenmeksizin bütün yönetimi koordine eden ve birliği sağlayan baş yönetici durumunda olmaktadır.

Geleneksel yönetim anlayışı, üyelerin politikayı saptamaları ve tayinle gelmiş amirlerin bu politikayı uygulamaları şeklindedir (her ne kadar uygulamada üyeler zamanlarının çoğunu teferruat kabul edilen hususlara hasrederlerse de). Çalışma Grubunun raporu, genel batlılarıyla, tayin suretiyle gelmiş kimselerin

bilgi derlemesi ve öneriler getirmesi üyelerin de bu bilgi ve önerilere göre nihayi kararı vermesi ve böylece birlikte fikir oluşturulması şeklinde özetletilebilecek, daha sun'i bir yönetim modeli getirmektedir. Burada, servislerin çalışmaları ve bilhassa bunun halk üzerindeki etkileri üyelerin, gerek şahısları gerekse ilerde genel politikanın geliştirilmesi açısından, en başta gelen ilgi konuları ise de yürütme (icra) memurların yetki alanında kalmaktadır.

«Birleşik Yönetim» bir yönetim tekniği olarak geliştirilmiştir; fakat, aynı zamanda hem üyeleri hem de memurları, tek tek hizmet üreten kimseler olmaktan ziyade, yerel demokrasinin temsilcileri olmak gibi esas rollerini kuvvetlendirecek olan beldenin sorunlarını daha geniş açıdan görme yoluna itmek şeklinde büyük bir anlamı bulunmaktadır.

Memurlar

Yöneticiler, mesleki memurlar, teknik elemanlar, büro personeli, işçiler (çöpçüler gibi) ve öğretmenler ile haberleşme ve ulaştırma işlerinde çalışanlar olarak 2 milyondan fazla insan yerel yönetimlerde görev yapmaktadır. Eğitim işlerinden sorumlu kişi, itfaiye amiri, sosyal hizmetler müdürü gibi az sayıda görevlinin atanması, kanunen, ilgili hizmet alanında sorumlu merkezi otoritelerce yapılır. Bunun dışında, normal olarak, hangi hizmetlere kimlerin atanacağını saptamakta meclis serbesttir. Bununla beraber hiç bir yerel yönetim kendi meclis üyelerinden birini memur olarak çalıştıramaz. Bu, yasaya aykırıdır. Bu hüküm, uygulamada böyle bir durumda ortaya çıkabilecek anlaşmazlıklardan kaçınmak amacıyla getirilmiştir.

Atama Usulü

Kaide olarak, amir pozisyonundaki memurları atama yetkisi, bu iş için kurulmuş komite veya komitelere aittir. Açık yerlere ya alt kademededen terfi ettirmek ya bir başka görevden nakledilmek ya da gazete ve bültenlerle ilânlar yapılmak suretiyle atama yapılır. İlân üzerine başvurular olunca, genel uygulama, komite üyelerinden bir grup tarafından mülâkat yoluyla bir seçim ya-

pılarak meclisin onayına sunulmak şeklindedir. Bunun dışındaki iş istek başvuruları ilgili servisin amiri tarafından, meclisçe saptanmış genel esaslara göre ele alınıp sonuçlandırılır.

Çalışma Koşulları

Bir yerel yönetimin memurlarına uygulanılacak ücret miktarı ile çalışma koşulları o yerel yönetim meclisinin yetkileri arasındadır. Koşullar, genellikle, bir yanda Yerel Yönetimler Birlikleri tarafından seçilmiş işveren temsilcilerinin, diğer yanda memur sendika, dernek ve birlikleri tarafından seçilmiş temsilcilerin yer aldığı birleşik milli kurullar (national joint councils)ın tavsiyeleri ile oluşturulmaktadır. Bu alanda en büyük iki kuruldaki biri «Yerel Yönetimler İdarî, Meslekî, Teknik ve Büro Personeli Birleşik Milli Kurulu» dur. Diğerisi ise «Yerel Yönetimler İşçileri Birleşik Milli Kurulu» dur. Yerel Yönetimler memurlarının büyük bir çoğunluğu açısından, yine bu kurullardan ilkinin ilgilendiği hususlar arasında, işe alma standartlarının sabit tutulması ve terfi için uygun seçme sınavı esasının saptanması gibi konular bulunmaktadır. Baş yöneticilerin çalışma koşulları ile ücret gösterge cetvelleri ayrı, birleşik uzlaşma komiteler (joint negotiation committees) rince saptanır. Yerel Yönetimler, full time çalışan bütün memurları için zorunlu, bedenen çalışan kimseler (işçiler) ile geçici memurlar için ihtiyarî olmak üzere kanuni emeklilik sistemine sahiptirler. Büyük Londra Meclisi yönetiminin memurları için ayrı bir düzenleme mevcuttur. Parish meclisleri ile kominite (Gallerde) meclisleri için her ne kadar Yerel Yönetimler Milli Birliği (National Association of Local Councils) tarafından yol gösterici bazı esaslar saptanmakta ise de ücret ve çalışma koşulları bu memurlarla meclis arasında karşılıklı anlaşma ile tesbit olunmaktadır.

Memurların bir yerel yönetimden diğerine yer değiştirmeleri oldukça sık rastlanan bir olgudur. Fırsat çıktıkça her hangi bir memur, ülke içinde başka bir yerel yönetimdeki daha ileri pozisyonlara geçmek için başvurabilir. Yeni görevinde de emekliliğe tabi ise eski görevindeki hakları saklı tutulur. Keza kamu sektöründeki bu kabil haklar da saklıdır.

Ahlâk Yasası (Ethical Code)

Bütün yerel yönetimler memurlarından «Yerel Yönetimler İdarî, Meslekî, Teknik ve Büro Personeli Birleşik Milli Kurulu» nun saptadığı ahlâk yasasına uymaları beklenir. Bu yasa her yerel yönetim memurunun hal ve gidişini kamunun güvenini sarsmayacak; kişisel menfaatim görevine tercih etmeyecek veya menfaatim görevi ile çatıştırmayacak şekilde hareket etmesi hususuna özel bir önem atfetmiş bulunmaktadır. Bir memur tarafından üstlenilecek bir ek görevin çalıştığı yerel yönetimin çıkarları ile çatışmaması veya her ne şekilde olursa olsun, görevinin yerine getirilmesinde kamunun güvenini sarsmaması gerekmektedir.

VI — YEREL YÖNETİMLERİN DIŞ İLİŞKİLERİ

Diğer Yerel Yönetimlerle İlişkiler

İki kademeli olarak oluşan yerel yönetimlerden her biri kendi işlevlerine sahip ve diğerlerinden bağımsızdır. Bununla beraber, işlevlerin kendi aralarında kaçınılmaz olan bağlantıları nedeniyle İl meclisleri ile Mıntika meclisleri bazı konularda birlikte çalışmak zorundadırlar.

Birlikte Düzenlemeler

Yerel yönetimler kendi işlevlerini sürdürürken diğerleri ile, birlikte çalışma düzeni kurma yetkisine sahiptirler. Birlikte komiteler teşkil edebilirler, birbirine malzeme ve hizmet yardımında bulunabilir veya kendi elemanlarını bir diğerinin emrine verebilirler. Bazan, birden fazla yerel yönetimin sınırları üzerinde hizmet gören ve resmi bir organ olan Birleşik Kurullar kurabilirler. Örneğin Liman Sağlık Kurulu, Birleşik Polis Otoritesi.

Yetkili Ajan Düzenlemeleri

Bir yerel yönetim; eğitim, kişiye dönük sosyal hizmetler, emniyet ve millî parklar tesisi haricinde kalan konularda bir başka yerel yönetimin nam ve hesabına, tam yetkili ajan olarak, görev

yapabilir. Birbirinin ajanı olarak görev yapma durumu İl meclisleri ile Mıntıka meclisleri arasında veya iki ayrı İl meclisi ile iki ayrı Mıntıka meclisi arasında iki yönlü olarak tesis edilebilir.

Bir veya birden fazla konuda, tam veya kısmı şekilde yetkili ajan tayin eden bir yerel yönetim, ajanı tarafından yürütülen hizmetlerden tamamen sorumlu olmaktadır. Özellikle malî yönden finanse etme sorumluluğu esas yönetime ait olmaktadır. Keza istikrazda bulunma veya gayrimenkul vergisi (Rate) oranını arttırma ancak esas yerel yönetimin yetki" ve sorumluluğunda bulunmaktadır.

Bu tarz yetkili ajan tayin etme durumları koşullara göre değişir. Bazı hizmetlerde, İl meclisinin Mıntıka meclisini, en sağlam bilgilere sahip olması, o hizmetin mıntıka meclisinin diğer hizmetleri ile birlikte yürütülmesinin daha ekonomik bulunması ve ya mıntıka meclisinin hali hazırda o konu ile ilgili daha geniş bir iş organizasyonuna sahip bulunması gibi nedenlerle, yetkili ajan olarak kullanması daha uygun olabilir. Bunun karşısı da geçerlidir. Bazı özel konulardaki ihtisaslaşma nedeniyle Mıntıka meclisi, İl meclisini yetkili ajan tayin etmeyi uygun ve ekonomik bulabilir. Yetkili ajan tayin etme durumu bilhassa kara yolu yapımında çok görülmektedir.

Merkezi Hükümet - Yerel Yönetim İlişkileri

Gerek genel yasa ile gerekse yerel yasama yetkisi ile yerel yönetimler verilmiş konulardaki işlemleri Parlamentonun kontrol yetkisi vardır. Merkezi Hükümet kuruluşları, yerel yönetimlerin uygulayacakları kanun ve yönetmeliklerin hazırlanmasında ve geçerlik kazanmasından sonra da çeşitli idari yollarla oynadıkları rol itibariyle yerel yönetimleri etkilemektedirler. Yerel yönetimlerle ilgili merkezi hükümet kuruluşlarının başlıcaları England için Çevre Bakanlığı ve Galler için Galler Ofisidir. Diğer yandan, yerel yönetimlerin bir veya birkaç hizmet alanında, örneğin, eğitim konusunda 'Eğitim ve Bilim Bakanlığı'; kişiye dönük sosyal hizmetler alanında 'Sağlık ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'; em-

niyet ve itfaiye hizmetleri alanında İçişleri Bakanlığı' gibi merkezi kuruluşların da yerel yönetimlerle ilişkileri bulunmaktadır.

Merkezi idare, yerel yönetim programlarını kısmen tavsiyeler, kısmen de özel bağış ve yardımlar gibi malî vasıtalarla etkiler.

Bir bakanlığın muvafakatinin gerekli görüldüğü (özel kalkınma planları gibi) hallerde ve kanunun bakanlığın onayını şart koştuğu hallerde merkezi kuruluşlar yerel yönetimlerin nazarında saygınlık kazanırlar. Emniyet kuvvetleri ve itfaiye hizmetleri üzerinde merkezi idarenin teftiş yetkisi vardır. Bununla beraber, ilgili merkez kuruluşları, genellikle, yol gösterini ve yerel yönetimlere bu görevlerinde yardım edici genelgeler göndermekle yetinmektedirler.

Merkezi idare-yerel yönetim ilişkileri her iki tarafı da ilgilendiren faktörlerin etkisinde kalır. Bunlar; yerel yönetimlerin kendilerine olan güvenleri, merkezi idarede yerel yönetimlere daha çok serbesti tanınması yolundaki samimi inanç ve bazı yerel yönetimler ister lehinde ister aleyhinde olsunlar milli karakterdeki program ve politikaları izleme eğilimi (ki bu noktada halk, Bakanı sorumlu görür) dir. Sonuç olarak, ilişkilerin durgun (statik) olmadığı gerçektir. Uygulamada hizmete, zamana ve yönetime göre değişmektedir.

Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi de merkezi idarenin kontrol ve yardımlarını azaltmak suretiyle bu ilişkileri etkilemiş bulunmaktadır. Yardımsız olarak büyük sorumlulukları yüklenen, eskiye nazaran daha az sayıda fakat daha geniş yerel yönetimlerin kurulmuş olması, yerel yönetimlerin çok daha etkin ve bağımsız olmaları sonucunu doğurmuştur. Doğaldır ki bu arada, gerek fonksiyonları gerekse teşkilatlanmaları yönünden, eskiden bulunan çok çeşitli kontrollerin de ortadan kaldırılmış olması gibi diğer faktörler de göz önünde bulundurulmalıdır.

Yerel Yönetim Birlikleri

Yeni yerel yönetimler kendilerini temsil edecek yeni birlikler

meydana getirmişlerdir. Bunlar; İl Meclisleri Birliği, Mıntıka Meclisleri Birliği ve Metropoliten İdareler Birliği'dir. Sonuncusunun üyeliği, metropoliten il ve metropoliten mıntıka meclisleri ile Londra Yönetimine açıktır. Londra borough meclisleri ve Londra Şehir Birliği aynı zamanda «Londra Boroughları Birliği»nin de üyesidirler. Yerel Meclisler Milli Birliği, England'daki parishler ile Gallerdeki kominiteleri temsil eder.

Bölgesel Kuruluşlar

Yerel yönetimlerin planlama ünitelerinin meydana getirdikleri «Bölgesel Ekonomik Planlama meclisleri, kurulları ve daimi kongreleri» bölge çapında plan ve politikaların koordinasyonundan sorumlu bulunmaktadır. Gallerde bazı merkezi idare fonksiyonlarının seçimle gelmiş bir meclise devredilmesi hakkındaki Hükümet önerisi 1974 Eylülünde uygulamaya konulmuştur. England'da da böyle bir yola gidilmesi tartışmaları devam etmektedir.

Halkla İlişkiler

Yerel yönetimler, çalışmalarını halka açıklamak ve mümkün olduğu kadar halkın görüşünü almak yoluna gitmektedirler.

Gizli oturum kararı verilmedikçe yerel yönetimler, meclis toplantılarını halka ve basına açık tutmakla görevlidirler. Bu durum yerel yönetimlerin bütün komite ve birleşik komite toplantıları için de söz konusudur.

Şikâyet Mekanizması

1974 Yerel Yönetim Yasası ile gerek England'da gerek Gallerde yerel yönetimlerle ilgili bir şikâyet düzeni getirilmiş bulunmaktadır. Bu düzen bağımsız «Yerel Yönetim Komisyonları» esasını kapsar. Biri England, biri de Gallerde olmak üzere bu komisyonlarda, her biri ülkenin belli kısımlarındaki hemşehrilerin il meclislerinin, mıntıka meclislerinin, Londra Şehir Yönetiminin veya bölgesel 'Su Yönetimleri'nin (parish ve kominite mec-

lisleri hariç) kötü yönetimlerinden şikâyetlerini incelemekle sorumlu yerel üyeler (komisyon üyeleri) bulunur. Bu üyeler, sadece kötü yönetimi araştırıp soruşturmakla görevlidirler. Yoksa yerel yönetimin ihtiyarında bulunan kararları eleştirme yetkisine sahip değildirler. Yerel yönetimlerin bazı işlevleri, özellikle mukavele akdi ve personel konuları da hariç tutulmuştur.

Şikâyetler, yerel meclis üyeleri kanalıyla yapılır. Eğer yerel meclis üyeleri şikâyetleri ilgililere iletmekte ihmal gösterirlerse, doğrudan doğruya komisyon üyelerine şikâyet edilebilir. Yerel komite üyeleri, araştırma-soruşturma sonuçlarını rapor haline getirmek zorundadırlar. Bu raporlar, normal olarak, yayınlanır.

VII— YEREL YÖNETİM HİZMETLERİ

Yerel yönetimler, hizmetleri Parlamento tarafından çıkarılmış yasaların kendilerine tanıdığı yetkilere göre yürütürler. Bazı yetkiler amir hükümlere dayalı olup bazı hizmetleri zorunlu kılar; bazıları ise izin verici nitelikte olduğundan yerel yönetimler bu kabil yetkileri kullanıp kullanmamakta serbesttirler. Bazı yetkiler de Hükümet tarafından çıkarılmış düzenleyici metinlerde gösterilmiştir. Bunun yanında, yerel yönetimler de kendilerine yetki ve sorumluluk getiren yerel ve özel, düzenlemelerde bulunabilirler. Kendi sınırları içindeki yerlerin ve sakinlerinin yararına olmak kaydıyla, gayrimenkul vergisinde (rate) yılda 2 peni tutarında bir artış oranına denk harcama yapabilirler. Lâkin, bunun dışındaki harcamalar Parlamento tarafından verilmiş hizmetler ve bu hizmetlerin gereği olarak zuhur eden işler ile sınırlandırılmıştır.

Sorumluluklar

İl veya mıntıka meclis yönetimlerine düşen sorumluluklar şunlardır: Gerek metropoliten gerekse metropoliten olmayan yerlerde, coğrafi alanda planlanması gerekli fonksiyonlar İl Meclislerine aittir. Örneğin, stratejik planlama, ana imar planı, karayol-

ları, trafik, itfaiye, polis, tüketiciyi koruma ve (Galler hariç) kanalizasyon işleri.

Geniş bir coğrafi alanda olmamakla beraber, ihtisaslaşmış geniş bir görevliler kadrosunu veya tesisler vucude getirilmesini gerekli kılan işler metropoliten yerlerde Mıntika meclislerine, bunun dışındaki yerlerde de İl meclislerine bırakılmıştır. Örneğin, eğitim, kişiye dönük sosyal hizmetler, kitaplıklar. Sorumluluk dağıtımı, metropoliten illerdeki Mıntikaların büyük nüfusa ve yeterli kaynaklara sahip bulundukları, metropoliten olmiyan yerlerdeki mıntikaların ise buna sahip bulunmadıkları varsayımına dayanmaktadır.

Karakteri icabı mahalli olan bütün hizmetler, her yerde, Mıntika meclislerinin sorumluluğuna verilmiştir. Örneğin, yerel planlar ve gelişim kontrolü, yerleşme (iskân), çöp ve artıkların toplanması, çevre sağlığı, mezarlıklar ve ölülerin yakılması.

İster tamamen yerel, isterse daha genişçe bir alanda yapılması gerekli hizmetler, her yerde, her iki kademedeki yerel yönetimlere ait görölmüştür. Örneğin, müzeler, sanat galerileri, spor ve eğlence yerleri. Bu tarz hizmet dağıtımının nedeni daha çok mahalli olanların Mıntikalarca; daha geniş elandakilerin de İllerce yürütülmesini sağlamaktır. Bu hususta yönetimler kendi aralarında bir karara varmak durumundadırlar.

Fonksiyonlar

Kasabaların ve illerin saha planlama işleri İl ve Mıntika meclis yönetimleri arasında bölüşölmüştür. İl meclisleri planlamanın stratejik hususları yani planın yapısı, planın hazırlanmasındaki esaslar, saha kullanımında önemli görüşler gibi konularla ilgilenirler. Mıntika meclisleri ise yerel planlar ve uygulama kararları ve geliştirme kontrolları ile ilgilenir. İki adet birleşik planlama kurulu (yerel yönetimler temsilcilerinden oluşın ayrı bir birleşik organ) İngiltere'nin mevcut iki Milli Park'ında yönetimi yürütür. Diğer 8 milli parkın her biri, milli park alanındaki diğer İl ve Mıntika yönetimlerinin de temsil edildikleri, ilgili il meclisinin bir Komitesi tarafından yönetilir.

Trafik, karayolları ve ulaştırma işleri metropoliten olan ve olmayan yerlerde İl meclislerinin sorumluluğundadır. Sadece ana yollar Çevre İşleri Bakanlığının, Gallerde de Galler Devlet Bakanlığının sorumluluğuna verilmiştir. Şehir içi yolların bakımı ile bazı oto park yerlerinin yapımında Mıntika meclisleri de rol oynarlar. Her metropoliten il meclisinin gözetiminde bir şehir içi yolcu otobüs işletmesi kurulmuştur. Metropoliten olmıyan bazı büyük kasabalarda Mıntika meclisleri de şehir içi otobüs seferleri işletmektedir.

Eğitim konusunda yerel yönetimler ilkokul ortaokul, sakat çocuklar için özel okul ve yüksekokullardan (üniversite dışı) sorumludurlar. Metropoliten yerlerde eğitim hizmetleri Mıntika meclislerinin, metropoliten olmıyan yerlerde ise İl meclislerinin sorumluluğundadır. Eğitim ve kitaplık hizmetleri birbirleri ile yakından ilişkili olduğundan ve kitaplık işleri süratli gelişme kaydettiğinden aynı yerel yönetimler kitaplık hizmetlerinin yürütümünden de sorumlu bulunmaktadır.

Sosyal hizmetler yönünden de durum aynıdır. Kişiyе dönük sosyal hizmetler (yaşlılarla ruhen ve bedenlen malûl kimseler için sosyal kulüpler, gündüz bakım yerleri, yemek, eğitim merkezleri, iş ve yatacak yer temini, kendi evinde bakım sağlanması gibi) ve aile yuvasından mahrum çocukların gözetimi de yerel yönetimlere aittir.

Gerek metropoliten gerekse metropoliten olmıyan yerlerde iskân işleri Mıntika meclislerinin görevidir. Gecekondu sahalarının kaldırılması, yeni meskenler yapımı ve yönetimi, eski yapıların onarımı ve kontrolü, iskân koşullarının geliştirilmesi bunlar arasındadır. İl meclisleri ancak Mıntika meclislerinden bir istek olursa bu konu ile ilgilenirler.

Polis ve yangın söndürme hizmetleri İl meclislerinin görevidir. Birleşik polis yönetiminin kurulduğu il'ler hariç, bu hizmetler İl meclislerinin özel bir komitesi tarafından yönetilir. Her iki halde de polis idaresi meclis üyeleri ile yetkili memurlardan oluşur.

Tüketicinin korunması görevi de İl meclislerinin sorumluluğundadır. Bu görev, geniş endüstri ve ticari kaynaklara sahip ve geniş alanlar üzerinde tek tip standartları geliştirme olanağına sahip bir yönetimi gerekli kılar.

İngilterede çöplerin ve artıkların toplanması ve yok edilmesi alana göre değişir. Evlerden çıkan çöp ve artıkların toplanması tamamen yerel bir hizmettir. Buna mukabil dökülecek uygun bir yer bulmak, buralara veya yok edilecekleri yerlere taşımak ve geniş endüstri alanlarında çıkan artıkların imhasını kontrol altında tutmak kolay olmadığından bütün bu hizmetlerin, stratejik önemi haiz bir yönetimin sorumluluğuna bırakılması gerektiğini doğurmaktadır.

Yerel yönetimlerin yukarda sayılanların dışında kalan (parkların, oyun sahalarının, yüzme havuzlarının ve diğer eğlence yerleri ile müzelerin vücutte getirilmesi gibi) görevlerinin çoğusu her iki kademe tarafından yerine getirilmektedir. Gayrimenkuller üzerinden alınan verginin (rate), bütün yerel yönetimler adına toplanmasını Mıntıka meclisleri gerçekleştirir. Bu bir kolaylık sağlar. İl, parish veya kominite meclis yönetimleri, kendi giderlerini karşılamak için öngördükleri vergi nisbetini (rate) resmi bir talepname ile, toplam vergi oranını tayin edecek olan ilgili Mıntıka meclisi yönetimine bildirirler.

Büyük Londra

Önemli bazı istisnaları ile Büyük Londra Meclisinin sorumlulukları metropoliten İl meclislerinkine; Londra borough meclislerinin sorumlulukları da metropoliten mıntıka meclislerinkine benzemektedir.

Büyük Londra Meclisi Londradaki ana yollar için, Londra boroughları da talî yollar için Karayolları Yönetimi görevini yürütürler.

Londra Eski İlçe Meclis Yönetiminin sınırları içinde bulunan iç Londra'da eğitim hizmetleri, Büyük Londra Meclisinin bağımsız özel bir komite'si olan İç Londra Eğitim İdaresi'nin sorumlu-

luğundadır. Dış Londra'da ise bu görev Londra borough'larına aittir.

İskân işlerinde birinci derecede sorumluluk Londra borough'larına aittir. Bununla beraber, Büyük Londra Meclisi, Londra İl Meclisi tarafından kendisine devredilmiş bulunan meskenlerin bakımından ve gecekonduların ortadan kaldırılması, seyretilmesi ve yenilenmesi hususunda esas stratejiyi tayin etmekten sorumlu bulunmaktadır.

Tükeciyi koruma hizmetleri ise Büyük Londra Meclisinin değil Londra borough meclislerinin görevi bulunmaktadır.

Metropolitan polis kuvvetleri doğrudan İçişleri Bakanlığına bağlıdır (şehir kısmının kendi polis kuruluşu bulunduğundan bu kısım hariç) ve bütün Büyük Londra alanı ile hemen bitişiğindeki belli sahaları kapsar.

Parisliler

Parish meclis yönetimleri, arsa ve arazi tahsisleri yapmak dahil, sanatlar ve elişleri, halk evleri, açık dinlenme yerleri ve yüzme havuzları gibi spor ve eğlence tesisleri, sokak aydınlatması, turizmin teşviki, mezarlıklar ve krematoryumlar (ölü yakılan fırınlar, otogarlar, kaldırımlar ve araba park yerleri (İl meclis yönetimlerinin onayı ile) gibi çok çeşitli hizmetlerden sorumludurlar. Kendi sahalarının şehir imar planları üzerinde görüş beyan edebilirler. Tıpkı il ve mülka meclis yönetimleri gibi kendi sınırları içindeki yerlerin genel yararına, gayrimenkul vergi (rate) gelirlerinden 2 peni oranına kadar harcama yapabilme yetkisine sahiptirler. Parish'lerin arsa ve arazi tahsisi dışında kalan bütün görevleri genellikle mülka meclis yönetimlerince de aynen yürütülür.

Gallerde

Gallerde il ve mülka meclis yönetimlerine verilen görevler de England'da metropolitan olmayan yerlerdeki il ve mülka meclis-

lis yönetimlerine verilen görevlerin, genellikle, aynıdır. Farklı olarak Galler mıntika meclis yönetimleri çöplerin toplanması yanında bunların imhası işini de yürütürler. Ayrıca oto park yerleri konusunda daha geniş faaliyet sahasına sahiptirler. Halen 4 mıntika meclis yönetimi kitaplıklar konusunu görev olarak üzerlerine almış durumdadırlar. Bunların kitaplıklardan uzun süreli sorumluluk yüklenmeleri konusu da düşünülmektedir. Gallerde mıntika meclis yönetimleri, kominite meclis yönetimleriyle birlikte, gayrimenkul (arsa ve arazi) tahsis işlerinde sorumluluk sahibidirler. Halbuki England'da bu görev ve yetki parish meclis yönetimlerine ait bulunmaktadır. Gallerde Kominite meclis yönetimleri, England'daki parish meclis yönetimlerinin haiz olduğu yetkilere sahiptirler.

Sağlık Hizmetleri

1974 yılı Nisan ayında Sağlık hizmetlerinin yönetimi konusunda yeniden düzenlemeye gidilmiştir. Bu düzenleme, sağlık hizmetlerinde bütünlüğü ve merkezi idare sağlık kuruluşları ile yerel yönetimler arasında koordinasyonu sağlamayı, dolayısıyla bu hizmetlerin düzenli yürütülmesini amaçlamıştır. Kişi sağlığına dönük çeşitli hizmetlerin yürütümündeki sorumluluğun, bu arada (Londra hariç) ambulans servisleri sorumluluğunun yerel yönetimlerden alınmasına yol açmıştır. Yeni düzenleme, England'da, sağlık kuruluşları ile Sosyal Hizmetler Bakanlığına bağlı olan bölge sağlık idarelerini kapsamı içine almıştır. Gallerde bölge sağlık idareleri yoktur ve sağlık kuruluşları doğrudan Galler Bakanlığına karşı sorumludurlar. Merkezi idare sağlık kuruluşları, metropoliten olmıyan il meclis yönetimleri ile metropoliten mıntika yönetimlerinin sosyal hizmet kuruluşlarını kapsamları içine almışlardır. Londra dışındaki merkezi idare sağlık kuruluşlarının bazıları birden fazla borough'u içine almaktadır. Bu kuruluşların her birinde yerel yönetimlerce atanmış birkaç memur bulunur.

Bölge sağlık idareleri, genel stratejinin planlanmasından ve kaynakların tahsisinden sorumludurlar. Hizmetlerin yürütümünü sağlık kuruluşları yapar. Bilhassa okul sağlığı, kişiye dönük

hizmetler ve çevre sağlığı konusunda yerel yönetimler ile sıkı işbirliği içinde bulunmaları kanunun amir hükmüdür.

Su İşleri

Yerel yönetimlerin ve birleşik kurulların kanalizasyon işlerine ait görevleri 1974 Nisan ayında England'da 9 adet kurulan Sular İdaresine; Gallerde ise Su İşleri Geliştirme Dairesine devredilmiştir. Bu idareler üyelerinin çoğunluğu yerel yönetimlerce atanan kimselerden, geri kalanı da Çevre Bakanlığı (Gallerde Galler Bakanlığı) ile Tarım, Gıda ve Balıkçılık Bakanlığınca tayin olunan kimselerden oluşur. Bu idareler, içme suyu temini ve su kaynaklarının muhafazasından, nehir suları kirlenmesinin kontrol altına alınması ile yönetiminden, kanalizasyon ve lağım atıklarının yok edilmesinden, balıkçılıktan, drenaj sahalarından, açık hava spor ve eğlence yerlerinden ve suyollarının iyi kullanılmasından sorumludurlar. Bu işler arasında, eski yerel yönetimlerin kanalizasyon işlerini de devralmışlardır. Bununla beraber, yeni Mıntika meclis yönetimleri bu görevin yürütümünde bu idarelerin ajansı olarak iş görürler. Su idarelerince yerine getirilen hizmetlerin giderleri (arazi drenajı işleri hariç) doğrudan doğruya bu hizmetlerden yararlananlardan toplanan ücretler ile karşılanmaktadır. Sadece kanalizasyon ve diğer bazı hizmetler karşılığı alınacak ücretler, iki-üç yıl için, bu idareler adına Mıntika meclis yönetimlerince ve gayrı menkul vergi (rate) oranına ilave edilmek suretiyle tahsil edilecektir. Milli su politikasının tayini sorumluluğu, Su İdareleri Başkanları ile tayin suretiyle gelen 10 üyeden oluşan «Milli Su Meclisi» nin danışmanlığı altında Çevre Bakanlığı, Galler Bakanlığı ve Tarım, Gıda ve Balıkçılık Bakanlığına aittir

VIII — MALİ HUSUSLAR

England ve Gallerde yerel yönetimlerin yıllık giderleri 9 milyon İngiliz lirasını geçmektedir. Yatırım giderleri (1971-72 döneminde bütün harcamaların % 24 üdür) genellikle borçlanma yoluyla karşılanır. İskân giderleri genel toplamın üçte birini teşkil eder. Carî harcamalar, belli başlı üç kaynaktan karşılanır

Bunlar : Devlet Yardımları (1971-72 de % 36), arsa ve bina sahiplerinden alınan gayrı menkul vergisi (rate) geliri (% 26), diğer gelirler, özellikle akar kiralari (% 38) dir. Harcamaların yarısı eğitime, sonra polise, yol yapımına ve aydınlatmaya, kişiye dönük sosyal hizmetlere ve temizlik işlerine gitmektedir. Her ne kadar bazı hallerde, hizmetin daha ekonomik yürütümü amacıyla, özel bir hizmet organizasyonuna gidilmek suretiyle kaynaklar birleştirilmekte ise de, her yerel yönetim kendi bütçesine sahip bulunmaktadır.

Devlet Yardımları

Devletin yerel yönetimlere yaptığı yardımın en önemlisi gelir desteği —Rate Support Grants— olarak verilenidir. Yardımlar, ister polis hizmetleri gibi carî harcamalara isterse terk edilmiş yerlerin temizlenmesi ve arazi kazanılması gibi yatırım harcamalarına olsun, mutlaka belirli hizmetler giderleri için yapılmaktadır. 1974 Yerel Yönetim Yasası, ulaştırma hizmetleri konusundaki çeşitli yardımların 1975-76 bütçe yılından itibaren tek bir yardım haline getirilmesini amirdir. Yerel yönetimlerin iskân işlerine de genel bütçeden yıllık yardımlar söz konusudur. England ve Gallerde, 1974-75 bütçe yılında yerel yönetimlere «Rate Support Grants» olarak yapılan yardımlar 3 milyar 76 milyon İngiliz lirasını bulmuştur. Halbuki, aynı sürede, diğer yardımlar 355 milyon olarak saptanmıştır.

«Rate Support Grants» yerel yönetimlere üç kısım halinde yapılmaktadır. Birinci kısım: giderleri fazla olanlara verilen «ihtiyaç» yardımı; İkincisi: vergi geliri kişi başına hesap edilince her yıl belirlenen Standard bir miktarın altında kalanlara verilen «kaynak» yardımı; üçüncüsü de: vergi yükümlülerine tanınan vergi indirimi nedeniyle karşılaşılan kaybı gidermek üzere verilen «domestic» yardımdır. «İhtiyaç» yardımının verilişinde kıstas yıldan yıla değişir. 1974-75 bütçe yılında kıstas, okul çağındaki çocukların adedi, hizmete olan talep ve hizmetin maliyeti (örneğin, çok az nüfuslu yerlere götürülecek hizmetin çok daha pahalıya mal olması) olmuştur.

Gayrimenkul Yergisi (Rates)

Bu, bir yerel yönetimin sınırları içindeki tarıma elverişli olmıyan arazi ile binaların işgalcilerinin (şagillerinin) yerel giderlere katılmalarını ifade eden bir vergidir. Her yükümlünün ödeyeceği miktar, işgalindeki emlâkin yıllık kira değeri esas alınarak bulunan vergi değeri üzerinden vergi tarhına yetkili yerel yönetim tarafından belirlenen orana göre hesap edilen miktardır. Vergi oram, emlâkin vergi değerinin her İngiliz lirası başına belli 'peni' adedidir. Her yıl bütçesinde bu vergi geliri ile karşılanması düşünülen gider toplamının, vergilendirme yetkisi bulunan yerel yönetim sınırları içindeki emlâkin vergi değerlerinden İngiliz Lirası başına 'bir peni' alınması halinde elde edilecek miktara bölünmesi sonucu ortaya çıkan 'peni' adedi olarak hesaplanır. Meselâ o yıl bütçesinde emlâk vergisi geliri ile karşılanması düşünülen gider toplamı 500 bin İngiliz Lirası ise ve o yerel yönetim sınırları içindeki tüm emlâkin vergi değerinin her İngiliz Lirası başına 1 peni alınınca 10 bin lira tutuyorsa vergi oranı (rate poundage): 50.000 bölü 10.000 eşittir 50 peni olarak saptanacak demektir.

Emlâk vergisinin tahakkuk ve tahsili yetkisi Mıntıka meclislerine, Londra'da borough meclisleri ile Şehir Birliği'ne aittir. İl meclis yönetimleri ile Büyük Londra Meclis Yönetiminin giderleri, bunlarca vergi tahakkuk ve tahsiline yetkili yerel yönetimlere gönderilen talepname (precept: vergi oranına ilave edilmesini istedikleri miktarı belirten resmi yazı) üzerine, vergi oranına ilave olunarak toplanan vergiyle karşılanır.

Tarımda kullanılan arazi ve binalar (mesken olarak oturanlar hariç) ile ibadethaneler bu vergiden ayrıktır. Meskenler, ticarethaneler ile sinai işlerde kullanılan binalara nazaran bir indirimden yararlanırlar (1974-75 bütçe yılında bu indirim England'da 13 peni; Gallerde 33,5 peni olmuştur) bu, merkezi hükümetçe yerel yönetimlere yapılan yardım ile karşılanmaktadır. Yükümlülerin vergiyi 10 eşit taksit ile ödeme hakları vardır. Sosyal dernekler de % 50 nisbetinde indirimden yararlanırlar. Vergilendirme yetkisini kullanan yerel yönetimlerin, kâr amacı gü-

meyen bazı müesseseler lehine vergi oranını düşürmek veya muaf tutmak yetkileri vardır. Sosyal derneklere daha fazla indirim de yapabilirler.

Yerel yönetimler, boş bırakılan emlâke vergi oranını % 100 e kadar arttırarak uygulayabilirler. Ticarî mülkler, inşa edildikleri amaca uygun kullanılmaz veya 6 ay içinde amaca uygun hale getirilmez ve sahipleri hüsünüyet esasları dahilinde elinden gelen gayreti göstermezlerse normal vergi oranının üstünde ceza oranı ödemek zorundadırlar. Ceza oranı ilk yıl % 100 dür. Sonraki her yıl yine ayrıca % 100 arttırılarak uygulanır.

Ev sahipleri vergilerini, malî durumlarına göre, yerel yönetimlerce kendilerine tanınan «tenzilâtı» oran üzerinden öderler. Bunun % 90 ını merkezi hükümet yardımı ile kapatılır. 1974 Yerel Yönetimler Yasası, ev sahiplerinin malî güçleriyle çok sıkı ilişkili olarak yeni bir «tenzilâtı tarife» esası getirmiş bulunmaktadır. Buna göre % 100 e kadar tenzilat olanağı vardır. Uygulanması yönetmeliklere bırakılmıştır. 1972-73 bütçe yılında böyle bir tenzilâtıtan yararlananların adedi 900.000 civarında iken 1974-75 bütçe yılında yararlanacakların adedi 3.000.000 tahmin edilmektedir.

Emlâkin vergi değerinin takdiri, yerel yönetimlerden ayrı, bağımsız bir Gelirler Kurulu —Board of İnland Revenue-nun memurları tarafından ve periyodik olarak yapılmaktadır. Bir kıymet takdir memuru— ki birden fazla yerel yönetimin sınırları içinde görev yapabilir— her bir yerel yönetimin sınırları içindeki emlâkin kıymet takdir listelerini hazırlamaktan ve (a) Yeni mülkleri listeye dahil etmekten (b) - Tadilât yapılmış olanların veya evvelce kıymeti yanlış takdir edilmiş mülklerin kıymetinde gerekli değişiklikleri yapmaktan sorumludur. Her çeşit ve sınıftan mülklerin kıymeti, 1972-73 bütçe yılındaki kira gelirleri esas alınarak, takdir edilmiş ve yeni 'Kıymet Takdir Listeleri' nihayi şeklini almıştır.

Kıymet takdir listelerindeki miktara, yükümlülerce itiraz olunabilir. Kıymet takdir memuru ile mülk sahibi (hakiki veya tüzel kişi) aralarında anlaşabilirler. Anlaşamazlarsa itiraz «Yerel

Kıymet Takdir Mahkemesi — Local valuation court-a gider. Mahkeme, üç kişilik yerel kıymet takdir jüri'sinden oluşur. Jüri, İl meclis (hazan ilgili İl'ler meclisleri) i tarafından, Çevre Bakanlığınca hazırlanmış veya onaylanmış esaslara göre oluşturulur. Jüri bağımsızdır, Üyeleri, her hangi bir yerel yönetimin temsilcileri olarak değil, bu konuda ehliyetleri esas tutularak seçilirler. Gönüllü olarak görev yaparlar. Ücretleri devlet hâzinesinden karşılanır. Yerel Kıymet Takdir Mahkemelerinin kararlarına karşı İngiltere Baş Hakimi —Lord Chancellor— tarafından tayin olunan Arazi Mahkemesi —Lands Tribunal—nezdinde itiraz olunabilir.

Borçlanmalar

Yerel yönetimler arazi satın alınması, bina inşaatı ve diğer kanuni hizmetlerin yerine getirilmesi için borç alabilirler.

1971 Nisanından beri yerel yönetimlerin yatırım giderleri «esas giderler» ve «mahallen karara bağlanan giderler» olmak üzere ikiye ayrılmış bulunmaktadır. Esas giderler eğitim, iskân ve ana yollar gibi hizmetleri içine alır. Bunlar için ancak merkezi hükümetin kontrolü altında yetkili merkezi hükümet kuruluşunun özel onayı ile borçlanma olanağı vardır. İçinde kitaplıklar, parklar, yüzme havuzları, idare binaları gibi çok çeşitli hizmetlerin bulunduğu «mahallen karara bağlanan giderler» için her yerel yönetime global bir borç miktarı belirlenir. Bundan sonra bu miktarlar sınırlı olarak hangi proje için ne miktarda borçlanılacağına kendileri karar verirler. Büyük Londra Meclisi, kendi yatırım giderleri için yıllık bir öneri hazırlayarak Parlamantonun onayından geçirmek zorundadır.

Yerel yönetimler, gayri menkul rehni ile ve esham ve tahvilât borsasında tahvil satışa çıkarmakla ve bonolarla borç sağlayabilirler. Bonoların süresi uzun tutulabilir ise de genellikle bir yıl olarak uygulanır. Yerel yönetimler, güvenilir sermaye yatırımlarının bir kısmını karşılamak üzere, Devlet Hazinesince desteklenen «Bayındırlık İşleri Borçlandırma Kurulu» ndan uzun vadeli borç alabilir ve önemli ikrazlarının küçük bir bölümünü, geçici olarak bu yoldan karşılayabilirler.

Borçlar, yıllık veya altı aylık taksitler halinde ya da vade sonunda toptan ödenir. Faizleri yıllık veya altı aylık olarak hesaplanır.

Bayındırlık İşleri Borçlandırma Kurulundan alınan faiz oranları Hazine tarafından zaman zaman doldurulur. Yerel yönetimler için saptanan kota içindeki borçlanmaların faiz oranı, genellikle Devlet borçlarına uygulanan faiz oranıdır. Borçlandırma Kurulundan kota dışı alınan borçlara piyasada cari faiz oranı uygulanır.

Mali Kontrol

Yerel yönetimlerin kendi içlerinde mali kontrol, genellikle, meclisleri adına, özel surette teşkil olunmuş Malî Komite tarafından ve harcama yapan komitelerin işlemlerinin meclisin saptadığı mali politikaya uygun olup olmadığı açısından yapılır. Böyle bir mali kontrol komitesinin teşkili zorunlu değilse de, her yerel yönetimin, kendi mali işlerinin yürütümü için uygun bir düzenleme yapması gerekmektedir.

Kaide olarak, mali kontrol Maliye Komitesi veya uygun görülen diğer bir komite tarafından ve yürütümcü dairelerin malî işlerle ilgili daire ile yaptıkları görüşmeler sonunda hazırlayıp ilgili komite aracılığıyla sundukları tahmini rakamların incelenmesi ve gerekli değişikliklerin yapılması suretiyle gerçekleştirilir. Böylece son tahminler meclise sunulmadan önce çeşitli isteklerle öneriler arasında bir uyum sağlanmış olmaktadır. Onaylayıp onaylamamak veya bazı rakamları çıkartmak meclisin yetkisi içerisindedir.

Hesapların Teftişi

Bütün yerel yönetimlerin hesapları teftişe tabidir. 1972 Yerel Yönetimler Yasasına göre her yerel yönetim, komitenin birkaç yerel yönetim tarafından kurulmuş Birleşik Komite'nin hesaplarının ya bir «Mıntıka müfettişi» ya da mesleki ehliyete sahip ve Çevre İşleri Bakanlığınca onaylanmış özel bir müfettiş tarafından

teftiŖe tabi tutulması gereklidir. Bu iki tip m fettiŖten birini tercih hakkı yerel yönetime aittir. Büyük Londra Meclisi ile Londra Borough Meclis yönetimlerinin, halen m ntika m fettiŖlerince teftiŖi gerekli olan bütün hesaplarının teftiŖi için, 1976 Nisanında iki tipten birini seçme hakları olacaktır.

Mıntika m fettiŖleri,  evre İŖleri Bakanlığınca atanan sivil memurlardır. England ve Galler arazisi hesap teftiŖ çevrelerine b l nm Ŗt r. Her m ntika m fettiŖi, kendisine verilen çevredeki yerel yönetimlerin hesaplarını incelemekten sorumludur. M fettiŖlerin görevleri,  evre İŖleri Bakanlığının bir memuru olan BaŖm fettiŖ ve yardımcısı tarafından koordine edilir. Mıntika m fettiŖleri teftiŖini yaptıkları yerel yönetimlerin hesaplarının doğruluğuna ve usule uygunluğuna kani olmaları; var ise tenkitlerini, ilgili yerel yönetime ve Devlet Bakanlığına sunacakları raporda belirtmeleri gerekmektedir. Özel m fettiŖler de aynı Ŗekilde rapor verirler. Kanun, halkın haberdar olması için, gerek bu raporların gerekse yerel yönetimlerin bu rapora verdikleri cevapların yayınlanmasını amirdir. Aynı zamanda bunlar basın mensuplarının tetkikine açık tutulur. M fettiŖ teftiŖini bitirdikten sonra, yerel yönetim hesaplarının bir sureti halkın tetkikine açık bulundurulacaktır.

Mıntika m fettiŖleri eğer bir yerel yönetim hesaplarının her hangi bir kaleminde kanunsuzluk g r lirse konuyu doğrudan mahkemeye intikal ettirirler. Kesinlik kazanırsa kanunsuz harcamadan sorumlu olanlara ceza uygulanır. 2.000 İngiliz lirasından fazla ceza gören bir meclis  yesi 5 yıl süre ile seçilme yeterliğini kaybeder. M fettiŖ bir usulsüzlük saptarsa sorumlu kimsenin tazmin etmesini emreder (bu emir aleyhine mahkemeye müracaat yolu açıktır). Özel m fettiŖlerin bu yetkisi yoktur. Onlar kanuna aykırılık, usulsüzlük veya hatalı hareketlerden doğan bir kayıp saptarlarsa Devlet Bakanlığına bildirmekle y k ml d rl r. Bakanlık gerekirse bir baŖka m fettiŖ daha gönderebilir.

Devlet Bakanlığı, bir yerel yönetimin hesaplarının bir baŖka m fettiŖ e incelenmesine her zaman karar verebilir. Bakanlık bu karara resen varabileceği gibi, ilgili yerel yönetim se menlerinden birinin veya yerel yönetimin bizzat istemde bulunması üzerine de

varabilir. Bu şekildeki başka müfettiş mutlaka bir Mıntika müfettişi olur ve tam yetkili bulunur. Örneğin varsa zararı saptar, tazmin ettirir ve belli giderin kanunsuz olduğundan bahisle işi mahkemeye intikal ettirir.

Hesapların teftişi yanında, her yerel yönetim kendi yıllık muamelelerini Çevre İşleri Bakanlığına bildirmekle yükümlüdür. Bu bildirme, gelirleri-giderleri ve vergi tarh esaslarını kapsar. Usulsüzlüklere karşı bir nevi emniyet aracı olmak yanı sıra yerel yönetimler mâliyesi konusundaki istatistiki bilgilere de kaynak ödevini görür.

Soruşturma Komitesi

Son zamanlarda, halen uygulanmakta olan yerel yönetimler malî metodlarını, özellikle vergilendirmeyi hedef alan tenkitler çoğalmış bulunmaktadır. 1974-75 bütçe yılında vergiler, çok çeşitli nedenlerle, süratli bir artış göstermiş ve yükümlüler arasında hoşnutsuzluk yaygın hale gelmiştir. Bu nedenle Hükümet, İngiltere'deki yerel yönetimlerin bütün malî konularına şamil olarak bağımsız bir «Soruşturma Komisyonu» kurmuştur. Komisyonun, önerilerini en geç 1975 yılı sonuna kadar Hükümete bildirmesi istenmiştir.

İSKOÇYA'DA YEREL YÖNETİM

I — Yerel Yönetimin Gelişimi

İskoçya'da bağımsız yerel yönetim tipine ilk defa ortaçağda, 12. yüzyıl İskoç kasabalarında rastlanır. Bunlar Kıratlığın gelirlerini arttırmak ve bazan da (Kıratlıkça kurulmuş 'Şeriflik'ler ile birlikte) krallığın nüfus alanını genişletmek amacıyla, çevrelerindeki yerlerle ticaret ve el sanatları konusunda tekel (monopol) yetkisine sahip ticari topluluklar olarak kurulmuşlardır. 14. yüzyılda Kırallık, kendi tayin ettiği memurlardan ziyade, bu topluluklara yerel hizmetlerin yürütülmesi ve yerel vergilerin toplanması görevini verme yoluna gitmiştir. Bunun sonucunda da Güney İskoçya ile Kuzey Doğu İskoçya'da toplam 50 civarındaki ka-

sabanın ayan meclisleri kendi hükümlerliklerini ele geçirmiş oldular.

Sonraki yıllarda gerek iç gerek dış ticaret gittikçe gelişme kaydettiğinden bu kasabaların adedi 70 i buldu. Bunların gelişmesi, İskoçya piskoposları ve Baronları tarafından kurulan ve kendi ticari imtiyazları bulunan Kırallık veya Baronluk merkezi kasabaların gelişmesiyle bir arada devam etti.

18. yüzyılda ticari tekel son bulduğundan İskoç kasabalarından pek çoğu da eski güçlerini kaybettiler. Bunun yanı sıra diğerlerinde yozlaşmış şehir meclisleri emlaklerini yitirdiler. Bununla beraber, yüzyılın sonundan itibaren, bunların pek çoğu kendilerini yeniçağın gereklerine uydurmasını bildiler. 1832 yılında Parlamento reformu gerçekleştirilir gerçekleştirilmez belediye yönetimlerinde de geniş reform hareketleri başladı. Ne var ki England ve Gallerde yeni yerel yönetim birimleri kurulurken İskoçya'da, (İskoç kasabalarının aded olarak çokluğu ve bazılarında esasen kendilerini yenileme çabalarının görülüşü nedeniyle) yeni bir yerel yönetim yapısı kurmak yerine mevcut eski yapıyı İslah etmek olanaklı bulundu. Kırallık kasabaları ile bazı Baronluk kasabalarında şehir meclisleri genel seçimle teşkil edilir oldu. Daha küçük kasabaların çoğunluğunda da, eskiden tayin yoluyla teşkil edilen meclislerin yanı sıra seçimle gelen üyeler polis hizmetleri ile temel geliştirme hizmetlerini yürütmekle görevlendirildi. 1850 yılından sonra yeni kasabalarda, polis hizmetlerini yürütenlerle meclis üyelerinin birleştirilmesi yolunda tedbirler alındı.

19. yüzyıl sonları ve 20. yüzyıl başlangıcı İl yönetiminde bir evrime şahit oldu. Burada da yeni düzenlemeler eskiden var olan illerin yapısı üzerine oturtuldu. Orta çağ 'Şerifliklerdi ile yeni kurulan il meclisleri, her il'de, 17. yüzyıldan beri kıymet takdiri, vergi tarhı, asker alma, polis ve yolların idaresi gibi hizmetleri yüklenmiş bulunan «arazi sahipleri komitesi» nin doğal varisi oldu.

Yüzyıllarca her parish'te arazi sahipleri, okulların inşasından ve yoksulların gözetilmesinden kollektif sorumluluk taşımışlardır. 1845 yılında Yoksulları Koruma Kanunu'nun yürütümü

için kurulan kurullar nisbeten dar görüşlü kurullardı ve 1872 yılından itibaren Parish'ler yeni eğitim sisteminin yürütümünde esas üniteler durumuna gelmişlerdi. 1894 yılında seçimle gelen Parish meclisleri, yoksulların gözetimi görevi yanında yerel yönetimlerin bazı daha önemsiz görevlerini üzerlerine aldılar.

Kasaba, il ve parish yönetiminin bu üç katlı gelişimi yerel yönetim birimlerinin çokluğuna yol açtı ve 19. yüzyıl sonlarında İskoçya'daki yerel yönetimi, 200 kasaba meclisi, 33 il meclisi ile 869 parish meclisinden ve çok sayıda polis kasaba komisyonu, il yol kurulu, il mıntika komitesi, il birleşik komitesi ve kilise cemaatine ait okul komitesinden oluşan karmaşık bir duruma getirdi. Bu karmaşık durumu basitleştirmek için atılan ilk adım 1918 (İskoçya) Eğitim Kanununun çıkarılması olmuştur. Bununla her ilde ve az sayıdaki kasabada üç yıl süre için seçimle teşkil olunan 1.000 kadar 'Okul Kurulları' meydana getirilmiştir. Daha kapsamlı bir reform ise 1929 (İskoçya) Yerel Yönetim Yasası ile yapılmıştır. Bu yasa, pek çok sayıdaki yerel yönetim birimini ortadan kaldırarak yerine «küçük kasabalar ve büyük kasabalar» şeklinde ikili ayırım getirmiş ve yetki sınırlarında değişiklikler yapmıştır. İllerin Landward yani kasaba sınırları içine girmeyen toprakları için Mıntika meclisleri teşkil ederek belli yersel hizmetleri bunlara bırakmış ve önceleri il ve kasaba gayrimenkul vergisi şeklinde birleştirilmiş vergi (rate) yerine ayrı vergi düzeni getirmiştir.

1929 yılından itibaren İskoçya'da yerel yönetimin yapısı değişmemiş fakat değişikliği gerektirecek bir yol izlemiştir. Kasaba ve İl meclis yönetimleri bir önceki yüzyılda mevcut olduğu kabul edilen ticari niteliktekilerinin pek çoğu dahil birçok görevlerini yitirmekle ve iskân, şehir planlaması ile sosyal hizmetler alanında çok daha geniş yetkilerle donatılmakla kalmamış aynı zamanda yerel yönetimler, genel olarak, mesken, yol, su gibi belli başlı alt yapı hizmetlerinin yerine getirilmesindeki yetenekleri nedeniyle kendi sınırları içindeki alanın ekonomik kalkınması ile daha fazla ilgilenir olmuşlardır. Sistemde bazı düzeltmelerin yapılması gereği, 1963 yılında, «The Modernisation of Local Government in Scotland» adını taşıyan Beyaz Kitap ile reform önerisi şeklinde ortaya atılmış ve 1969 yılında «İskoçya Yerel Yönetimi Hakkında

Kıraliyet Komisyonu» nun raporunda yansımasını bulmuştur. Kıraliyet Komisyonunun bu raporu, 1971 yılında Hükümetçe açıklanıp 1973 yılında İskoçya Yerel Yönetim Yasası olarak yürürlüğe konulan reform ölçülerini kuvvetle etkilemiş bulunmaktadır. Bunun sonucu olarak daha az sayıda «bölge», «mıntıka» ve «ada» yönetimlerini kapsayan iki kademeli yerel yönetim yapısı kabul edilmiştir. Bu yeni yönetimler 16 Mayıs 1975 tarihinden itibaren gerçekleşmiş olmaktadır.

II — Yerel Yönetimlerin Yapısı

Yeniden Düzenleme Öncesindeki Yapı

Reformdan önce İskoçya’da yerel yönetimler; 33 İl meclisi, 201 Kasaba meclisi ile 196 adet Mıntıka meclisinden oluşmaktaydı.

İl Meclisleri

Her il meclisine «oturma başkanı - convener» denilen, üyelerin kendi aralarından seçtikleri bir başkan başkanlık ederdi. Görev süresi meclisin görev süresi kadardı. Bu başkan aynı zamanda o il’in sulh yargıcı olurdu.

İl meclis üyeleri üç yıl için seçilirlerdi ve üç yılın sonunda hepsinin üyelik sıfatı sona ererdi. Bu üyelerden bir kısmı seçim çevrelerinden normal seçimle seçilir ve çevrenin temsilcileri sayılırlardı. Bir kısmı ise İl sınırları içindeki kasabaların Kasaba meclisleri üyeleri tarafından kendi aralarından seçilmiş üyelerdi. Bunlar İl meclis yönetiminin kasabaları etkileyen yönetsel işlerinde seçildikleri kasabaları temsil ederlerdi.

Kasaba Meclisleri

İskoçya’da kasabalar üç tür içinde toplanırdı. 1 — Şehirsel kasabalar : Bunlar, Edinburgh, Glasgow, Aberdeen ve Dundee olmak üzere dört adetti. 2 — Büyük kasabalar : Nüfusları 20.000

den fazla olan yerlerdi ve 21 taneydi. 3 — Küçük kasabalar : Nüfusları 20.000 den az olan yerlerdi ve sayıları 176 idi.

Kasaba meclis üyeleri üç yıl için seçilir ancak her yıl üçte biri yine seçim yoluyla yenilenirdi. Her kasaba meclisinde üyeler kendi aralarından, üç yıl için, bir Şehremini - Provost (bazı hallerde Lord Provost) seçerlerdi. Kasaba meclisinde bir kısım kıdemli üyeler (bailies) provost ile birlikte o yerin yargıçları olurlardı. Kasaba meclis üyeleri yine kendi aralarından, üç yıl için Maliye Komitesine başkanlık etmek üzere bir fahri haznedar seçerlerdi.

Mıntika Meclisleri

Mıntika deyimi İllerin seçim çevresi —Landward— alanları içinde ayrı bir yönetsel birimi ifade etmekteydi. Mıntika meclis üyeleri iki tür olurdu. Bir kısmı İl meclisi seçim çevreleri içinde mintıkaya isabet eden alandaki İl meclis üyelerinden; diğerleri de mintikanın kendi seçim çevresinde seçilen mintika meclisi üyelerinden oluşurdu. Mıntika meclisleri de başkanlarını kendi aralarından seçerlerdi. Başkan meclisin doğal üyesi ve aynı zamanda mintikanın sulh yargıcı olurdu.

Yeniden Düzenleme Sonunda Getirilen Yapı

16 Mayıs 1975 tarihinden itibaren İskoçya'da yukarıda açıklanan yapı yerini tıpkı England ve Gallerin metropoliten olmıyan yerlerindeki il ve mintika yönetimlerine benzeyen 9 adet yeni «bölge» ile 53 adet «mintika» yönetimine bırakmış bulunmaktadır. Bir istisna olarak, İskoçya ana kara parçasından ayrı adalar halinde bulunduklarından, Orkney, Shetland ve Western Isles'da çok amaçlı, tek bir yerel yönetim oluşturulmuştur. 9 yeni bölge İskoçya'daki belli başlı yoğun nüfus merkezleri göz önünde tutularak saptanmıştır. Buraların nüfusu 99.000 (Borders) ile 2.600.000 (Strathclyde) arasında değişmektedir. Orkney'in nüfusu 17.000; Shetland'ın 18.000 ve Western Isles'ın ise 30.000 kadardır.

Yeni «mıntıka» yönetimlerinin büyüklükleri vasat bir yerel toplumun gereksinmelerine cevap verebilecek ölçüde tutulmuştur. Ülkenin uç kısımlarında mıntıka yönetimlerinin büyüklükleri ile fonksiyonlarında daha elastiki bir ölçü gözetilmiştir. Böylece Badenoch'un Highland mıntıkası ile Strathspey'de nüfus 9.000 civarında olmasına karşın yeni Glasgow mıntıkasında 984.000 gibi yoğun olabilmektedir.

Mıntıka meclislerinin en önemli görevlerinden biri o yer halkının görüşlerini dile getirecek ve yararlarını gözeticek «toplum meclisleri» nin kurulmasını düzenlemektir. Düzenleme işlemi yapıldıktan sonra, o toplum ister bir köy, ister küçük Dir kasaba, isterse kentsel yerleşimin büyük bir parçası olsun kendi «toplum meclisi» nin kurulmasını isteyebilecektir. Her toplum meclisinin büyüklüğü tamamen kendi koşullarına ve gereksinmelerine bağlı olacaktır. Toplum meclislerinin kanuni sorumlulukları olmayacağı için amaç üçüncü kademede bir yerel yönetim şekli meydana getirmek olmayıp, Parlamentonun saptadığı sınırlarla bağlı kalınmaksızın, yerel halkı ilgilendiren her hangi bir konuya rahatça eğilebilecek bir örgüt yaratmaktır. Toplum meclisleri, kendi işleri ile ilgili olarak, kendi gayretleri ile bir fon tesis etmek ve «bölge», «ada» ve «mıntıka» yönetimlerinden yardım almak hususunda tamamen serbesttirler.

III — Seçim Sistemi

Seçmen olma şartları England ve Gallerde olduğu gibidir. Yani İngiliz veya İrlanda Cumhuriyeti vatandaşı olmak; 18 yaşını bitirmiş olmak; kütüklerin yazımı tarihinde o yerde ikamet etmek ve kanuni haklardan yoksun bulunmamak gereklidir.

Yerel yönetimde seçim usulleri ve adaylık koşulları bütün İngiltere için aynıdır.

Eskiden bazı küçük kasabalar kendi başlarına seçim çevresi teşkil ederken daha büyük kasabalar 3 veya üçün katları sayıda üye seçecek kısımlara; İller de seçim bölgelerine ayrılmıştır.

Yerel yönetimde yapılan yeniden düzenlemeye göre her «bölge» ve «ada» seçim bölgelerine, her «mıntıka» ise seçim çevrelerine —wards— ayrılmıştır. Her seçim bölgesi ve ward bir üye seçmektedir. Seçilen üyelerin süresi normal 4 yıldır. Fakat her iki yılda sırasıyla «bölge» lerde ve «mıntıka» larda seçim tekrarlanacağı için ilk zamanlarda bazı düzeltmeler yapılması gerekmektedir. Yeni yapının kurulması hazırlıklarında ilk seçimler bütün yerel yönetim birimleri açısından 1974 Mayıs ayı olarak saptanmıştır. Bu nedenle Mıntıka meclis üyelerinin süreleri bir defaya mahsus olmak üzere 3 yıl olmaktadır.

Yeni yerel yönetimlerin yönetsel ve seçimle ilgili işlerini düzenlemek üzere devamlı çalışacak bir «Yerel Yönetim Sınır Komisyonu» kurulmuştur.

IV — Yerel Yönetimlerin İç Örgütlenmesi

Komiteler

England ve Gallerde olduğu gibi İskoçya'da da yerel yönetimlerin görevlerinden pek çoğu kanuni veya fahri komite ve alt komiteler eliyle yürütülmektedir. Kurulması zorunlu komiteler şunlardır: İllerde Eğitim komitesi veya alt komitesi. Yine İllerde ve büyük kasabalarda Sosyal İşler Komitesi. Bütün yerel yönetim birimlerinde Mali Komite.

1975 Mayısından itibaren Yerel Yönetimlerdeki komitelerin, personel işleri veya mukavele akdi gibi geçerli nedenler olmadıkça, toplantılarını basına ve halka açık tutmaları gereklidir. Eski sistemde böyle bir zorunluluk bulunmamakta idi.

Memurlar

İskoçya'da işçiler, yöneticiler ve teknik personel olarak Yerel Yönetimlerde çalışanların adedi 200.000 kişiyi bulmaktadır. Genel olarak, memur gereksinmesini saptamakta her yerel yönetim serbesttir. Bulunması zorunlu kadrolar şunlardır: İl meclis yönetimlerinde, bir yönetici, bir sayman, bir vergi tahsil memuru,

bir sağlık elemanı, bir veya bir kaē evre sağlık kontrolörü, bir mesaha ölçüm memuru (surveyor) ve kıymet takdir memuru. Kasaba meclis yönetimlerinde, bir yönetici, bir veznedar, (maliye memuru), bir tahsildar, bir sağlık memuru, bir evre sağlık kontrolörü, bir mesaha ölçüm memuru, bir sulh mahkemesi kâtibi ve savcı. Mıntika meclis yönetimlerinde ise, bir meclis kâtibi ve bir veznedar.

Atama usulleri genellikle England ve Gallerde olduğu gibidir. cretleri ve hizmet koşulları da aynı şekilde karşılıklı anlaşma esasına dayanmaktadır.

Yerel yönetimin yeniden düzenlenmesi'nden doğacak personel sorunlarını zlemek üzere «İskoçya Yerel Yönetim Personel Komisyonu» kurulmuştur.

İskoçya yeni yerel yönetimlerinin yönetsel esasları, geniş ölçüde, Yerel Yönetim Birlikleri kuruluşunun temsilcilerinden oluşmuş bir araştırma grubunun 1973 yılında hazırladığı «İskoçya Yeni Yerel Yönetimleri; rgt ve Yönetim Yapıları» adlı raporun getirdiği öneriler göz önünde tutularak düzenlenmiştir. İskoçya Devlet Bakanlığı tarafından uygun görülerek tavsiye edilmiş bulunan bu rapor, yerel yönetimler için «toplu, birlikte yürütme» metodunu daha faydalı grerek vurgulamış bulunmaktadır. Örneğin, her yerel yönetim birimi için öncelikler, kaynakların tahsisi ve büyük programlar hakkında meclise yol gösterecek bir «Politika ve Kaynaklar Komitesi» kurulması; yerel memurların amiri durumunda bir baş yönetici atanması; bu baş yöneticinin başkanlığında şube müdürü durumunda ki memurların katılacağı bir «Yönetim Grubu» kurulması ve politika planlamasında tek bir sistemin kabul edilmesi gibi.

şikâyet Düzeni

Yerel yönetimlere karşı yapılan şikyetlerin ele alınıp sonulandırılmasıyla ilgili yeni mekanizma konusundaki öneriler, kötü yönetimle ilgili başvuruların Kraliçe tarafından atanacak full time çalışacak bağımsız bir «Yerel Yönetimler Komiseri» tarafından incelenmesini öngörmektedir.

V — Merkezi Hükümet ile İlişkiler

Yerel yönetimlerin merkezi idare ile ilişkilere girmesine neden olan fonksiyonlarının çoğusu Devlet Bakanlığının sorumluluk alanına girmektedir. Bunun sonucu olarak yerel yönetimlerin Devlet Bakanlığı ile ve onun başlıca kuruluşları olan İskoçya Eğitim İdaresi, İskoçya İskân ve Sağlık İdaresi, İskoçya Kalkınma İdaresi, İskoçya İktisadî Planlama İdaresi ve İskoçya Tarım ve Balıkçılık İdaresi ile çok yakın ilişkileri vardır. Devlet Bakanlığının ayrıca yerel yönetimlerin yapısal ve malî durumlarına ilişkin sorumluluğu da bulunmaktadır. England ve Gallerde olduğu gibi, yasalar ve buna ilişkin konularda Bakanlığın Yerel Yönetim Birlikleri ile danışma zorunluluğu bulunmaktadır.

1973 Yerel Yönetim Yasası, birçok yerel yönetim etkinliklerinde, örneğin ulaştırma, fabrika inşaatı ve borçlanma gibi konularda merkezi idarenin kontrolünün azaltılmasını ve gittikçe kontrol mekanizmasının basitleştirilmesini ön görmektedir.

VI — Hizmetlerin Yerel Yönetimler Arasında Bölüşümü

Yeniden Düzenleme Yapılmadan Önceki Durum

Genel olarak şehrsel il'ler kendi sınırları içindeki bütün yerel hizmetlerden sorumlu idiler. Landward —yani il'lerin kasaba sınırları dışında kalan yerleri— ile bazı kasabaların sınırları içindeki yerlerde hizmet sorumluluğu il meclis yönetimi ile paylaşıldı. Büyük kasaba meclisleri eğitim, gayrimenkullere kıymet takdiri, seçmenlerin yazımı dışında kalan bütün hizmetleri; küçük kasaba meclisleri ise bazı önemli çevresel hizmetleri yürütürlerdi. Bunların dışında kalan bütün hizmetler İl meclis yönetiminin sorumluluğuna girmekteydi. Mıntika meclis yönetimlerinin yetkileri oldukça sınırlandırılmıştı. Bununla beraber, eğitim, polis ve malî işler dışında kalan hizmetlerde yetki devri yoluyla, İl meclis yönetimi tarafından verilecek yetkileri kullanabilirlerdi. Çevresel Hizmetler: İskân, su temini, kanalizasyon, sokak aydınlatma ve temizlemesi de dahil bu kabil hizmetlerin çoğu İl meclis yönetimleri, şehrsel il, büyük ve küçük kasaba meclis yönetimleri ile birleşik komiteler tarafından yürütülürdü. Açık ha-

va eğlence yerlerinin sağlanması ve tahsisi gibi bir kaç hizmetin yürütümü muntika meclis yönetimlerine bırakılmıştı. İmar planları konusunda yetki sahibi olan yerel yönetimler İl meclisleri, şehrsel il, büyük kasaba meclisleri ile sadece iki küçük kasaba (St. Andrews ve Thurso) meclisi yönetimleri idi.

Koruyucu Hizmetler : 1967 İskoçya Polis Yasası'na göre bütün iller ve bazı büyük (tarihi gelişimi itibariyle eski) kasabalar polis otoritesi sayılmışlardı. Sonradan yapılan bir düzenleme ile 16 tane il polisi ve birleştirilmiş polis kuvvetleri ile 4 şehir polisi bulunmaktaydı. Birleştirilmiş polis kuvvetleri birleşik kurullar tarafından yönetilirdi. Diğerlerinde polisin yönetimi meclis üyelerinden kurulu komitelere aitti. Polisin teknik konuları genel olarak polis müdürünün sorumluluğunda bulunurdu.

Yangın söndürme hizmetleri açısından İskoçya 11 parçaya bölünmüştü. Bunlardan biri olan Glasgow yangın söndürme alayı kasaba meclisince yönetilirdi. Diğerlerinin yangın söndürme örgütü ise ait olduğu il ve büyük kasaba meclis üyelerinden kurulmuş birleşik komitelerce yönetilirdi.

Sivil savunma işlerinin sorumluluğu ise İskoçya İçişleri ve Sağlık İdaresi ile il ve şehrsel meclis yönetimleri arasında paylaşılmış durumda idi.

Kişiyeye Dönük Sosyal Hizmetler : İl meclislerinin, şehrsel il'lerin, büyük kasabaların, bazı hallerde —ceza ve tevkif evleri gibi— birleşik komitelerin sorumluluğundaydı. Eğitim hizmetleri il ve şehrsel il meclislerine aitti. Ancak bu hizmetlerin yürütümünün eğitim komitelerine devredilmesi gerekiyordu. Kütüphane, park, oyun bahçesi gibi o yeri rahat yaşanır hale getirecek tesisler ile ilgilenmek bütün yerel yönetimlerin görevi idi.

Yeniden Düzenleme Sonrası Hizmetlerin Bölüşümü

Hizmetlerin yeni kurulan «bölge» ve «muntika» yerel yönetimleri arasındaki bölüşümü, England ve Galler'in metropoliten olmıyan yerlerindeki il ve muntika yönetimleri arasındaki bölüşümüne benzemektedir,

Bölge yönetimleri, büyük planlama hizmetleri yanında endüstriyel gelişme, ulaştırma, su temini ve kanalizasyon gibi planlamayla ilgili diğer hizmetlerden sorumlu olmaktadır. Keza eğitim, sosyal işler, polis ve yangın söndürme, sınır koruması,, ölçü-ayar, yiyeceklerin standardizasyonu ve etiketleme sorumluluğunu da yüklenmektedirler.

Mıntika yönetimleri başlıca iskân sorumluluğunu (her ne kadar bölge yönetimleri gerek mintika yönetimleri gerekse diğer kuruluşlar için inşaat işlerini ayarlama hakkını bir dereceye kadar ellerinde muhafaza edecekler ise de) yüklenmektedirler. Mintika yönetimleri yerel planlama, inşaat kontrolü ve kitaplıklardan sorumlu olmaktadır. Yalnız Highland, Borders, Dumfries ve Kalloway bölge yönetimlerinde bu hizmetler bölge yönetimince yürütülecektir.

Mıntika yönetimleri, çevre sağlığı (çöplerin toplanması ve yok edilmesi, yenecek maddelerin temizliği, hava kirlenmesi, ölülerin gömülmesi ve yakılması dahil) ve eğlence ve oyun yerlerinin düzenlenmesi ile ruhsata bağlanması konularında tek sorumlu olmaktadır. Bunlar müzelerin, sanat galerilerinin, sosyal toplantı merkezlerinin, parkların ve açık hava dinlenme yerlerinin sağlanmasında mevcut yetkilerini «bölge» yönetimleri ile birlikte kullanacaklardır.

Ana kara parçasından ayrı olmaları nedeniyle Orkney, Western Isles ve Shetland'da ada yönetimleri kanunen bütün yerel hizmetlerden sorumlu olmaktadır. Bununla beraber, kendi polis ve yangın söndürme hizmetlerinin geniş ölçüde yönetiminde ve eğitim ile diğer sosyal hizmetler konusunda ana kara parçası ile müşterek hareket etmek ve yardımından yararlanmak durumunda olacaklardır.

VII — Yerel Yönetimler Mâliyesi

İskoçya'da da England ve Gallerde olduğu gibi yerel yönetimlerin gelirleri gayri menkul vergisine (rates), Devlet yardımlarına ve diğer çeşitli gelirlere dayanmaktadır. Yeniden düzenleme-

den önce Devlet yardımları il yönetimleri ile kasaba yönetimleri arasında paylaşılmaktaydı. Paylaşma esasları da England ve Gallerdeki gibiydi.

İl ve kasaba meclisleri menkul vergisi tarhına yetkiliydiler. İl meclisleri, kasabaları da içine alan kendi il sınırları içerisinde yürüttükleri hizmetlerin giderlerine bu kasabaların katkı payı olarak yıllık talepname (vergi oranına ilave edilmesini istedikleri miktarı belirten resmi yazı) gönderebilirlerdi. Mıntika meclis yönetimlerinin vergi tarh yetkileri yoktu. Fakat kendi giderlerine karşılık, vergi değerinin her İngiliz lirası başına 5 peniye kadar (bazı istisnalar hariç) her yıl İl meclis yönetiminden resmi talepte bulunmaya hakları vardı.

Yeniden düzenleme sonunda kurulan «bölge» ve «ada» yönetimlerinin gayri menkul vergisi tarh yetkileri bulunmakta; «mıntika» yönetimlerinin ise talepte bulunma hakları devam etmektedir.

İskoçyada son vergi kıymet takdirleri 1971 yılında yapılmıştır. Kıymetlendirme, mesleki (»ilgiye sahip olup yetkili makamlarca (bunlar II meclisleri ve Şehirsel İl meclisleri idi) atanmış kıymet takdir memurlarınca yapılmıştır. İtirazlar her değerlendirme sahası için o yerin Şerifi tarafından atanmış «Kıymet Takdir İtiraz Komitesi» ne yapılır. Bundan sonra Court of Session'ın üç yargıcından oluşan «Arazi Kıymet Takdir İtiraz Mahkemesi» ne dava açılabilir. Kıymet takdir esasları England ve Gallerde olduğu gibi yani serbest piyasada makul kira geliri üzerine oturtulur. Bununla beraber endüstri ve yük taşımacılığında kullanılan gayri menkullerde yıllık net kıymetinin yarısı olarak hesaplanır. Genel olarak kıymet takdiri konularında görüş bildirmek üzere Devlet Bakanlığınca bir «İskoçya Kıymet Takdir Danışma Meclisi» kurulmuş bulunmaktadır.

KUZAY İRLANDA'DA YEREL YÖNETİMLER

Son zamanlara kadar Kuzey İrlanda'da yerel yönetimlerin yapısı 19. yüzyıl hukuk düzenine dayalı olarak England ve Galler-

deki genel hatlara çok benzer bir şekilde gelişme göstermiştir. 1973 Ekim ayında, mevcut yerel yönetimlerin yerine, tek kademeli 26 adet «mıntika» yönetimi kurulmuş ve eskiden yerel yönetimlerce yürütülen birçok hizmetler merkezi hükümet kuruluşlarına devredilmiştir. Şimdi bu hizmetler ya ilgili merkezi hükümet kuruluşlarının yerel bürolarınca ya da merkezi idareye karşı sorumlu «saha kurulları» nca yürütülmektedir. Mıntika meclisleri yerel halkın görüşlerini temsil etme sorumluluğunu taşımakta olup İskân, Yerel Yönetim ve Planlama Bakanlığınca, bölgesel hizmetlerde kendilerine danışılmaktadır.

1972 tarihli Kuzey İrlanda Yerel Yönetim Yasası yeni yerel yönetimlerin yapısını, yetkilerini, üyelerin niteliklerini, meclis toplantılarını, başkan ve ikinci başkanın seçimlerini, komitelerin kuruluşunu, memurların atanma ve yer değiştirmelerini, bütçe ve mali konularını, ödünç alma, teftiş, kanuni müracaat yolları ile diğer hukuki ve yönetsel hususları saptamış bulunmaktadır. England ve Gallerde olduğu gibi, bazı yönetimlerin merasime ve temsile ait geleneksel rolleri yeniden düzenlemeler sırasında saklı tutulmuştur. Belfast ve Londonderry eskiden olduğu gibi «kasaba statüsü» nü bazı ufak değişikliklerle muhafaza etmektedirler. Diğer mintika meclisleri de kendilerine kraliyet fermanıyla «kasaba statüsü» verilmesi için Kraliçeye başvurabileceklerdir.

Her mintika yönetimi çevredeki şehirselle ve kırsal alanı da kapsamak üzere belli başlı bir kasaba veya iskân merkezine oturtulmuştur. Mıntika yönetimlerinin sınırları ve seçim çevreleri 1972 tarihli Yerel Yönetim (Sınırlar) Genelgesi ile saptanmış olup meclis üyelerinin süresi 4 yıldır. İlk seçimler 1973 yılında nisbi temsil esasına göre yapılmıştır. Vekil aracılığıyla oy kullanmak olanağı bulunmaktadır.

Bütün yerel yönetimler de dahil olmak üzere kamu kuruluşlarının kötü yönetimlerine karşı yapılan şikâyetleri incelemek üzere tamamen bağımsız ve kanuni yetkiyi haiz bir Şikâyetler Komiseri — Commissioner for Complaints— bulunmaktadır.

Hizmetler

Mıntika meclis yönetimleri aşağıdaki hizmetlerden doğrudan doğruya sorumludurlar: hava kirlenmesi ve temiz hava politikası, gürültünün önlenmesi, yiyeceklerin temizliği, ev hayvanlarının kontrolü, dükkân ve mağazalarda emniyetin ve sağlığın korunması dahil genel sağlık hizmetleri; kapalı ve açık hava eğlence yerleri —örneğin yüzmeye havuzları, spor alanları, parklar, müzeler ve sanat galerilerinin sağlanması; çöplerin toplanması, yok edilmesi ve sokakların temizlenmesi gibi temizlik ve çevre sağlığı hizmetleri; karada ve su yollarında emniyet; tüketicilerin korunması, dansinglerin ve genel eğlence yerlerinin ruhsata bağlanması, inşaat ruhsatları ve yönetmelikler çıkarılması gibi düzenleyici hizmetler; mezarlıklar ve ölü yakma fırınları; havagazı ve mezbaha ve pazar yerleri.

Eğitim ve kitaplıklar, sağlık ve kişiye dönük sosyal hizmetler, iskân, yangın söndürme, elektrik işleri, kanalizasyon ve spor işleri mintika meclis üyelerinin de yer aldığı, fakat o yerdeki merkezi hükümet kuruluşları başkanları tarafından atanan kimselerden oluşan «yerel kurullar» veya diğer örgütlerin sorumluluğundadır. Kuzey İrlanda'da eğitimden, kitaplıklardan ve gençliğe hizmet götürmekten bu şekilde sorumlu 5 tane yerel kurul bulunmaktadır. Bunlar, mintika meclisleri ile birlikte, açık hava dinlenme yerlerinin, sosyal, fiziki ve kültürel faaliyetler için gerekli tesislerin sağlanmasında görevlidirler. Hastaneler, genel sağlık servisleri ve kişiye dönük sosyal hizmetleri de içine alan sağlık ve sosyal hizmetler, Sağlık ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı adına, dört adet yerel kurul tarafından yürütülmektedir. Kamuya ait bina ve meskenlerin yapımı, bakımı, tahsisi ve yönetimi ile mesken satın almak isteyen vatandaşlara yardım olarak ev onarım bağışi ve borç para sağlanmasından Kuzey İrlanda İskân İcra Dairesi (Housing Executive) sorumlu bulunmaktadır. Bu idarenin her bir «mintika» yönetimi sınırları içinde bir taşra örgütü bulunmaktadır. Yangın söndürme hizmeti Kuzey İrlanda Yangın Söndürme Kuruluşu'na verilmiştir. Elektrik İşleri, Birleşik Elektrik Kurumu, Kuzey İrlanda Elektrik Kurulu ve Belfast ile Londonderry elektrik kuruluşlarının «Kuzey İrlanda Elektrik Ser-

visi» adı altında birleştirilmesi ile kurulan örgütçe sağlanmaktadır. Ana drenaj kanalları ve şehir içi drenaj işleri Tarım Bakanlığına ait bulunmaktadır. Ayrıca danışma organı olarak bir «Drenaj Meclisi» kurulmuştur. Spor ve beden eğitimi alanları Kuzey İrlanda Spor Meclisi tarafından geliştirilmektedir.

Karayollarının, su sağlanmasının ve kanalizasyon hizmetlerinin kontrolü, mülki meclis yönetimleri ve personeli ile yakın bir işbirliği içinde çalışan Kuzey İrlanda Çevre Bakanlığının, her mülki meclis yönetimi içinde kurmuş olduğu yerel ofislerce yürütülmektedir. Keza plan işleri de İskân, Yerel Yönetim ve Planlama Bakanlığının bu kabil yerel ofislerince yürütülmektedir. Gayri menkul vergi oranı konusunda yeni bir sistem uygulanmakta ve buna göre vergi iki kısımdan oluşmaktadır. Bir kısmı tek düze olarak Kuzey İrlanda Maliye Bakanlığınca bir bölgesel oran şeklinde saptanmakta; diğer kısmı ise mülki meclis yönetimlerinin her biri tarafından kendi gereksinimleri göz önünde tutularak belirlenmektedir.

Türk İdare Dergisi

1978/Yıl 49/Sayı 359/SS. 88 -125

BELEDİYE BÜTÇELERİNİN ONAYI

—Vesayet Makamının Görev ve Yetkileri—

Doğan PAZARCIKLİ

GİRİŞ

Merkezi idareye belediyeler üzerinde tanınmış bulunan vesayet yetkileri içinde en sık kullanılanlardan birisi, kuşkusuz belediye bütçelerinin onaylanması ile ilgili olanıdır. Mülki amirlerimiz her yıl Şubat ayı sonunda yetki alanlarına giren bir ya da birkaç belediyenin bütçesini, yasada gösterilen ilkelere göre onaylamak durumundadırlar. Bu denli sık kullanılmasına karşın, uygulamada yetkinin zaman zaman ya yeterli etkinlikte kullanılmadığı, ya da yetki sınırının aşarak kullanıldığı bir gerçektir. Mülki amirlerimiz, bütçelerini ayrıntılı bir biçimde inceleyecek zamanı kolayca bulamadıkları gibi, bütçeleri önceden inceleyip aksayan noktaları kendilerine bir rapor halinde sunacak yetişmiş danışmanlardan da çok kez yoksundurlar. Konu ile ilgili olarak bilinmesi gereken yönetmelik, genelge, açıklama ve içtihatları el altında bulundurma olanağı da her zaman sağlanamamaktadır.

Bu incelemenin amacı, işte bu gerçekler ışığında, belediye bütçelerinin onaylanması ile ilgili bilgileri vesayet makamlarına ve onlara danışmanlık yapmak durumunda bulunan birimlere bir şema halinde sunmaktır.

Vesayet Yetkisi Nedir?

Mülki amirler belediye bütçelerini bir idari vesayet makamı olarak onaylarlar. Başka bir deyişle, belediye bütçelerini onaylarken kullandıkları yetki vesayet yetkisi niteliği taşır. O halde, konuya girmeden önce, «vesayet yetkisi nedir» kısaca hatırlamakta yarar vardır.

Vesayet yetkisi, merkezi idarenin ademi merkeziyet idaresinin (mahalli idarenin) karar, eylem ve işlemlerini denetlemek, onları bozabilmek yetkisidir. Mahalli idarelerin özerklik alanları belirlenirken, bu alanın nerede başlayıp nerede biteceği konusu merkezi idare için önemli bir sorun olarak ortaya çıkar. Gerçekten de, kendi karar ve yürütme organları bulunan mahalli idarelerin, merkezi idarenin benimsediği genel kamu hizmeti anlayışının dışına çıkması olasılığı vardır. Merkezi idare, bir kısım kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini mahalli idarelere bırakırken, bu hizmetlerin ülke çapında aynı temel ilkeler doğrultusunda yapılmasını da sağlamak zorundadır. İşte bunun için, bir yandan mahalli idarelere bazı alanlarda özerklik tanırken, bir yandan da onların bazı karar, eylem ve işlemlerini denetlemek gereğini duyar.

Ama konunun bir diğer yüzü daha vardır: Merkezi idare, kendi organlarına tanıdığı vesayet yetkisinin sınırlarını da belirlemek zorundadır. Aksi halde, vesayet denetimi adına mahalli idarelerin özerklik alanlarına girmiş, mahalli idarelerin varoluş amacını çiğnemiş olur. Bu tehlikeyi önlemenin yolu, vesayet yetkisinin konusunu, kapsamını ve biçimini yasalarla kesin olarak saptamalıdır.

Demek oluyor ki, idari vesayet hiçbir zaman merkezi idarenin, mahalli idarenin özerklik alanına müdahalesi anlamına gelmez. Bu nedenle, mülki amirlerin yasanın açıkça vermediği bir yetkiyi vesayet yetkisi olarak kullanma olanakları da bulunmamak gerekir.

Bu nokta özellikle önem taşımaktadır. Aşağıda uygulamalardan ve Danıştay kararlarından örnekler verirken konuya daha açıklık getirmiş olacağımızı sanıyoruz.

Bizde vesayet yetkisi, mahalli idarelerin organları, kararları, eylem - işlemleri ve personeli üzerinde onaylama, bozma, önceden izin verme, yerine geçerek karar verme, denetleme biçimlerinde kullanılır. Belediye bütçeleri ile ilgili olarak mülki amirlerin sahip oldukları yetki genel anlamda onaylama yetkisidir. Bu yetki bazı durumlarda yerine geçerek karar verme yetkisi ile birlikte kullanılır.

Asıl konuya girmeden önce bir noktayı daha belirtelim: Bütçelerin onaylanması, bütçeyi ortaya çıkaran belediye meclisi tasarrufundan ayrı bir tasarruftur. Yani meclis kararı tek başına hüküm ifade eden bir tasarruftur. Hüküm ifade etmesi onaylanmasına bağlı değildir. Onaylama, vesayet makamının müstakil bir tasarrufudur ve yalnızca meclis kararının iptal edilmeyeceğini belirtir. Bu durumun konumuz açısından ortaya çıkardığı bir takım sonuçlar vardır:

a — Meclis kararının onayı, o kararın konusunu, özünü etkilemez, ona dokunmaz, vesayet makamı kararı onaylamak ya da onaylamamak suretiyle yalnızca onun doğuracağı sonuçları etkiler. Dolayısıyla vesayet makamının meclis kararı üzerinde değişiklik yapamaması gerekir. Ancak aşağıda göreceğimiz gibi, bütçelerin onayı ile ilgili olarak, mülki amirlere bütçe üzerinde bazı değişiklikler yapma yetkisi de verilmiştir. Mülki amirlerin bütçe üzerinde değişiklik yaparken, bu istisnai nitelikteki yetkiyi, yalnızca yasada gösterilmiş bulunan konular için kullanmaları gerekir.

b — Meclis kararının onayı, mahalli idareye kararın uygulanması yönünde bir zorunluluk yüklemes. Yani, mahalli idare dilerse eski kararını uygulamaz, bir bölümünü ya da tamamını değiştirir. Ancak o takdirde ortaya yeni bir tasarruf çıkmış olacağından, bu yeni tasarrufun da onaya sunulması gerekir.

b — Meclis kararının onayı, mahalli idareye kararın uygulanması yönünde bir zorunluluk yüklemes. Yani, mahalli idare

dilerse eski kararını uygulamaz, bir bölümünü ya da tamamını değiştirir. Ancak o takdirde ortaya yeni bir tasarruf çıkmış olacağından, bu yeni tasarrufun da onaya sunulması gerekir.

c — Meclis kararının onaya bağlı olması, o kararın yürütülmesi gerekli bir karar olma niteliğini ortadan kaldırmaz. Bu durum özellikle belediye bütçelerinin onayı konusunda daha belirgindir. Nitekim, yasaya göre, mülki amirler belediye bütçelerini en geç bir hafta içinde onaylamak durumundadırlar. Aksi halde bütçe kendiliğinden yürürlüğe girecektir.

d — Meclis kararını onaylayan makamın bu tasarrufla ilgili olarak herhangi bir sorumluluğu yoktur. Karar ile ilgili her türlü sorumluluk kararı veren mercie aittir. Dolayısıyla karara karşı açılacak davalarda husumetin vesayet makamına yöneltilmesi olanaksızdır. ⁽¹⁾

Bütçe Nedir - Nasıl Hazırlanır

1580 Sayılı Yasanın 119. maddesi belediye bütçesini «...belediyenin her yılın Ocak ayı başından ertesi yılın Aralık ayı sonuna kadar bir yıla ait gelir ve giderini gösteren, belediye gelirlerinin toplanmasına, hizmetlerin yapılmasına ve harcamalarına izin veren» bir tasarruf olarak tanımlar, (maddedeki tarihler 5419 Sayılı Yasa uyarınca Mart ve Şubat olarak değerlendirilmelidir.)

Belediye bütçesinin hangi ilkelere göre hazırlanacağı, hangi belediye organlarınca nasıl görüşülüp kabul edileceği, nasıl uygulanıp nasıl denetleneceği 1580 Sayılı Yasada, Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğünde ve Belediyelerin Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliğinde gösterilmiştir. Burada konunun bu yönü üzerinde ayrıntıya girilmeyecektir. Ancak, belediye bütçesinin hazırlanması aşamasında yalnızca meclise değil, daire amirlerinden saymana, saymandan belediye başkanı ve encümene kadar çeşitli organlara görev verilmiş bulunduğunu önemle belirtelim. Bütçenin sağlıklı olması, bütün organların görevlerini eksiksiz olarak yerine getirmesine bağlıdır.

¹ S. S. Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 3. bs. C. 2, SS. 622 639.

Bütçe 1 Mart tarihinden geçerli olduğuna ve mülki amire bütçeyi onaylamak üzere bir haftalık süre tanınmış bulunduğuna göre, bütçe görüşmelerinin Şubatın son haftası başında bitirilmesi de özel bir önem taşır.

BELEDİYE BÜTÇELERİNİN ONAYI

Belediye bütçelerinin onayına ilişkin ilkeler 1580 Sayılı Yasanın 70/1, 71, 123 ve 124. maddelerinde gösterilmiştir. Yasanın 70/1. maddesinde, belediye meclisinin görüşüp karar vereceği işler arasında bütçe de sayılmakta, 71. maddesinde ise hangi meclis kararlarının mülki amirinin onayı ile yürürlüğe gireceği açıklanmaktadır. Maddeye göre, bütçenin de mülki amir onayına sunulması gerekir.

Bütçelerin hangi ilkeler ışığında onaylanacağı yasanın 123. maddesinde gösterilmiş, 124. maddesine ise, bir önceki maddede gösterilen sebep ve usuller dışında bütçenin değiştirilemeyeceği belirtilmiştir.

Şimdi konuyu daha yakından inceleyelim:

1— Bütçelerin onaylanmasında görev, yetki ve süre

123. maddenin ilk ve son fıkraları şöyledir:

«Bütçeyi tasdike selâhiyettar makamlar, vürudu tarihinden itibaren en geç bir hafta zarfında tetkik ve tasdik ederler.

1 —

2 —

3 —

4 —

5 —

Bu suretle aynen ve tadilen tasvip edilen bütçe katileşir, mahalli en büyük mülkiye memuru tarafından yapılan tadilâta kar-

şı belediye meclisleri Şûrayı Devlete müracaat edebilirler. Bir hafta zarfında tasvip edilmeyen belediye bütçeleri doğrudan doğruya katileşmiş addolunur.»

«Bütçeyi tasdike selâhiyettar makam», aynı yasanın 71. maddesine göre mahallin en büyük mülkiye memurudur. Bu makam bütçeyi «vürudu tarihinden itibaren en geç bir hafta zarfında tetkik ve tasdik» etmek durumundadır. Yani herhangi bir gerekçe ile bütçeyi onaylamadan geri gönderemez, onaylamak zorundadır. Çünkü vesayet konusunu anlatırken açıklamaya çalıştığımız gibi kendisine, 123. maddenin bentlerinde gösterilen konularda meclis yerine geçip karar verme yetkisi de tanınmıştır. Bu yetkisini kullanıp bütçe üzerinde gerekli değişiklikleri yapacak ve ondan sonra onaylayacaktır. Bu konudaki yetki kendisine ait olduğundan, yetkiyi bizzat kullanacaktır. Gerekli düzeltme ya da değişikliklerin yapılması isteği ile bütçeyi geri göndermeyecektir. Bütün bu işlemler bir hafta içinde bitirilecektir.

Görüldüğü üzere, mülki amir kendisine sunulan bütçede gerekli gördüğü düzeltmeleri bizzat yapacak, bunların düzeltilmesini belediyeden istemek suretiyle bir haftalık süreyi geçirdiği takdirde, bütçe kendiliğinden kesinleşmiş olacaktır. Bir haftalık sürenin başlangıç tarihi, bütçenin Kaymakamlık kaleminde kayda alındığı, daha doğrusu zimmet defterinde gösterilen teslim alınış tarihidir. Bu tarih dahil olmak üzere 7 gün içinde bütçenin onaylanması gerekmektedir. Anlaşıldığına göre, hafta tatili ve resmi tatil günleri de 7 günlük süreye dahil sayılmaktadır. Sürenin bitiş tarihi, bütçenin belediyeye «vürud» ettiği tarihtir.

Mülki amir tarafından belediye bütçesi üzerinde yapılan değişikliklere karşı belediye meclisi Danıştaya başvurabilir. Bilindiği üzere, 1580 Sayılı Yasanın 73. maddesinde, meclisçe kesin olarak verilen kararlara karşı ne yolda ve hangi mercilere başvurulacağı gösterilmiştir. Bütçelerin mülki amir tarafından değiştirilmesi üzerine yapılacak itirazın usul ve mercii ise 123. maddede gösterilmiştir. Bu iki madde arasındaki farka burada kısaca değinilmesi uygun bulunmuştur.

Belediye bütçesi 1 Mart tarihinde yürürlüğe gireceğine göre, onay işleminin bu tarihten önce bitirilmesi gerektiği düşünülebilir. Doğrusu da budur. Ne var ki, uygulamada bütçe görüşmeleri çok kez Şubat sonuna kadar sürdürülmekte ve bütçeler mülki amirliğe Mart ayı başlarında gönderilmektedir. Bu takdirde, mülki amir bütçeyi aldığı tarihten itibaren yine bir haftalık süre içinde onaylayacak demektir. Bu süre içinde eski yıl bütçesi uygulanır ve toplanan gelirlerle yapılan ödemeler, bütçe kesinleştikten sonra yeni yıl bütçesine mahsup edilir.

Buraya kadar yapmış bulduğumuz açıklamalara bazı içtihatlarla ışık tutmaya çalışalım:

« Kaymakamın bütçeyi iade sebeplerinde gösterilen hususları bütçeden çıkarmak veya ıslâh etmek suretiyle kanuni şekle ifragı mümkün iken bunu yapmamak suretiyle bütçeyi iade etmiş olması ve bu müddet zarfında da bir haftalık kanuni sürenin geçirilmiş olması hasebiyle bu yer belediye bütçesinin kesinleşmiş bulunduğu...»

(D.2.D. 8.2.1953, E. 364, K. 156 sayılı karar.)

«.....kanunun kabul etmiş olduğu bir haftalık müddet bütçenin salahiyetli mercie vürudundan itibaren işleyeceği, belediye bütçesinin 4.3.1955 tarihinde vilâyete vurut etmiş olduğu da evrak arasındaki zimmet defteri örneğinden anlaşıldığı cihetle bu tarihin mebde ittihazi zaruridir. Valinin kendisine tevdi edilen bütçeyi belirli müddet içinde ya aynen veyahut tadilen tasdik etmesi lâzım gelirken bu kanuni icaba riayet etmiyerek hayali bulunan varidat fazlasının tenzili ve 1955 yılı bütçesine nakit olarak konması gereken asker ailelerine yardım parasının ilâvesi için bütçeyi iade etmesi kanunun ruh ve maksadına aykırı olduğu kadar bu husustaki vilâyetin 11.3.1955 tarihli yazısının belediyeye 12.3.1955 tarihinde gelmiş olması ve bütçe üzerinde fiili bir değişiklik yapılmamış bulunması sebebiyle belediye meclisinin bütçeyi katileşmiş addetmesi de o kadar kanunun metnine uygun bir keyfiyettir. Valinin iddiası veçhile belediyeye vürud tarihi değil ve fakat yazının yazıldığı 11.3.1955 tarihinin kabulü

halinde de bir haftalık müddet geçmiş bulunmaktadır. ... Bu sebeple, 4.3.1955 tarihinde tasdik edilmek üzere Valiliğe gönderilen bu kanunun tarif ettiği şekilde aynen veya tadilen tasdik edilmeden 12.3.1955 tarihinde belediyeye iade edilen bütçenin tasdik edilmiş addedilmesi lâzım geleceği yolundaki belediye meclisi itirazının kabulüne....»

(D.2.D. 8.9.1955 gün ve E. 2531, K. 1187 sayılı karar. Bu karar D. Gn. Kur. nun 29.9.1955 gün ve E. 266, K. 236 sayılı kararı ile onanmıştır.)

«...25.2.1969 tarihinde Kaymakamlığa gönderilen belediye bütçesinin mezkûr bir haftalık sürenin dolmasından sonra 13.3.1969 tarihinde tadilen tasdik edilmiş olması muvacehesinde sözü edilen hükme nazaran doğrudan doğruya kesinleşmiş sayılacağı cihetle hüküm ifade etmeyen tadilâta ilişkin itirazın incelenmesine yer olmadığına....»

(D.3.D. 12.4.1969 gün ve E. 187, K. 198 sayılı karar.)

«...bütçesi üzerinde yapılan tetkikat sonucunda İslahı lüzumlu görülen hususlar tesbit edilmekle beraber, bütçe buna göre tadil ve tasdik edilmeksizin iade edilmiş olduğuna göre kanunun tayin ettiği müddet içinde aynen veya tadilen tasdik edilmediği anlaşılan bütçenin kesinleşmiş bulunduğuna. ...»

(D.2.D. 9.5.1957 gün ve E. 1435, K. 1393 sayılı karar. Bu karar D. Gn. Kur. nun 20.5.1957 gün ve E. 1278 K. 779 sayılı kararı ile onanmıştır.)

«...1580 Sayılı Yasanın 70 ve 71. maddeleri hükümleri muvacehesinde belediye meclislerinin bütçe ile ilgili kararları mülki amirin onayı ile kesinleşmektedir. Belediye meclisinin söz konusu kararı ise, bütçe ile ilgili olduğu cihetle bu karara vaki itirazın tasdike tabi olmayan belediye meclisi kararlarına yapılacak itirazlara ilişkin 73. madde hükmüne göre incelenmesinin mümkün bulunmadığına....»

(D.3.D. 9.5.1970 gün ve E. 164, K. 191 sayılı karar.)

2 — Bütçe Kararnamesinin İncelenmesi

Madde 123/1 : «Bütçe kararnamesi metninde kanun ve nizamnamelerin kabili telif olmayan madde ve ibareleri tashih.»

Bütçe formlarının baş kısmında bütçenin nasıl uygulanacağını gösteren bir kararname bulunur. Bu kararnamede, özetle bütçenin gelir-gider tutarları, bütçeye hangi cetvellerin eklenmiş bulunduğu, belediye vergi ve resimlerinin taksit süreleri, asker ailelerine yardım için hangi gelir çeşitleri üzerine ne oranda zam konulduğu, mutemetlere verilecek avans miktarı vb. gibi noktalar gösterir. Kararname bütçeye hukukilik kazandıran bir metindir. Ve altı, başkan ya da başkan vekillerinden biri ile kâtiplerden biri tarafından imza edilir.

Mülki amir bu kararnamede yasa ve tüzük hükümlerine aykırı bir madde bulunup bulunmadığını incelemek ve gerekli düzeltmeleri yapmak durumundadır. Burada, sık sık karşılaştığımız bazı yanlış uygulamalardan örnekler vermek istiyoruz:

— Özellikle küçük belediyelerimiz konuyu iyi bilmediklerinden, bütçe kararnamesi üzerinde hiçbir işlem yapmadan olduğu gibi onaya sunmaktadırlar. Bu durumda mülki amir neyi inceleyecektir? Bütçeyi geri göndermesi halinde bir haftalık süreyi geçirebilecektir. Bütçeyi onaylamaması da düşünölemeyeceğine göre ne yolda işlem yapmalıdır? Kanımızca, derhal belediyesinden bütçe kararnamesinin görüşölmesine ilişkin meclis tutanaklarını istemeli ve incelemesini buna göre yapıp gerekli düzeltmelerde bulunmalıdır. Ancak, gözlemlerimize dayanarak belirtelim ki, bütçe kararnamesinin meclisde de hiç görüşölmemiş ya da (1580 Sayılı yasanın 121. ve Belediye Meclislerinin Çalışma Usulünü Gösterir Yönetmeliğin 6. maddelerine aykırı olarak) kararname maddelerinden hiç söz edilmeden, «Kararname görüşölüp kabul edilmiştir.» şeklinde karara bağlanmış olması ihtimali de vardır. Böyle bir durumla karşılaşılmaması halinde, kararnamede doldurulmayıp boş bırakılan konular için, meclisin herhangi bir karar almamış olduğunu kabul etmek ve diğer konuların incelenmesine geçmek gerekir. Ancak bu durumda, yıl içinde, örneğin asker aileleri için hiçbir gelir çeşidine zam uygulanmaması ya

da mutemetlere avans verilmemesi gerektiği hususunun belediyeye ayrı bir yazı ile bildirilmesi yerinde olur.

— Bazı kararnamelerde mutemetlere 2000 - 3000 lira avans verilebileceği belirtilmektedir. Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü'nün 30. maddesine göre mutemetlere en çok 1000 lira avans verilebileceğinden, bu durum mülki amir tarafından, meclisin azami haddi benimsediğinin kabulü ile, 1000 liraya indirilmelidir. Kanımızca mülki amirin daha düşük bir rakam seçmemesi gerekir. Çünkü o takdirde meclisin özerklik alanına girmiş olacaktır.

— 4109 Sayılı Yasanın 4. maddesinin (a) bendinde 5237 sayılı Yasanın 1, 2, 18, 41. maddelerinde yazılı gelir çeşitleri hariç olmak üzere bu yasaya göre alınmakta olan resimlere % 50 ye kadar zam yapılabileceği belirtilmektedir. Hangi gelir çeşitleri üzerine zam yapılabileceği ise 5237 sayılı yasanın 44. maddesinde gösterilmiştir. Eğer, kararname metninde 44. maddede sayılan gelir çeşitleri dışında başka gelirlere örneğin eğlence resmine, yapı ruhsat denetleme harcına da zam yapılacağı belirtilmiş ise, mülki amir bu maddeleri kararname metninden çıkaracaktır. Bir başka nokta, 44. maddenin izin verdiği gelir çeşitlerine % 50 nin üzerinde zam yapılmış olması halidir. Bu durumda, meclisin en yüksek haddi benimsediğinin kabulü ile, oranın % 50 ye düşürülmesi gerekir. Mülki amirce daha düşük bir oran saptanması kanımızca olanaksızdır.

4109 Sayılı Yasanın 4. maddesinin (b) ve (c) bentlerinde, sınai müesseselerde ve tramvaylarda kullanılan elektrik ve havagazı hariç olmak üzere belediye sınırları içinde istimplâk edilen elektriğin beher kilovatına bir kuruş ve havagazının beher m³ üne 20 para, şehir ve kasabalar dahilinde işleyen otobüslerin bilet bedellerine ve banliyö trenlerinin ve diğer muayyen tarifeli nakil vasıtalarının 1. mevki biletlerine bir kuruş zam yapılabileceği belirtilmektedir Bu iki bente gösterilen miktarlar kesindir. Yani belediye meclisi söz konusu bentlerde gösterilen miktarları azaltıp çoğaltamaz. Bu miktarlarda zammı kabul eder ya da etmez. Burada dikkat edilmesi gereken nokta şudur: Belediye meclisi 4109 Sayılı Yasanın 4. maddesinde gösterilen zamların dilerse bir kısmını, dilerse tümünü kararlaştırabilir. Mülki amir, genel anlam-

da meclise tanınmış bulunan bu takdir yetkisine müdahale edemeyecektir. Yalnızca, yapılmış bulunan zamların yasada gösterilen gelir çeşitlerine ve yasada gösterilen oran ya da miktarlarda yapılıp yapılmadığını incelemekle yetinecek, bu konuda gerekli gördüğü düzeltmeleri yapacaktır.

— Bazı belediyelerin, meclise ait bir yetkinin encümene verildiğine de tanık olunmuştur. Meclisin yetkileri ve görevleri 1580 sayılı Yasanın 70. maddesinde gösterildiğine göre, maddeye aykırı bir hükmün kararnamede yer aldığını gören mülki amir gerekli düzeltmeyi yapmalıdır.

— Kararnamelerde yer almasına gerek bulunmayan bazı konuların da zaman zaman kararnameye sokulduğu görülmektedir. Örneğin, «memur maaşları 657 sayılı Yasaya göre ödenir», ya da «tedavi giderleri tedavi yönetmeliği uyarınca yapılır» şeklindeki hükümlerin pratik anlam taşımadığı açıktır. Mülki amirin, bu gibi gereksiz hükümleri kararnameden çıkarması yerinde olur.

— Kararnamelerde yer alabilecek yasa ve tüzük dışı hükümler elbet bu kadar değildir. Biz sık sık karşılaştığımız birkaç örnek vermekle yetindik. Aslında mülki amirin karşısına çok daha değişik konular gelebilir. Yapılması gereken şey özetle kararnamede yer alan hükümlerin yasa ve tüzük hükümlerine aykırı bulunup bulunmadığını araştırmak ve aykırı olanları çıkarmak, kararnamayı yasa ve tüzük hükümleri çerçevesine sokmaktır. Önemle belirtelim ki, vesayet yetkisinin tarifi gereği, yasa ve tüzük hükümlerine uygun bulunan kararname üzerinde mülki amirin yapacağı birşey yoktur.

3 — Gelir Bütçesinin İncelenmesi

Madde 123/2 : «**Belediyenin tahsile selâhiyetkar olmadığı varidatı tay, veya tarife ve salahiyeti kanuniye fevkinde konulan muhammenatı haddi kanuniye tenzil**»

Belediye hizmetleri ile belediye gelirleri arasında doğru orantılı bir ilişki vardır. Başka bir deyişle, belediye bir yıl içinde yapmayı düşündüğü hizmetleri plânlarken, o yıl içinde sağlamayı umduğu gelirlerimde sağlıklı bir biçimde tahmin edebilmek zorundadır. O nedenle, gelirlerin doğru tahmini büyük önem taşır. Çünkü aksi halde, gerçekleşmesi olanağı bulunmayan bir bütçe ortaya çıkmış olacak ve hizmetlerin bütçede planlandığı gibi yürütülmesi güçleşecektir.

Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü'nün 9. maddesi gelirlerin doğru tahmini için bazı ilkeler getirmiştir. Madde aynen şöyledir:

«Bütçeye konulan varidat geçen son üç senelik varidatın kati hesaplarındaki tahsilatın vasatısiyle yeni sene için kanunen vergi ve resimlerin nisbetlerindeki tadilat ve mahallen vuku bulmuş sebepler nazari dikkate alınarak tahmin edilir. Son üç senelik tahsilat mukayese cetveli bütçeye raptedilir.»

Demek ki, Belediye meclisi gelir bütçesi tahminlerini yaparken, en başta son üç yıllık kesin gelirleri (yani fiilen tahsil edildiği anlaşılan, kesin hesaplarda ve bütçeye bağlı J cetvelinde gösterilen gelirleri) dikkate alacaktır. Yeni bütçe tahminlerini bunların ortalamalarına göre yapacaktır. Ama bu arada vergi yasalarında, gelir tarifelerinde değişimler olmuşsa bunları ayrıca değerlendirecektir. Son olarak, mahalli koşullarda yer alan değişimleri de tahminlerine esas alacaktır.

Konuyu biraz daha açmak üzere, belediye gelirlerinin hangi yasalara göre ve nasıl toplandığına kısaca değinelim:

Temel yasa 5237 sayılı belediye gelirleri yasasıdır. Diğer gelir yasaları ise, 394 sayılı hafta tatili yasası, 3434 sayılı Oyun Alet ve Vasıtaları Resmi hakkındaki yasa, 4109 sayılı yasa, 1319 sayılı emlak vergisi yasası, 197 sayılı motorlu kara taşıtları vergisi yasası, 6802 (ve 1137) sayılı gider vergileri yasası, 6183 sayılı amme alacaklarının tahsili hakkındaki yasa, 1003 sayılı binaların numaralanması hakkındaki yasa, 80 sayılı hallerin idaresi hakkındaki yasadır.

Bu yasalarda sözü edilen gelirlerden bir kısmı doğrudan doğruya belediye tarafından tahsil edilmez, ilgili resmi daireler ve kurumlar tarafından tahsil edilip belediyeye ödenir. Bir kısım gelirler için ilgili yasada kesin miktar ya da oranlar gösterilmiştir. Belediye tahsilatını bu miktar ve oranlara göre yapar, (örneğin 5237 sayılı yasanın 13 - 16, 22 - 23, 33. maddeleri ile 3434 sayılı yasada gösterilen gelirler) Bir kısım gelirler için ise Yasada gösterilen sınırlar içinde kalmak kaydıyla belediye meclisine tarife yapma yetkisi tanınmıştır. Tahsilat bu tarifeye göre yapılır, (örneğin 5237 sayılı yasanın 6 - 12, 17 - 21, 24 - 32, 34 - 37, 39. maddeleri ile 394 ve 80 sayılı yasalarda gösterilen gelirler.)

Şimdi konuyu somutlaştıralım:

Belediyenin, kendi dışında tahsil edilip aldığı gelirler üzerinde hiçbir kontrolü yoktur. Bütçesine önceki yıllar tahsilâtına bakarak uygun bir rakam koyacaktır. Pay olarak alınan bu gelirler nüfus esasına göre dağıtıldığından, belde nüfusundaki artış-azalışın dikkate alınması gerektiği düşünülebilir. Ancak genel nüfus sayımının 5 yılda bir yapıldığı ve dolayısıyla belde nüfusunun her bütçe yılı başında gösterdiği artış-azalışın aslında önem taşımadığı ortadadır. Öte yandan, eğer söz konusu gelir yasalarında yıl içinde değişiklik yapılmışsa, bu değişikliğin belediye geliri üzerinde oynayacağı rolün doğal olarak değerlendirilmesi ve yetki bütçe tahmininin buna göre yapılması gerekir. Ama örneğin, bütçe yapımı sırasında parlamentoda yeni bir gelir yasası görüşülüyor diye, ya da mevcut bir gelir yasasında yer alan miktar ve oranların artırılıp düşürülmesi söz konusu ediliyor diye, bu durumu bütçe tahminlerimize dayanak yapamayız. Gelir tahminlerinde ancak kesinleşmiş yasalara güvenebiliriz. Özetle, belediye meclisi bütçeyi görüşürken sözünü ettiğimiz bu ilkelere uyulup uyulmadığını araştırmak zorundadır. Aynı durum mülki amir açısından da geçerlidir. Bütçe gelir tahminlerinde bu ilkelere uyulmadığını saptayan mülki amir bütçe üzerinde gerekli düzeltmeleri yapabilecek demektir. İlân reklâm resmi ile ilgili gelir tahminleri bu konuda ilginç bir örnek olabilir. Bilindiği gibi, 5237 sayılı Yasanın 21. maddesi Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Buna rağmen, belediye bütçesinde bu gelir çeşidi için tahminde bulunulmuş ise (ki bu durumun halâ örnekleri vardır), mülki amir bu tahminle ilgili rakamı bütçeden çıkaracaktır.

İlgili yasalarda miktar ve oranları kesin olarak gösterilen gelir çeşitleri için de belediyeler doğrudan doğruya gelir artımına gidemezler. Ama bunlar üzerindeki kontrolleri biraz daha fazladır. Örneğin, belediye daha önce yapmış olduğu yol, kanalizasyon ve su tesisleri masraflarına karşılık vatandaşlardan katılma payı isteyeceğinden, bu yolla sağlayacağı geliri tahmin edip bütçeye koyar. Bu gelir kalemlerinden daha önceki yıllarda sağlamış bulunduğu gelir, yeni yıl bütçesi tahminlerini doğrudan doğruya etkilemez. Başka bir deyişle, önceki yıllarda bu gelir kalemlerinden gelir sağlanamamış olması, yeni yıl içinde gelir sağlanamayacağı anlamına gelmez. Bunun tersi de doğrudur. Önceki yıllarda gelir sağlanmış, tüm tahakkuklar tahsil edilmiş, dolayısıyla yeni yılda hiçbir gelir beklenmemiş olabilir. İşte gerek belediye meclisinin, gerekse mülki amirin bu durumları dikkate alması gerekir. Ortada yol, lâğım, su tesisi yapımı, kamulaştırma yokken, bu gelir kalemleri için gelir tahmininde bulunulamayacağı açıktır. Bu durumun tersi de geçerli olabilir. Yani gelir tahmininde bulunulması gerekirken böyle yapılmamış ve bütçeye hiç rakam konmamış olabilir. Bu gibi durumlarla karşılaşan mülki amirin gerekli düzeltmeyi yapması gerekir. Belirtelim ki, bu gelir çeşitlerini örnek olarak veriyoruz. Aynı özelliği gösteren başka gelir çeşitleri olduğuna yukarıda değindik.

Bazı gelir çeşitleri üzerinde belediyelerin kontrol yetkisi daha da yüksektir. İlgili Yasalarda gösterilen sınırlar içinde kalmak kaydıyla belediyeler gelir tarifelerinde değişiklik yapabilirler. [Böyle bir tarife değişikliğinin ne oranda gelir artışı sağlayacağı hesaplanır ve bütçedeki tahmini gelir rakamı ona göre seçilir. Aydı durum, belediyece yapılan hizmetler karşılığında alınacak ücretleri gösterir tarife için de söz konusudur. Ortada böyle bir tarife değişikliği yoksa, ya da daha önce tarife dışı bırakılmış bir gelir çeşidi yeniden tarifeye alınmamışsa, gelir tahminlerinde görülecek artışları haklı bulmak güçleşir.

Burada bir nokta önem taşımaktadır: Resimlerle ilgili gelir tarifeleri her yıl düzenlenmez. Dahası, meclisçe kabul edilir edilmez yürürlüğe girer, mülki amirin onayına tabi değildir. Gözlemlerimize dayanarak söyleyebiliriz ki, çok kez de içinde yasalara aykırı hükümler bulunur. Belli bir yıl bütçesini onaylamak duru-

munda bulunan mülki amirin karşısına, diyelim 3 yıl önce düzenlenmiş ve içinde yasaya aykırı hükümler bulunan bir tarifeye dayanılarak yapılmış gelir tahminleri çıkarsa, mülki amir ne yapacaktır? Bu konuya ileride yeniden döneceğiz. Burada, yalnızca önceki yıllar tahsilâtına ve özellikle 5237 sayılı yasada tarifeye bağlı gelir çeşitleri için gösterilen en yüksek oran ya da miktarlara bakılmalıdır diyoruz.

Gelir tahminleri ile ilgili başka bir konu, mahalli koşullarda ortaya çıkan durumların değerlendirilmesidir. Örneğin, fenni mezbahası bulunmayan bir belediye yeni mezbaha yaptırmış ise, yeni bütçede, 5237 sayılı yasanın 10. maddesi uyarınca, hayvan kesim resmi için bir tahminde bulunmayacak hayvan kesim ücreti için tahminde bulunabilecektir. Yine, diyelim belediye yeni bir sinema yapıp işletmeye açmış, bir takım dükkânlarını kiraya vermiş, bir hayvan pazarı kurmuş ise, önceki yıllarda bu kalemlerden gelir sağlanmamış olduğu halde, yeni yıl bütçesinde tahminde bulunulması gerekecektir. Ya da tersi, doğal bir afetle gelir getiren bir mülk gelir getiremez bir duruma düşmüşse, artık yeni yılda o kalemden gelir tahmin edilemeyecek demektir. Meclisin bu gibi durumları değerlendirmeden gelir bütçesini kabul etmesi halinde, mülki amirce gerekli değerlendirmenin ve düzeltmenin yapılması doğaldır.

Konuyu toparlayacak olursak, belediye meclisi gelir bütçesi tahminlerinde gelir yasalarının ve tarifelerin sağladığı olanakların dışına çıkılmamasına, tahminlerin gerçekçi bir biçimde yapılmasına özen gösterecektir. Bunun yapılmadığını saptayan mülki amir aşırı tahminleri yasal düzeye indirme yetkisine sahiptir. Yasaların hiç göstermediği bir gelir için tahminde bulunulmuş olması halinde, bu tahminin tamamıyla bütçeden çıkarılması gerektiği ortadadır. Gelirlerin düşük tahmin edilmesi halinde, bunların mülki amirce yine yasal düzeye çıkarılması olanağı var mıdır? Evet, ama belli koşullarla. Bu konuya aşağıda yeniden değineceğiz.

Konuyu kapatmadan önce önemli bir noktayı da belirtelim: Bu nokta, gelir ve gider bütçeleri arasındaki denge sorunudur. Eğer mülki amir gelir bütçesinin bazı tertiplerinde indirmeler

yapmak suretiyle bütçenin denkliliğini bozmuşsa, denkliliği sağlamak için gider bütçesinde de uygun indirmeler yapmak zorundadır. Bu genel bir kuraldır. Yani bütçe üzerinde herhangi bir düzeltme yapılmış ve bütçenin denkliliği bozulmuşsa, bütçenin diğer tarafında da aynı miktarda düzenleme yapıp dengenin kurulması gerekir. Tek taraflı bir düzeltme ile denkliliği bozularak belediyeye geri gönderilen bir bütçenin meclisten çıktığı gibi kesinleştiği kabul edilir.

Konuya bazı danıştay kararlarından örnekler vererek ışık tutmaya çalışalım:

- Gelir vergisinde belediye payının geçmiş 3 yıllık gelirlerinin ortalaması 73.296 liradır. Son 1956 yılında, bir önceki yıla nazaran 19.550 lira bir artış görülmüş ise de, 1957 yılı 11 aylık tahsilatı ancak 94.057 lira civarında bulunduğundan bu tahsilata göre 12 aylık gelir tutarı tahminen 102 bin küsur liraya ulaşabilecektir. 1957 yılındaki artışın 1956 artış miktarının altında kaldığı açıktır. 120 bin lira tahmin edilmiş olan bu gelirin mahallen vuku bulmuş sebepler nazari dikkate alınsa bile tahsil edilemeyeceği anlaşılmaktadır. Bu nedenle tenzil yerinde görülmüştür.
- Et taşıma ücretinin 3 yıllık gelir ortalaması 9.153 liradır. 11 aylık tahsilatı ise 8.258 lirayı bulmuştur. 1956 yılı tahsilatı 11 bin lirayı geçerken 1957 yılı tahsilatının 11 aylık gelire göre 9 bin lira civarında olacağı anlaşılmaktadır. Bu hale göre 11 bin lira olarak tahmin olunan bu gelirin 10 bin liraya indirilmesinde gerçeğe uymayan bir durum yoktur.
- Hafta tatili ruhsatiye resmi önceki 3 yılda hemen hemen değişmeyen bir seyir takip etmiş ve 3 yıllık ortalaması 1620 liradan ibaret bulunmuştur. Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü'nün 9. maddesi, 3 yıllık tahsilat ortalaması ile vergi ve resimlerin nisbetlerindeki tadilatı ve mahallen vuku bulmuş sebepleri vergi ve resmin tezyit ve tenkisi için sebep olarak kabul etmekte olmasına ve bu resmin nisbetinde bir tadilat yapılmamış ve 1957 yılı gelirinin

1540 lira ve 3 yıllık ortalamanın 1620 lira gibi valilikçe tenzil olan miktarın altında bulunmuş olmasına binaen 3 bin lira olarak tahmin olunan bu resmin 2 bin liraya indirilmesinde bir usulsüzlük bulunmamıştır.

- Yer işgal resminin son 3 yıllık gelir ortalaması 11606 lirayı bulmuştur. 1 aylık tahsilâtı ile 18305 liradır. Bu miktara 12. aya isabet eden tahsilat miktarı da ilâve olunduğu takdirde bu rakamın 19968 lirayı bulacağına ve bu rakamın tadil rakamından ziyade tahmin olunan miktara daha yakın olup bu rakamlar arasındaki farkın 32 liraya düştüğüne göre mahallen vuku bulmuş bu sebepler muvacehesinde 10 bin liranın tenziline bir isabet görülememiştir.
- Asker Ailelerine Yardım Kanununun kaynaklarında bir değişiklik olmadığı, yılı içinde harcanmayan paraların ertesi yıl bütçesinde aynı fasla gelir kaydedilerek aynı hizmete tahsisen sarf olunması 4109 sayılı Kanunun 12. maddesinin son fıkrası iktizasından bulunduğu ve bu gelirin 11 aylık tahsilatının 63 bin lirayı tecavüz ettiğine göre varidatın 65 bin liraya iblâğında bir usulsüzlük bulunmamıştır.

(D.2.D. 4.6.1958 gün ve E. 1325, K. 1291 sayılı karar. Bu karar Danıştay Genel Kurulunun 12.6.1958 gün ve 58/1615, 165 sayılı kararı ile onanmıştır.)

«....mülki amire tanınmış bulunan kanuni yetki hiçbir sebeple kısmen veya tamamen ahara devredilemeyeceğinden, en büyük mülki amirliğince bütçe üzerinde yapılan tadilatın, bütçenin gelirinde yapılan indirimle paralel olarak gider kısmının fasıl ve maddelerinde de indirme yapıp bütçenin denkliliğinin sağlanması suretiyle icrası gerekir.....bir haftalık süre içinde valilikçe yalnız gelirde indirim yapılarak giderin buna göre belediyenin yetkili organları tarafından tevzin ettirilmesi mütaleasile yapılmış olan tadilin kanun hükümlerine uygun bir tadil olmadığı açıktır. Bu nedenle itiraz yerinde görüldüğünden, valilik tarafından süresi içinde yapılmış olan tadilen tasdik

işlemi kanun hükümlerine uygun bulunmadığı cihetle kaldırılmasına ve bütçenin de belediye meclisince tanzim edilmiş olduğu şekilde kesinleştiğinin kabulüne karar verildi.

(D.3.D. 12.5.1965 gün ve E. 151, K. 118 sayılı karar. Bu karar Danıştay Genel Kurulunun 26.5.1965 gün ve E. 114, K. 117 sayılı kararı ile onanmıştır.)

«...1580 sayılı yasanın 124. maddesi ile, bütçeyi onaylamak durumundaki makamların 123. maddede gösterilen sebep ve suretlerden başka bir şekilde bütçeyi değiştiremeyecekleri hükme bağlandığı ve Elâzığ Valiliğince. 1965 yılı Elâzığ belediye bütçesi üzerinde, bu bütçeye ithal edilen ESO işletmesine ait 2.907.540 liranın bütçenin gelir ve gider kısımlarından bir kalemde tay edilmesi suretiyle yapılan tadilât 123. maddede gösterilen hallerden hiçbirisinin şumulüne girmedığı cihetle belediye meclisince yapılan itiraz kabul edilerek Valilikçe yapılan tadilâtın kaldırılmasına karar verildi.»

4 — Gider Bütçesinin incelenmesi

Madde 123/3 : «İfasi belediye vazifesi cümlesinden olmayan hidematı ve bunlara ait masarifi ihraç,

Madde 123/4 : «Bütçeye konulmayan mecburi masarife ait tahsisatı ilâve,»

Belediyelerin görevleri 1580 sayılı yasanın 15. maddesinde 76 bent halinde sayılmıştır. Aynı yasanın 16. maddesinde, bu görevlerden 15. maddenin 1 - 58 ve 74 - 76. bentlerinde yer alanların belediyelerin mecburi görevleri olduğu belirtilmektedir. Ancak maddede, belediyelerin gelir durumları ayrıca dikkate alınmış ve bazı görevlerin her belediye için, bazı görevlerin geliri 50 bin liradan fazla olan belediyeler için, bazı görevlerin geliri 200 bin liradan fazla olan belediyeler için ve bazı görevlerin de geliri 500 bin liradan fazla olan belediyeler için mecburi olduğu açıklan-

mıştır. Kanımızca, günümüz koşullarında bu ayrım fazla bir önem taşımamaktadır. Çünkü geliri 500 bin liranın altında bulunan belediyelerimizin sayısı herhalde çok azdır. Kaldı ki, geliri 500 bin liranın altında bulunan belediyeler için mecburi tutulmayan görev sayısı yalnızca üçtür. O nedenle, 1580 sayılı yasanın 15. maddesinin 1 - 58 ve 74 - 76. bentlerinde sayılan görevlerin tüm belediyeler için mecburi olduğunu kabul etmekte bir sakınca bulunmamak gerekir.

Yasanın .17. maddesine, 15. maddenin 50 - 73. bentlerinde gösterilen görevlerin belediyeler için ihtiyari olduğu belirtilmektedir. Yasanın 18. maddesinde de mecburi görevlerinden bazılarının yerine getirilmesi için, gelirlerin en az % 10 unun bu işlere ayrılması, bu amaçla tasarruf edilmesi ve bu işlerin en geç 15 yıl içinde bitirilmesi istenmektedir. •

Şimdi 1580 sayılı yasanın 15, 16, 17, 18 ve 123. maddelerini birlikte ele alalım: Belediye meclisi, yasanın belediyeye vermediği bir görev için bütçeye ödenek koyamaz. Örneğin, kentin spor kulübüne yapılacak yardım için, ya da onlar adına tutulmuş bulunan binanın kirasının ödenmesi için bütçeye ödenek konulamaz. Yasanın göstermediği bir görev için bütçeye ödenek konması halinde, mülki amir bu ödeneği bütçeden çıkarmak durumundadır.

Öte yandan, asıl olan önce mecburi görevlerin yerine getirilmesidir. Eğer mecburi görevler yapılmadığı halde örneğin şehrin temizliği, yangından korunması, umumi helaya kavuşturulması, fenni mezbaha yapılması gibi görevler henüz yerme getirilmediği halde, bütçeye otel, motel, gazino, sinema, tiyatro, müze gibi ihtiyari görevler için ödenek konmuşsa, mülki amir bu tertiplerden yeterli ödeneği alıp mecburi görevlerle ilgili tertiplere götürebilecek demektir.

Bütçelere diğer başka yasalar gereği konulması gereken ödenekler (paylar) da vardır. Bütçeyi onaylayacak makamın bu payların bütçeye usulünce konmuş olup olmadığını da incelemesi gerekir. Bu konuya (yasal paylar) başlığı altında ayrıca değineceğiz.

Mülki amir, belediye başkanı ve memurlarının ödenek ve maaşların da değişiklik yapabilir mi? Hayır, yapamaz. Çünkü mülki amirin yetkisi 1580 sayılı yasanın 123. maddesi ile sınırlıdır ve 124. maddede bu sınır dışına çıkılamayacağı özellikle belirtilmiştir. Ancak, yasal kadrolar karşılığı olan ödeneğin bütçeye konulmadığını saptayan mülki amir, bu ödeneği resen kor ya da gerekli miktara çıkarır.

Uygulamada sık tartışılan konulardan birisi de belediye başkan vekilinin ödeneği konusudur. Mevzuatımızda başkan vekiline ücret verileceğine ilişkin bir hüküm yoktur. Ancak, başkanlığa vekâlet ettiği zamanlara münhasır olmak üzere meclisçe kararlaştırılacak miktarın başkan vekiline ödenmesinde bir sakınca bulunmamaktadır. Bu nedenle, bütçeye başkan vekili için de ödenek konmuş ise, bu tasarruf üzerinde mülki amirin herhangi bir yetkisi olmamak gerekir.

«...belediyelerin biçki-dikiş, marangozluk, duvarcılık, demircilik kursları için bina kirası, malzeme taşınması, sergi masrafı gibi giderleri karşılaması caizdir.»

(İçişleri B. 8/1958 gün ve 622-405-78/16744 sayılı genelgesi.)

«...biçki-dikiş kursu mart-mayıs 1958 aylarında devam ettiğine ve belediyenin 1958 bütçesinin 36/17 bölümünden geçici dikiş kursu icarı namı ile bütçeye 400 lira para konduğuna göre kursun devam ettiği süreye ait olan 120 liranın kabulü, öğretmen kursun bitiminden sonra ikâmetgâh olarak kullandığı (ekim-şubat) 5 aya ait kira bedeli 175 liranın belediye bütçesinden ödenmesine imkân görülmediğinden fuzulen ödenmiş olan 175..... liranın tazminin tahsiline karar verildi.»

(Sayıştay 1.D. 20.11.1961 gün ve 3237 sayılı ilâmı)

«Kaza dikiş-nakış öğretmenin ikâmetine tahsis edilmek üzere encümen kararı ile kiralanan evin kira bedeli olarak ayda 40 lira hesabı ile 5 ay için 200 liranın mal sahibine ödendiği görülmüş ise de kurs öğretmenlerinin ikâmetgâh

kiralarının verileceği hakkında kanuni bir hüküm bulunmadığından mevzuat harcı ödenmiş bulunan 200 liranın tahsiline karar verildi.»

«...saymanlıkça 1973 belediye bütçesine konulan yardım ödeneginden Ağrı Spor Gençlik Kulübüne iki kalemden toplam 7000 lira yardım ödemesi yapıldığı saptanmış olup, bu kabil iş ve hizmetler belediyenin mecburi ve ihtiyari görevleri meyanında bulunmadığından 1580 sayılı Yasanın 122 ve 123. maddelerine göre bu bütçeleri tasdike ve düzeltmeye yetkili olan vali ve kaymakamlara gerekli uyarının yapılmasını temin için keyfiyetin başkanlığınıza yazılmasına karar verilmiştir.»

(Sayıştay Bşk. 23.2.1976 gün ve 297-810591/2514 sayılı yazısı.)
«...esasen Belediye Kanununun 15. maddesinin 40. bendi gereğince belediye vazifelerinden olan fenni ve sıhhi mezbaha yapılması ve işletilmesi aynı kanunun 16. maddesinin 2. bendi ile varidatı 50 bin liradan fazla belediyeler için mecburi kılınmıştır. Bu sebeple Kaymakamlıkça 46. bölümün 4. maddesine peyderpey yapılmak üzere şimdilik 10 bin lira tahsisat konulması yerinde görülmeyle belediye meclisince bu hususa ve kaymakamlıkça bütçede dengeyi temin maksadiyle yapılan tadilâta müteallik itirazın varit bulunmadığından reddine karar verildi.»

(D.2.D. 9.5.1957 gün ve E. 1416, K. 1403 sayılı karar. Bu karar Danıştay Gn. Kur. nun 23.5.1957 gün ve E. 1336, K. 785 sayılı kararı ile onanmıştır.

«Yüksek tahsildeki fakir talebelere yardım olmak üzere bütçeye konan ödenekler mülki amir tarafından tamamen tay edilmiş bulunmaktadır. Belediye Kanununun 15/34. maddesindeki alelumum öksüz, fakir, kimsesiz çocuklara para, hekim, ilâç, yeme, içme, giyinme, barınma, tahsil-terbiye cihetlerinden yardım keyfiyeti bu Kanunun 16. maddesi ile her belediyeye mecburi vazife olarak verilmiştir. En büyük mülkiye amirlerinin tadil yetkisi de ifası belediye vazifesi cümlesinden olmayan hidematı ve bunlara ait masarifi ihraç ve

bütçeye konulmayan mecburi masarife ait tahsisatı ilâveden ibarettir. Bu konuda yapılan tadil bu itibarla kanuna uymamaktadır.»

(D.2.D. 4.6.1958 gün ve E. 1325, K. 1291 sayılı karar. Bu karar Danıştay Gn. Kur. nun 12.6.1958 gün ve E. 1615, K. 165 sayılı kararı ile onanmıştır.)

«1580 sayılı Kanunun 15. maddesinin 22. fıkrası ve 16. maddesinin 1. fıkrası gereğince yangınları önlemek ve söndürmek üzere itfaiye teşkilâtı meydana getirmek her belediye için mecburi görevler cümlesinden olup, aynı kanunda dükkân, düğün ve konferans salonu yapmak hususunda belediyelere görev veren herhangi bir hüküm mevcut değildir. Kanun, bütçeyi tasdike yetkili makamlara 123. maddenin 3. fıkrası cümlesinden olmayan hidematı ve bunlara ait giderleri bütçeden çıkarmak, 4. fıkrası ise bütçeye konulmayan mecburi giderlere ait ödeneği ilâve etmek görev ve yetkisini vermiş bulunduğu cihetle, kamulaştırma ve taşınmaz mallar satın alma bölümündeki 6000 lira ile yapı tesis ve büyük onarmalar bölümündeki 34080 liranın itfaiye araç ve gereç alınılan ve giderleri bölümüne konulmasında isabetsizlik yoktur. Bu sebeple itirazın reddi ile bütçenin kaymakamlıkça yapılan tadilât gereğince tasdikine karar verildi.»

(D.3.D. 23.6.1965 gün ve E. 241, K. 237 sayılı karar.)

«1580 sayılı kanunun 123/3. fıkrası hükmü gereğince bütçeyi tasdike selâhiyettar makamların, ifası belediye vazifeleri dahilinde bulunmayan hizmetler ile bunlara ait masrafları ihraç etme yetkisine sahip bulunduklarına, mevzuatta devlet personeli sendikasına yardım hususunda belediyelere görev veren herhangi bir hüküm bulunmadığına göre, bu iş için bütçeye konulan 60 bin liralık ödeneğin tay edilmesinde kanuna aykırılık görülmediğinden itirazın reddine karar verildi.»

(D.3.D. 13.4.1967 gün ve E. 207, K. 172 sayılı karar.) «Belediye işhanı inşası için kamulaştırma 1580 sayılı kanuna

göre belediyelerin mecburi vazifeleri arasında yer almadığı, Diyarbakır belediyesinin ... lira tutarında borcu olduğu, esasen kamulaştırma bölümünde de evvelki yıllardan devreden ... lira tutarında tahsisat mevcut olduğu ve bunun yapılacak kamulaştırmalara yeteceği anlaşılmamasına göre valiliğin bu husustaki tadelâtı yerinde görülmekle itirazın reddine ve tadelâtın tasdikine karar verildi.»

(D.3.D. 31.5.1971 gün ve E. 323, K. 341 sayılı karar.)

«...belediye kanununun 123. maddesine göre, bütçeleri tasdike yetkili makamların yapacakları tadelât açıkça ve tadadı olarak belirtilmiş ve bunlar arasında başkan, memur ve müstahdemlerin ödenek, maaş ve ücretlerinin tadelatine yetki veren bir hüküm konmamış ve 124. maddede de mülki amirlerin 123. maddede gösterilen sebep ve suretler dışında tadelât yapmaya yetkili olmadığı hükümlenmiş bulunduğundan Kaymakamlıkça bütçenin başkan, zabıta memuru ve odacıların ödenek, maaş ve ücretleri ile ilgili bölümlerinde tadelât yapılmasında kanuni isabet görülmemiştir. Bu sebeplerle itirazın kabulüne ve kaymakamlıkça yapılan tadelâtın kaldırılmasına karar verildi.»

(D.3.D. 14.6.1965 gün ve E. 189 K. 213 sayılı karar.)

«...Kaymakamlıkça belediye reisi ödeneği üzerinde yapılan tadelâtın kanuna aykırılığı zahir bulunduğundan belediye meclisi itirazının kabulüne karar verildi.»

(D.2.D. 11.12.1957 gün ve E. 3494, K. 3163 sayılı karar. Bu karar Danıştay Gn. Kur. nun 19.12.1957 gün ve E. 2932, K. 1000 sayılı kararı ile onanmıştır.

«... azaltmayı gerekli kılan zorunluluk belirtilmeden belediye başkan ödeneği belediye meclisince indirilemez.»

(D.11.D. 9.10.1972 gün ve E. 660, K. 2443 sayılı karar. Bu karar bütçenin onayı ile ilgili değildir. İlgilinin itirazı üzerine verilmiştir. Buraya bilgi olarak alınmıştır.)

«Belediye başkan ödeneğinin tadili hususunda mahallin en büyük mülkiye amirinin yetkisi bulunmadığından, belediye meclisinin bu husustaki itirazının kabulü ile tadilâtın kaldırılmasına karar verildi.»

(D.3.D. 31.5.1971 gün ve E. 323, K. 341 sayılı karar.)

«...belediye başkanlığının herhangi bir sebeple boşalması veya izin, hastalık ve işten el çekirme gibi hallerde belediye başkanına vekâlet eden başkan vekiline de vekâlet ettiği zamanlara münhasır olmak üzere ve belediye meclisince tesbit edilecek yevmiye tarifesine göre asiline olduğu gibi ücret verilmesine kanuni bir mani bulunmadığı cihetle bütçeye konan 2200 liralık belediye başkan vekili ödeneğinin kaymakamlıkça tay edilmesinde isabet görülmediğinden itirazın kabulü ile kaymakamlıkça yapılan tadilâtın kaldırılmasına karar verildi.»

(D.3.D. 12.4.1966 gün ve E. 116 K. 135 sayılı karar.)

5 — Gelirlerin Giderlerle Karşılaştırılması

Madde 123/5 : «Bütçeye mevzu varidat mecburi masrafları temine kafi değilse kanunen muayyen haddi azamiden dun olan belediye hisse vergi ve resimlerini azami haddi kanuniye kadar usulen iblâğ veya bu da kâfi olmazsa ihtiyarı masraflardan mecburi masraflara tahsisat nakleder.»

Belediye gelirlerinin hangi yasalara göre toplandığına ve bazı gelir çeşitleri için Belediye Meclisinin, yasanın gösterdiği sınır içinde kalmak kaydıyla, tarife düzenleme yetkisi bulunduğuna daha önce değinmiştik. 1580 sayılı yasanın 70 ve 71. maddelerini incelediğimizde, belediye meclisinin (vergi ve resimler için) ve bunlar dışında kalıp da belediye tarafından yapılacak hizmetlere karşılık alınacak (ücretler için) olmak üzere iki ayrı gelir tarifi düzenleme yetkisi bulunduğunu, ücret tarifelerinin mülki amirinin onayı ile yürürlüğe girdiğini, vergi ve resim tarifelerinin ise onaya sunulmadan yürürlüğe girdiğini görürüz.

1580 sayılı yasanın 123. maddesinin yukarıda metnini verdiği iniz 5. bendinde yalnızca hisse, vergi ve resimlerden söz edilmektedir. (hisse deyimi ile 5237 sayılı yasanın 6-12. maddelerinde yer alan işletme gelirlerinden alınacak paylar anlatılmak istenmektedir.) 5. bentte yer alan hükme göre, gelir bütçesinde gösterilen gelirlerin mecburi görevleri yapmaya yetmediğini gören ve hisse, vergi ve resim oranlarının meclisçe yasanın tanıdığı üst sınırın altında belirlendiğini saptayan mülki amir, hisse vergi ve resim oranlarını yasanın tanıdığı üst sınıra kadar yükseltebilecektir.

Ama nasıl? gelir bütçesini inceleyen mülki amir hisse, vergi ve resimler için meclisçe en yüksek sınırın mı, yoksa daha düşük bir miktar ve oranın mı gelir tahminlerine esas alındığını ilk bakışta bilemez. Bütçe ile birlikte vergi ve resim tarifesini de getirtip incelemek durumunda kalır. Bu da soruna bir çözüm getirmez, çünkü vergi ve resim tarifesi üzerinde bir değişiklik yapma yetkisi yoktur. Tarife onaya tabi değildir. Kaldı ki, vergi ve resim tarifesi her yılda düzenlenmez. Meclis çok önceleri yapmış olduğu bir tarifeyi değiştirmeden uygulamak yetkisine sahiptir. Durum bu olunca, mülki amire tanınan «kanunen muayyen haddi azamiden dun olan belediye hisse vergi ve resimlerini azami haddi kanuniye kadar usulen iblâğ» yetkisinin hiçbir anlamı bulunmamak gerekir. Görülüyor ki yasada bu konuda bir boşluk vardır. 123. maddenin 5. bendi ile 70 ve 71. maddeleri arasında bir kopukluk bulunmaktadır.

Öte yandan, belediye gelirleri yasası günümüzde öylesine yetersiz kalmıştır ki, bu gün hiçbir belediye hisse, vergi ve resim tarifesini düzenlerken yasanın tanıdığı üst sınırın altında bir oran belirlememektedir. Tersine, yasaya aykırı olarak, meclisler bu sınırın üstüne çıkma eğilimi göstermektedirler. Bu durumun o kadar çok örneği vardır ki, yasal tarife düzenliyen belediye sayısının istisna sayılacak ölçüde azaldığını ileri sürebiliriz.

O halde, tekrar edersek, gerek mevzuat açısından, gerekse uygulamadaki fiili durum açısından, 1580 sayılı yasanın 123. maddesinin 5. bendinin ilk bölümünde sözü edilen vesayet yetkisinin kullanılması olanağı, kanımızca bulunmamaktadır. Bendin «... ihtiyari masraflardan mecburi masraflara tahsisat naklede»

şeklindeki son bölümünün nasıl yorumlanıp nasıl uygulanacağı hakkındaki görüşümüz ise bir önceki maddede açıklanmıştır.

Mülki amirin ücret tarifeleri ile ilgili olarak bütçede herhangi bir yükseltme yapamayacağı açıktır. Çünkü 5. bentte, yalnızca hisse, vergi ve resim tarifelerinden söz edilmektedir. Fakat hatırlatalım ki, ücret tarifeleri, resim tarifelerinin tersine, mülki amir onayına sunulur ve mülki amir (bütçe ile ilgili olmaksızın) bunları onaylar ya da onaylamaz. Böylece dolaylı olarak bütçenin oluşumunu etkiler.

Biraz önce, resim tarifelerinin yasal sınırın üzerine çıkılarak düzenlendiğini ve günümüzde bunun pekçok örneğinin bulunduğunu belirtmiştik. Bütçe onayı ile ilgili olmamakla birlikte, bu konuda kısaca şunları da söylemekte yarar vardır: Belediye meclislerinin her çeşit toplantısında alınan bütün kararların özetleri, 1580 sayılı yasanın 56. maddesi uyarınca bilgi olarak mülki amire gönderilir. Dolayısıyla vergi ve resim tarifeleri de bilgi için mülki amire gelecek demektir. İşte mülki amir bu yolla önüne gelen tarifiede yasaya aykırılık görürse 1580 sayılı yasanın 74. maddesi uyarınca hareket eder ve duruma göre il idare kurulu ya da Danıştay'da kararı iptal ettirir. Ayrıca maddede başvurma için belli bir süre gösterilmediğinden, tarife çok önceleri yapılmış ve o zamanki mülki amirce 74. maddeye göre iptal ettirilmemiş bile olsa, sonraki mülki amir de aynı yolu izleyebilir.

«... bütçeye mevzu varidat mecburi masrafları temine kâfi değilse kanunen muayyen haddi azamiden dun olan belediye hisse, vergi ve resimlerinin azami haddi kanuniye kadar usulen iblâğı belediye kanununun 123. maddesi hükmü icabı bulunduğu halde, kaymakamlıkça 3 senelik tahsilât vasatileri nazara alınmadan kanuni haddi azamiyi ve meclisçe kabul edilen miktarların % 50 sini aşan artırmalarda bulunarak gelirin 65.495 liraya iblâğının ve bu artışa göre gider kısmında mecburi masraflar haricinde hiç de lüzum ve ihtiyaç olmayan tahsisatlar ilâvesinin doğru olmadığı ileri sürülerek... tadilâtın reddi talep edilmektedir. ...kaymakamlıkça bütçe üzerinde yapılan tadilât, bir sene evvelki 1956 yılı bütçesi muhammen varidatından fazla olarak tahsil olunan

15.500 liranın bütçenin aynı nevi gelirlerine ilâvesi ve bu miktarın masraf kısmına dağıtılması şeklinde yapılmış bulunmaktadır. Bu suretle henüz kesin hesabı alınmamış olan bir sene evvelki gelir nazara alınarak 3 senelik tahsilat vasatilerinin fevkine çıkılması Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü'nün 9. maddesine aykırı olduğundan kaymakamlıkça yapılan tadilâta karşı belediye meclisince ileri sürülen itiraz yerinde bulunduğundan kabulüne karar verildi.»

(D.2.D. 12.6.1957 gün ve E. 1779, K. 1778 sayılı karar. Bu karar Danıştay Gn. Kur. nun 24.6.1957 gün ve E. 1621, K. 833 sayılı kararı ile onanmıştır.)

«Bütçeye mevzu varidatın mecburi masrafları temine yetmemesi halinde bütçeyi tasdiğe selâhiyettar makamların ancak muayyen haddi azamiden dun olan belediye hisse, vergi ve resimlerini azami haddi kanuniye iblâğ yetkisine sahip oldukları, elektrik, su, otobüs ücretleri bu şekilde artırılacak varidattan olmayıp bu hizmetlere ait ücret tarifelerinin değiştirilmesi 1580 sayılı kanunun 70. maddesinin 8. bendine göre meclislerin yetkisi dahilinde bulunduğu ve valinin bu konudaki tadilâtı kanuna aykırı düştüğü cihetle vaki itirazın kabulüne karar verildi.»

(D.3.D. 31.5.1971 gün ve E. 323, K. 341 sayılı karar.)

YASAL PAYLAR KONUSU

Bazı yasalarımız belediye bütçelerine belli amaçlarla ve belli adlar altında ödenek (pay) konulmasını öngörmektedir. Bu ödenekler Gider bütçesinin Sermaye Teşkili ve Transfer Harcamaları Bölümünde gösterilir. Bunlar Belediye hizmetleri için kullanılmaz. Doğrudan doğruya kurum, kuruluş ya da hizmetlere tahsis edilir. Nasıl hesaplanacakları ilgili yasalarda belirtilir. Şimdi bunları inceleyelim:

Muhtaç Çocukları Koruma Payı

6972 sayılı Yasanın 8. maddesine göre, belediyeler «bir önce-

ki yıl tahsisatının en az % 1 i üzerinden muhtaç çocukları koruma giderlerine katılma payı ayırmak zorundadırlar. Pay bütçenin 34970 tertibinde gösterilir. 6972 sayılı yasaya ilişkin yönetmeliğin 88. maddesinde «ödünç, emanet, yardım şeklinde bütçeye giren paraların» pay hesabına esas olan miktardan düşüleceği belirtilmektedir.

Belediyelerimiz bu payın hesabını genellikle yanlış yapmakta, hatta hiç hesap yapmadan yuvarlak rakamları bütçede göstermektedirler. Bu durum yıl içinde ilgili kurumla belediye arasında gereksiz yazışmalara, çok kez il makamının da devreye girmesine yol açmaktadır. Bu nedenle, payın usulünce hesaplanıp bütçeye konması özel bir önem taşır.

Uygulamadaki aksamının ana nedeni, yasanın 8. maddesinde yer alan «bir önceki yıl tahsisatı» ifadesinin nasıl yorumlanacağını bilinmemesidir. Konu 1963 yılında Danıştay tarafından belli bir esasa bağlanmıştır. Buna göre, söz konusu ifadede «bir önceki yıl kesin hesabı ile saptanmış bulunan gelir tahsilatının» anlaşılması gerekmektedir. Ancak, biz belli bir yıl bütçesini hazırladığımız sırada, içinde bulunduğumuz yılın kesin hesabı «ki hazırlanan bütçeye göre bir önceki yıl sayılır» henüz çıkarılmamıştır. O halde, başvuracağımız kesin hesap, içinde bulunduğumuz yıla göre bir önceki yıl kesin hesabı olmak gerekir. Yani, eğer 1978 yılı bütçesini hazırlıyorsak 1976 yılı bütçesinin kesin hesabında görülen gelir tahsilatını alıp, bundan bütçeye emanet, ödünç ve yardım şeklinde giren para tutarını düşecegiz ve kalan miktarın en az % 1 ini hesaplayıp bütçeye koyacağız.

Bütçeye muhtaç çocukları koruma payı olarak hiçbir ödenek konmadığını saptayan mülki amir bu hesaplamayı bizzat yapıp bütçeye koymak durumundadır. Eğer pay konmuş, fakat hesaplama yanlış yapılmışsa, mülki amir gerekli düzeltmeyi yapacaktır. Ancak yasada «en az % 1» denildiğine göre, bu oranın üzerine çıkma yetkisi yalnızca meclisindir. Bütçeye % 1 in üzerinde ödenek koyan meclisin böyle bir tasarrufu yasaya uygun sayılır. Mülki amirin görevi «en az % 1 lik» oranın bütçeye konulup konulmadığını araştırmaktır. Meclis daha düşük bir orana göre öde-

nek koymuşsa, bu miktarı % 1 e çıkarmakla yetinecektir. Bunun dışında başka bir yetkisi yoktur.

«Çeşitli yasalarla belediye ve il özel idareleri bütçelerinden belli oranlarda ayrılacağı öngörülen payların hesabında kesin hesaplarla saptanmış gelirler esas alınır.»

(D.3.D. 17.6.1963 gün ve E. 68, K. 70 sayılı karar. Bu karar Danıştay Gn. Kur. nun 1.7.1963 gün ve E. 104, K. 113 sayılı kararı ile onanmıştır.)

«Aynı konu İçişleri Bakanlığının 28.8.1963 gün ve Malı. İd. Gn. Md. 622-406-2/17399 sayılı genelgesinde de açıklanmaktadır.»

«...belediyesinin 1969 yılı gider bütçesine muhtaç çocukları koruma payı olarak kesin hesap neticesi alınmış bulunan 1967 yılı tahsilatı ... liradan ödünç ve emanet suretiyle bütçeye intikal edip bütçede gösterilmiş bulunan ... lira numaralama geliri, ... lira muhtaç asker ailelerine yardım ve ... lira İller Bankasından alınan borç tutarı ceman ... lira düşüldükten sonra kalan ... liranın % 1 i nisbetinde ... lira ödenek konması lâzım gelirken belediye meclisince ... lira ödenek konması kanuna aykırı olmakla birlikte, mezkûr ödeneğin kaymakamlıkça kanuni haddin üstünde 15000 liraya iblâğında da isabet bulunmadığı cihetle itirazın kısmen kabul edilerek belediyenin 1969 yılı gider bütçesindeki muhtaç çocukları koruma payının, noksan konulmuş bulunan kısmının yedek ödenekten aktarılacak ... liraya iblâğı suretiyle tadilen tasdikine...»

(D.3.D. 16.10.1969 gün ve E. 448, K. 439 sayılı karar.)

İller Bankası Ortaklık Payı

4759 sayılı Yasanın 3. maddesinin değişik A Dendi uyarınca, belediye bütçelerine yıllık gelirleri tahsilâtının % 5 i oranında ödenek konması gerekmektedir. «Yıllık gelirleri tahsilatı» ifade-

si, yine yukarıda sözünü ettiğimiz 17.6.1963 günlü Danıştay mütalâası paralelinde yorumlanacaktır. Yani bu ifadede «bir önceki yıl kesin hesabı ile saptanmış bulunan gelir tahsilatı anlaşılabacaktır.

Yasanın 3-A maddesi gereğince, paya esas alınacak gelirin hesaplanmasında, «her türlü taşınır ve taşınmaz mallar satış bedelleri, geri alınan paralar, Devlet genel ve özel yardımları, İmar ve İskân Bakanlığı emrinde toplanan fondan yapılan yardımlar, her türlü avans ve borçlanmalar, giderlere katılma karşılıkları, geçen yıllardan devreden nakit mevcutları, yatırımlar için ayrılan para artıkları, kanun ve tüzüklerde tahsisi mahiyette kullanılacağı belirtilen paralar» ayrık tutulur.

Yani, eğer 1978 yılı bütçesini düzenliyorsak 1976 yılı kesin hesabında görülen gelir tahsilatını alıp, bundan yukarıda sözü edilen şekillerde bütçeye girmiş bulunan paraları düşeceğiz ve kalan miktarın % 5 ini ortaklık payı olarak bütçeye koyacağız. Başka bir deyişle % 5 i belediyenin öz gelirleri üzerinden hesaplayacağız.

Belediye özgelirlerinin hesabı da genellikle yanlış yapılmaktadır. İçişleri Bakanlığı konuya açıklık getirmek üzere çeşitli genelgeler çıkarmıştır. Bu genelgelerden 15.10.1965 gün ve 622-415- 330/18576 sayılı, 31.1.1977 gün ve 522-406(77)/2950 sayılı ikisini ele alıp belediye özgelirlerinin saptanmasında ayrık tutulacak gelirleri ve bunların bütçede yer aldığı tertipleri göstermeyi yararlı bulduk:

- 51190 gelir vergisinden belediye payı
- 51290 kurumlar vergisinden belediye payı
- 51310 emlak vergisinden belediye payı
- 51500 motorlu kara taşıtları vergisinden belediye payı
- 52130 akaryakıttan alınan istihsal vergisinden belediye payı
- 52310 gümrük vergisinden belediye payı
- 52420 tekelleşmelerden gelirinden belediye payı

- 61171 fidanlıklar geliri
- 61310 yol, lâğım, su tesislerinin masraflarına katılma payı
- 61320 harita ve imar plânı masraflarına katılma payı
- 61330 yangından korunma masraflarına sigorta kumpanyalarının katılma payı
- 61340 kapalıçarşı, bedesten gibi emlâkin tamir giderlerine katılma payı
- 61350 mülk sahiplerinin taahhüt ettikleri belediye hizmetleri giderlerine katılma payı
- 62110 peşin para ile satılan taşınmaz mallar satış bedeli
- 62120 taksitle satılan taşınmaz mallar satış bedeli
- 62150 ecrimisiller 6
- 62190 hasar karşılıkları
- 62210 eskimiş eşya ve enkaz satışı bedelleri
- 62220 çöp satışı bedelleri
- 62230 taksitle ve peşin satılan taşınır mallar bedelleri
- 62310 tahvil karşılıkları
- 62330 faizler
- 62400 basılı evrak satış gelirleri
- 63100 ikrazdan geri alınanlar
- 63321 sulama suyu ücreti
- 63331 numaralama ücreti
- 63332 fuhuş ve fuhuş yüzünden bulaşan zührevi hastalıklara ait tüzük uyarınca alınacak ücretler
- 63333 asker ailelerinden muhtaç olanlara yardım geliri
- 63334 ekmeklik un zamları
- 63335 ölçü ve ayar memurları maaşlarına katılma payları

- 63336 ivaz karşılığı bağışlar
- 63342 geri alınacak paralar
- 63410 iller bankası ve diğer bankalardan alınan borçlar
- 63510 nakit artışı, yatırımlardan artan ödenekler
- 64111 tahsis mahiyette olan yardımlar
- 64112 tahsis mahiyette olmayan yardımlar
- 64210 müşterek trafik fonundan yardım geliri
- 64220 İmar İskân Bakanlığı emrindeki fondan yardım
- 64230 muhtaç asker aileleri fonundan yardım

İller Bankası ortaklık payı ile ilgili olarak bir noktaya daha değinelim: Eğer elektrik, içme suyu, sulama suyu, soğuk hava, otobüs ve benzeri hizmetler için ayrı bir işletme kurulmamış ve bu hizmetler de belediye bütçesi içinde yürütülüyor ise, o takdirde bu faaliyetlerden sağlanan net kâr özgelirden sayılacaktır. Yani tüm elektrik, su v.b. geliri (gayrisafi gelir) özgelire dahil edilmeyecek, bu hizmetler için yarılan masraf gayrisafi gelirden düşüldükten sonra bulunan safi gelirden pay kesilmiş olacaktır. Net kâr sağlanamamış ise, bu hizmetlerden sağlanan gelir üzerinden İller Bankası ortaklık payı kesilmeyecektir. Bu husus, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 21.8.1973 gün ve 622-406-9 (73)22912 sayılı ve 1.10.1975 gün ve 622-406-2(75)29052 sayılı genelgelerinde açıklanmıştır. Fakat söz konusu hizmetler ayrı bir işletme bütçesi içinde yürütülüyorsa, o takdirde 4759 sayılı yasanın 3/B maddesi uyarınca işletmenin safi kazancının (./o 5 i yine İller Bankası ortaklık payı olarak işletme bütçesinde gösterilecektir.

İşte mülki amir, iller Bankası ortaklık payının bu ilkeler doğrultusunda hesaplanarak bütçeye konup konmadığını inceleyecek, yanlış hesaplanmış ise bütçede gerekli düzeltmeyi yapacak, hiç konmamış ise bizzat koyacak ve bütçenin denkliliğini de sağladıktan sonra onaylayacaktır.

Gecekondu Fonu

775 sayılı Yasanın 12. maddesinin C bendi uyarınca, belediye bütçelerine toplam giderlerin % 1 inden az olmamak üzere ödenek konması gerekmekte idi. Bu zorunluluk 6.5.1976 gün ve 1990 sayılı yasa ile kaldırıldı ve bütçelere gecekondu fonu için ödenek konup konmaması konusunda belediye meclisleri serbest bırakıldı. Yani belediye meclisi gerekli görürse uygun göreceği miktarda ödeneği bu fon için bütçesine koyabilir ya da hiç ödenek koymayabilir. Dolayısıyla artık mülki amirin bu konuda yapacağı birşey kalmamıştır.

Emekli Sandığına Ödemeler

5434 sayılı Yasanın 14. maddesinin (d) bendi uyarınca, memur maaşlarından emekli sandığı adına yapılan kesintilere karşılık belediyece sandığa yapılması gereken % 14 oranındaki ödemeler için; aynı maddenin (f) bendi uyarınca, maaş bölümlerindeki ödeneklerin % 1 i oranında ödenek ek karşılıklar için; 28. madde uyarınca, yönetim giderlerine katılma payı için belediye bütçelerine ödenek konması gerekmektedir.

Söz konusu ödenekler bütçeye konmamış ise, mülki amir yasadaki oranlara göre hesaplayacağı ödenekleri bütçeye koyacaktır. Ancak 28. maddeye göre konacak yönetim giderlerine katılma payı için önceki yıl bütçelerine bakarak yaklaşık bir rakam konması yeterli olacaktır.

Asker Ailelerine Yardım Ödeneği

Muhtaç asker aileleri için toplanan paralar yalnızca bu amaçla kullanılabilir. Bu durum, (ademi tahsis) ilkesinin bir istisnasını oluşturmaktadır. Bu nedenle bütçedeki tertiplerinin kullanılması özellik gösterir. Uygulaması da genellikle yanlış yapılmaktadır.

Bütçelerin 34640 tertibine, 4109 sayılı Yasanın 11. maddesi uyarınca, «bir önceki yıl nakti tahsilat toplamının en çok % 2 si

oranında» ödenek konması gerekir. «Bir önceki yıl», daha önce belirttiğimiz gibi «kesin hesabı alınmış son yıldır» yani 1978 yılı bütçesini hazırlarken 1976 yılı kesin hesabındaki gelir toplamının en çok % 2 si hesaplanacak demektir. Yasadaki tarif gereği, bu oranın üstünde ödenek konamaz ama altında kalınabilir.

Asker aileleri gelirleri tahsisli olduğu için, bu iş için bütçede iki ayrı tertip daha bulunur. Bunlar gelir bütçesindeki 64230 ve gider bütçesindeki 16930 tertipleridir. 4109 sayılı yasanın 12. ve buna ilişkin yönetmeliğin 21. maddeleri uyarınca, ilk uygulama yılı için) bu iki tertibin boş bırakılması gerekir. Fakat asker aileleri için sağlanan gelirler, «gelir defterindeki özel bölüme» ve yapılan harcamalar da «ödenek defterindeki özel bölüme» işlenmeye devam olunur. Bu şekilde, yıl sonunda gelir defterinde görülen gelir fazlası yeni yıl bütçesinin 64230 tertibine geçirilir. Harcama fazlası ise 16930 tertibinde gösterilir.

Kanımızca, ademi tahsis ilkesine göre hazırlanmış bulunan bütçede böyle bir istisnanın uygulanması için geliştirilmiş bulunan düzenleme amaca elverişli değildir. Konu ayrı bir incelemeyi gerektirir. Burada söyleyebileceğimiz şey, mülki amirin yalnızca 34640 tertibine dikkat etmesinin yeterli olduğudur.

Beden Terbiyesi, İlköğretim ve Sivil Savunma Ödenekleri

Bazı belediyeler halâ eski bütçe formlarını kullanmaktadırlar. Aslında Bakanlık genelgeleri uyarınca kullanılmaması gereken bu formlarda beden terbiyesi, ilköğretim ve sivil savunma için açılmış tertipler bulunmaktadır. Bu tertiplere de ödenek konulduğuna tanık olunmuştur. Belediyelerin söz konusu hizmetler için bütçelerine ödenek koymasını öngören yasa hükümleri 14.7.1965 gün ve 655 sayılı yasa ile yürürlükten kaldırılmış olduğundan, bu yolda yapılmış gereksiz işleme rastlayan mülki amir bu ödenekleri bütçeden çıkarmak durumundadır.

BÜTÇENİN EKLERİ

Bütçe formülleri bir takım cetvellerden oluşur. Bunlardan

gider bütçesini ifade eden A cetveli ile gelir bütçesini ifade eden B cetveli üzerinde durmuştur. Gelir çeşitlerinden her birinin dayanağı olan yasa maddelerini gösteren C cetveli, hükmü müteaddit yılları kapsayan taahhütleri gösteren G cetveli, değişen ödenekleri gösteren V cetveli üzerinde durmayı gereksiz buluyoruz. Ancak H, J, K ve Ö cetvelleri ile ilgili birkaç söz söylemek yerinde olacaktır.

1 — H cetvelleri genellikle yalnız doldurulmaktadır. Bu cetvel, üzerlerinde resmi bir görev bulunmayan ve fakat kendilerine harcırah ödenmesi gerekebilecek kişilere ne miktar harcırah ödeneceğini belirler. Uygulamada kendilerine harcırah ödenmesi gerekebilecek bu gibi kişiler genellikle belediye meclis ve encümen üyeleri olmaktadır. Gerektiğinde piyasadan tutulacak araç şoförüne ya da bir fen elemanına ödenecek harcırahı bu cetvel üzerinde belirlemek olanağı da doğal olarak bulunmaktadır. Ancak 6245 sayılı yasanın 8. maddesi uyarınca, bu kişilere ödenebilecek harcırah, 4. dereceden maaş alan bir memura ödenecek harcırahı geçemez. O halde, mülki amir H cetvelinin söz konusu kişiler için düzenlenmiş olup olmadığına bakmalı, cetvelde örneğin belediye başkanı ve diğer memurlar da gösterilmiş ise (ki bu duruma sık rastlanır) o kişileri cetvelden çıkarmalı, ayrıca uygun kişiler için düzenlenmiş bulunan cetvelde 6245 sayılı yasanın 8. maddesinde gösterilen sınır aşılmış ise miktarı üst düzeye indirmelidir. Üst düzeyin altında bir miktar belirlenmiş ya da cetvel hiç doldurulmamış ise, kanımızca mülki amirin yapacak birşeyi yoktur. O takdirde, meclis yasal sınırın altındaki takdirini kullanmış ya da bu konuda herhangi bir ödemeyi öngörmemiş demektir.

2 — Kesin sonucu alınmış son 3 yıla ait gelir ortalamalarını gösteren J cetvelinden daha önce söz etmiştik. Özellikle gelir bütçesi ile ilgili olarak gerek bütçeyi hazırlayan, gerekse onaylayan makamlara yol gösterecek olan bu cetvel özel bir önem taşımaktadır. Çünkü gelir bütçesinin incelenmesini anlatırken belirttiğimiz gibi, gelir kalemleri için yapılacak tahminlere bu cetvel esas olacaktır. Cetvel boş bırakılmışsa, mülki amirin cetvelde yerelması gereken rakamları eski yıllara ait kesin hesap cetvellerinden inceleyerek değerlendirmesini ona göre yapması ve onayladığı

bütçeyi belediyeye gönderirken de J cetvelinin doldurulmasını belediyeye hatırlatması yerinde olur.

3 — K cetveli memurlara ait kadroları ve bunlarla ilgili bilgileri kapsar. Bu cetvele «memurlara fiilen ödenecek aylıkların dökümünü gösterir» ikinci bir liste eklenir. Cetvel ve listenin doldurulmamış olduğunu gören mülki amirin, bütçeyi onaydan sonra belediyeye geri gönderirken yazacağı yazıda eksikliğin giderilmesi yönünde bir uyarıda bulunması yeterlidir. Buna benzer bir durum «belediye hizmetlerinde kullanılan taşıt araçlarını gösterir liste» için de geçerlidir. Liste boş ise gerekli uyarı yapılmalıdır.

4 — Ö cetveli personele ödenen aylık ve ücretlerin özgelire oranını gösterir. 1580 sayılı yasanın 117. maddesi uyarınca bu oran % 30 u geçmiş ise İçişleri Bakanlığından izin alınması gerekir. Şimdilerde belediyelerimizin önemli bir bölümünde bu oran % 30 un çok üzerine çıkmış bulunmaktadır. Esasen bu durumla karşılaşan mülki amirin yapacağı fazla birşey de yoktur. Yalnızca İçişleri Bakanlığının izni olup olmadığını araştırıp, izin yoksa alınması yönünde belediyeye bir uyarıda bulunabilir.

ONAYIN ŞEKLİ

Belediye bütçeleri belli bir şekle göre onaylanmamaktadır. Uygulamada, pekçok mülki amir bütçe formülünün uygun bir yerine «1580 sayılı yasanın 71. maddesi uyarınca onaylanmıştır.» şeklinde bir not koyarak tarih ve imza atmaktadırlar. Bütçe üzerinde küçük bazı değişiklikler yapmış iseler bunları da bütçe formu üzerinde göstermekte, bazan da yaptıkları değişiklikleri ayrı bir yazı ile belediyeye bildirmektedirler.

Bu konudaki değişik uygulamalar İçişleri Bakanlığının da dikkatini çekmiş ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 31.1.1977 gün ve 522-406 (77)/2950 sayılı genelgesi ile bazı esaslar getirilmek istenmiştir.

1 — Bu genelgeye göre, bütçe değiştirilmeden onaylanacaksa; «gelir gider miktarının ne olduğu, bütçenin oylamaya katılan üye-

lerden kaçının olumlu oyuyla kabul edildiği, iki mali yıl arasındaki bütçe farkının ne kadar olduğu, kanuni payların tam olarak ayrıldığı, belediyenin görevi olmayan işler için para ayrılmamış olduğu, belediye personeline ödenen aylıkların özgelire oranının yasal sınırı aşmadığı, bütçe kararnamesinde yasa ve tüzüklere aykırı madde bulunmadığı, belediyenin tahsile yetkili bulunmadığı bir geliri olmadığı, mecburi masraflara ait ödeneklerin yeterli bulunduğu noktaları belirtildikten sonra bütçenin 1580 sayılı yasanın 71. maddesine göre onaylandığı» şeklindeki bir şerhle onaylama işleminin yapılması gerekmektedir.

Kanımızca, meclis kararı ya da bütçe formülü üzerine bu şerhin sığdırılamaması halinde «... yasa ve tüzük hükümlerine uygun bulunan ... yılı bütçesi 1580 sayılı yasanın 71. maddesi uyarınca onanmış ve onama gerekçesi ... gün ... sayılı yazımızla belediyeye bildirilmiştir» şeklindeki bir şerhle yetinilmesi, yukarıda belirtilen metnin, belediyenin onay teklifine cevaben belediyeye yazılı olarak bildirilmesi, hatta bu yazıya onayı doğrudan ilgilendirmeyen ve tavsiye niteliği taşıyan diğer konuların da sokulması bir sakınca yaratmasa gerektir.

2 — Genelgeye göre, bütçe değiştirilerek onaylanacaksa; «bütçe kararnamesinde yasa ve tüzüklerle uzlaşması olanağı bulunmayan madde ve ibarelerin şu şekilde düzeltildiği, belediyenin tahsile yetkili olmadığı şu gelirlerin çıkarıldığı veya tarife ve yasalar üzerinde yapılmış bulunan tahminlerin yasal şu hadde indirildiği, belediye görevlerinden olmayan hizmetler için konmuş bulunan şu masrafın çıkarıldığı ve şu kısma eklendiği, bütçeye konmayan mecburi masrafa ait ödeneklerin surdan alınıp şu kısma eklendiği, yasal hadden az olan hisse, vergi ve resimlerin şu miktara çıkarıldığı veya bu amaçla ihtiyari masraflardan mecburi masraflara şu kadar ödenek aktarıldığı açıkça belirtilmek suretiyle 1580 sayılı yasanın 1. maddesine göre değiştirilerek onaylandı.» şeklinde bir şerh konması gerekmektedir.

Kanımızca, böyle bir şerhin meclis kararına ya da bütçe formülüne sığdırılması olanaksızdır. O halde, bütçenin neresinde değişiklik yapılmış ise yalnızca o kısmın sözü edilerek (bütçe kararnamesinin ... maddesi, gelir-gider bütçelerinin ... tertipleri,

... ile ilgili yasal paylar v.s. gibi) «... 1580 sayılı yasanın 123 ve 71. maddeleri uyarınca değiştirilerek onaylanmış ve değişiklik gerekçesi ... gün ... sayılı yazımızla belediyeye bildirilmiştir.» şeklindeki bir şerhi yeterli saymalıdır. Belediyeye yazılacak yazıda, 1. maddede sözü edilen bilgilerle birlikte, yapılan değişiklikler ayrıntılı ve gerekçeli olarak açıklanmalı ve «bütçenin sözü edilen koşullarla onaylandığı» bir kez daha belirtilmelidir.

Onay yazısının bütçenin ayrılmaz bir parçası olduğu ve bütçe ile bir arada saklanması gerektiği yolunda belediyenin uyarılması herhalde yerinde olacaktır.

SONUÇ

Bu yazı eksiksiz değildir. Zaman zaman ayrıntıya girilmiş olduğu görüntüsü vermesine karşın, pekçok noktayı gözden kaçırmış ve işlememiş olabilir. Öte yandan, ülkemizde belediyeciliğin halâ bir kariyer haline gelememiş olması, mülki amirlerimizin karşısına getirilen her belediye bütçesinin birbirinden değişik sorunlar içeren tasarruflar olarak ele alınmasını gerektirmektedir. Bu nedenle konuya ilişkin çok sayıdaki içtihat ve genelge de boşlukların doldurulmasına yetmemektedir. Kaldı ki, değişen koşullar karşısında içtihatların değişmesi de kaçınılmaz olmakta ve yakından izlenmeleri gerekmektedir.

Yine de belediye bütçelerinin onayını basit bir formalite olarak değerlendirenleyiz. Gerçekten eskimiş bulunan bugünkü yasalarla bile belediye hizmetlerinin daha plânlı ve dolayısıyla daha etkili bir biçimde gerçekleştirilmesi olanağı bulunmaktadır. Bu konuda, bütçeyi hazırlayıp kabul eden makamlar kadar, onaylayan makamlara da önemli görevler düştüğüne inanıyoruz.

Türk İdâre Dergisi

1978/Yıl 49/Sayı 359/SS. 126-156

YEREL YÖNETİMLERDE SEÇİLMİŞ ORGANLARIN YARGI YOLU İLK SIFATLARINI KAYBETMELERİ

—Kitap İncelemesi

Necat AKSU

Gündüz Haştemoğlu, Belediye Başkanlarının Düşürülmesi, Belediye ve İl Genel Meclisinin Feshi ve Muhtarlarının Görevlerine Son Verilmesi, Doğan Matbaası. ANKARA, 1978.

Kitabın yazarı olan Gündüz Haştemoğlu 1967 yılından beri Danıştayda raportör olarak çalışmaktadır. Danıştayda çalıştığı bu uzun süre içerisinde tüm ilgi ve emeğini yerel yönetimlerle ilgili dosyalara vermiş ve bu konuda adeta uzmanlaşmıştır.

Haştemoğlu, yerel yönetimler üzerindeki görüşlerini bu eserinde özetlemektedir.

Kitap genel olarak beş kısımdan oluşturulmuş olup, bu kısımlar sırasıyla şu başlıkları taşımaktadır:

- 1 — Tanımlamalar - Açıklamalar,
- 2 — Tarihsel Gelişim,
- 3 — Organların sıfatlarını kaybetme nedenleri,
- 4 — Bu konudaki kararların hukuksal mahiyeti,
- 5 — Genel tartışma.

Eserden yukarıya alınan kısım başlıkları ayrıca alt bölümlere ayrılmaktadır. Yapılan özetlemede izlenen yöntem, kısım başlıklarına göre yapılmış bir özetlemeyi kapsayacak biçimde ele alınmış ve en sonunda kitabın bir değerlendirmesi yapılmıştır.

KISIMLAR VE İLERİ SÜRÜLEN GÖRÜŞLER

Yerel yönetimlerin mahiyeti

Yerel yönetimler, il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir. Anayasanın 116 ncı maddesinde hükme bağlanmıştır. Bunlar yerel halkın yerel nitelikteki ortak gereksinmelerinin karşılanması amacıyla kurulmuş özerk idarelerdir. Ancak, bu yönetimler üzerinde merkezi idare tarafından «Vesayet Denetimi» yapılmaktadır. Bu denetimin kuvveti köyden il özel idaresine doğru artmakta, buna karşılık yerel halkın yönetime katılması ve onu denetlemesi ise, köyden il özel idaresine doğru azalmaktadır.

Her üç idarede, demokratik yerel birimlerdir.

Yerel Yönetimlerin Organları: Yerinden yönetim ilkesi ile yönetilen ve özerk birer hizmet birimi olan bu kuruluşların demokratik süreç içerisinde oluşan birer «Karar» ve «yürütme» organları bulunmaktadır.

İl özel idareleri; il genel meclisi ve daimi encümeninden, belediyeler; belediye meclisi ve belediye encümeni ile belediye başkanından; Köyler ise köy derneği, köy ihtiyar meclisi ve muhtardan, oluşur.

İl özel idaresinin başı olan vali, tayinle bu göreve getirildiğinden çalışmanın kapsamı dışında bırakılmaktadır.

Yerel Yönetimlerin Önemi

Yerel yönetimlerin demokratik kuruluşlar oluşu, halkın içinden doğması ve kuvvetlerini halktan almaları onların önemini arttırmaktadır.

Yerel yönetimler, siyasal düşünüşün ve demokratik süreçlerin gelişimine yardım eder, demokratik yollarla gelinecek görevler için tecrübeli kadroların yetişmesinde büyük rol oynar. Vilayet, belediye ve köy işleri bütün genel kamu hizmetleri ile o derecede kenetlenmiştir ki, yerel düzeyde siyasaya katılmak, aynı zamanda milli düzeyde siyasal hayata katılmak için bir vasıttır. Hatta milli düzeydeki sorumluluk duygusu, ancak, yerel işlere karşı sorumluluk duygusunun uygulamaya geçebilmesi esasına dayanarak büyür, gelişir demek olasıdır bulunmaktadır.

Bu nedenle, yerel yönetimlerin incelenmesi bir ülkede demokrasinin hangi ölçüde gerçekleştiği hakkında objektif kıstaslar verebilir ve bunlar bir ülkedeki demokrasinin gelişimine bir endikatör olarak kullanılabilir.

Yerel Yönetimlerin Seçilmiş Organlarının Sıfatlarını Kaybetme Biçimleri

Muhtar, belediye başkanı, belediye ve il genel meclisi sıfatlarının kaybı için «İdarî Vesayet Yolu» ve «Yargı Yolu» olmak üzere iki prosedür bulunmaktadır. Köy ihtiyar meclisi ve köy derneği için yasalarda hüküm boşluğu bulunması nedeniyle etüd dışı bırakılmışlardır.

İdarî vesayet yolu ile organlık sıfatının kaybını gerektiren yetkinin yönetsel denetim sırasında, idari makamlarca kullanıldığına işaret edilerek yargı yolu üzerinde durulmaktadır.

Yargı ve yargı yolunu tanımlayan Dava Daireleri Kurulunun 3.5.1974 gün ve E: 73/69, K: 74/493 sayılı kararı verilmektedir:

«Yargı, ihtilaflı bir olayda yargıcın hakkı tesbit etmesi olarak tanımlanabilir. Yargı yolu da, hakkın tesbiti sırasında belli kurallara uyularak ve özellikle uyuşmazlıkta taraf olanlara veya dava tarafsız olarak görülecekse, ilgililere iddia ve savunma hakkı tanıyıp, bunları yargıç önüne bütün delilleriyle koyabilme imkânının tanınması anlamına gelmektedir »

İlgililerin yargı yoluna başvurusu sonunda İdarî yargıda «Yargı İşlemi» ile «Yargı Denetimi» başlamaktadır. «Yargı işlemi, bir kanunu, bir uyuşmazlığa, kesin hüküm teşkil eden bir kararla uygulayan bir işlemdir.» biçiminde tanımlanmaktadır.

Böylece, yargı yolu ile yapılan denetim, idari yargı organlarınca uyuşmazlığın, yargısal usullerle incelenmesi suretiyle kesin bir biçimde sonuçlandırılmasıdır. Yargısal usullerle yapılan bu denetim, tarafsız ve objektif bir şekilde yapılması sebebiyle İdarî vesayet denetimine göre daha güvenlidir.

TARİHSEL GELİŞİM

Yasalar Yönünden Tarihsel Gelişim

1921 ve 1924 tarihli Anayasalarda yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının sıfatlarını kaybetmelerine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Bu dönem ilgili yasalarla çözümlenmiştir. 1961 Anayasası ile, «Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim ancak yargı yolu ile olur.» hükmü getirilmiştir. Böylece yasalarla «İdarî vesayet makamlarına» bırakılan yetki, idari yargıya geçmiş bulunmaktadır.

Köy Yasası Yönünden Tarihsel Gelişim

442 sayılı yasa ilk şekli ile, 33 ve 41 inci maddeleriyle vali ve kaymakama bırakmıştır. Ancak, 1963 tarihinde 286 sayılı Yasa ile 442 sayılı Yasada yapılan değişiklikle, 1961 tarihli Anayasaya uygun olarak bu yetki idari yargıya geçmiştir. 286 sayılı Yasa ile değiştirilen 33 üncü maddede köy muhtarlığına ve ihtiyar meclisi üyeliğine seçildikten sonra, organlık sıfatlarını kaybeden suçlar sayılmakta ve son fıkrası ile «Muhtar ve ihtiyar kurulu üyeliğinden, il veya ilçe idare kurulunca çıkarılırlar» hükmü getirilmektedir. 41 inci madde ise «muhtarların yetkili idare kurulu kararı ile görevinden uzaklaştırılmasını» amir bulunmaktadır.

Kitapta gerekçe ve meclis görüşmelerine dayanılarak detaylı bilgi verilmektedir.

Belediye Yasası Yönünden Tarihsel Gelişim

1580 sayılı Yasanın yeni şekli ile, 5 inci madde, «Belediye Meclisinin feshi» konusunda 1, 2 ve 4 üncü numaralarda yazıl hallerin vukuunda İçişleri Bakanının inhası ve hükümet karar ile, 3 üncü fıkradaki halin ortaya çıkmasında İçişleri Bakanımı iş'arı ve Danıştayın kararı ile fesh edilmesi hükmü bulunmaktaydı.

Belediye başkanlarının düşürülmeleri ile ilgili 61 ve 76 ıncı maddelerde İçişleri Bakanına yetki verilmekte idi.

Ancak, 307 sayılı Yasa ile belediye yasasının bu hükümler değiştirildikten sonra, belediye başkanları güvenli bir çalışma ortamı bulabilmiştir.

307 sayılı Yasanın 3 üncü maddesi ile 1580 sayılı Yasanın 24, 53, 61, 76 ve 91 inci maddeleri değişmiştir.

Değişik 53 üncü maddenin son fıkrası ile «Yukarıdaki bentlerde açıklanan fiil ve işlemlere katılan belediye başkanlarının da Danıştay kararı ile görevine son verilir.» hükmü getirilmiştir

Bu örneklerden de izlenebileceği gibi merkezî idarenin bele diye başkanı ve meclisi üzerindeki «Vesayet Denetimi Yetkisi» ortadan kaldırılarak bu idareler kısmen özgürlüklerine kavuşturulmuş bulunmaktadır. Yine bu gelişmelerde Türk Demokrasisinin gelişimini izlemeğe olanak vermektedir. Bu gelişmede halka ve demokrasiye inanç ve güvenin de büyük bir etken olduğu da yadsınamaz.

1580 sayılı Yasanın 307 sayılı Yasa ile değişik 91 inci maddesi ile de bir suçtan dolayı en az 6 ay hapse mahkûm olan belediye başkanları, İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay tarafından bir ay içinde verilecek kararla başkanlıktan düşerler, prensibi, yargısal denetim doğrultusunda getirilmiş Önemli bir hükümdür.

İl Özel İdaresi Yönünden Tarihsel Gelişim

13 Mart 1913 tarihli yasanın ilk şekli ile 124 ve 125 inci maddeleri, Vali'ye meclisi bir hafta tehir yetkisi, vermiş olup, vali feshe kati lüzum görürse Dahiliye Vekaletinden istizan eder, meclisin feshi kararlaştırılırsa padişaha iktiran edilmesi gerekir. Bu bir imparatorluk hükmüdür. Önemle belirtelim ki, feshi gerektiren sebepler de bugünkünden çok farklıdır ve keyfilige yol açan ibareler halindedir.

306 sayılı Yasa İller Genel İdaresi Geçici Yasasının 125 inci maddesini değiştirerek, fesih sebeplerini biraz daha objektif ve belli koşullara bağlamış ve fesih yetkisini de Vali'nin gerekçeli yazısının İçişleri Bakanlığına bildirilmesi ve İçişleri Bakanlığının işarı üzerine Danıştayca karara bağlanması esası getirilmiş Anayasaya ve demokratik oluşuma uygunluk sağlanmıştır.

Kitapta bu konuda derinliğine tarihi gelişmeğe girilerek doktrin ve yasama meclislerince yapılan görüşmelerden ilginç bilgiler aktarılmış bulunmaktadır.

Danıştay Yasaları Yönünden Tarihsel Gelişim

1925 tarihli ve 669 sayılı Danıştay Yasasından başlanarak, köy muhtarları, belediye başkanları, belediye meclisleri ve il genel meclisi ile ilgili Danıştay Mülkiye Dairesinin yetkileri ve yapılan işlemlerin esasları anlatılmaktadır.

1931 tarihli ve 1859 sayılı yasa ile 669 sayılı yasada yapılan değişikliğin esası açıklanarak Deavi Daireleri Umumi Heyetinin kuruluşuna değinilmiştir. 3546 sayılı Yasa değişikliği ile İkinci Daire'nin idari nitelikteki karar alma yetkisi olduğu, öteki davaların Beşinci Daire'de açılabilceği saptanmıştır. Bu tarihe kadar köy muhtarları ve belediye başkanları hakkında işlemlere ilgili görevler verilmiş olup, il genel meclisinin feshi Danıştayın görevi dışında tutulmuştur.

Kitapta, 3546, 4904 ve 7354 sayılı yasalarla getirilen gelişmeler incelenerek, 521 sayılı Danıştay Yasası açıklanmıştır. Özellikle bu yasanın 49 (A), 50 (H), 44 (D) ve 35 (B) maddeleri belediye, özel idare ve köy idarelerinin yargısal işlemleri üzerindeki yetkileri gösterilmiştir. 521 sayılı Yasada değişiklik yapan 1740 sayılı yasa hakkında ise şu bilgi verilmektedir: Değişik 40 ıncı maddenin (B) bendinde Onbirinci Dairenin «Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetme konusuna» ilişkin davaları çözeceği belirtildikten sonra son fıkrasında dosyalar belediye başkanlarının düşmesi istemine ilişkin ise, belediye başkanlarının, belediye meclislerinin veya il genel meclislerinin feshi istemine ilişkin ise, meclis başkan vekilinin savunmaları onbeş gün içinde alındıktan sonra tekemmül etmiş sayılır ve kanunlarda gösterilen karar süreleri işlemeye başlar. Karar dosya üzerinde verilir, bu kararlara karşı kanun yollarına başvurulamaz. Böylece, konu ile ilgili denetimin yargı yolu ile yapılacağı DANIŞTAY YASASI ile de kabul edilerek görevin Onbirinci Daireye verilmiş olduğu ve bu suretle Anayasa hükmünün yerine getirildiği görülmektedir.

Danıştay Kararları Yönünden Tarihsel Gelişim

Bu tarihsel gelişimde ikinci bir gelişim çizgisi izlenmektedir. Birincisi, Danıştayın iç işleyişini oluşturan daireler arasındaki görev bölümünde, Mülkiye Dairesi, İkinci Daire, Altıncı Daire, Dokuzuncu Daire, Üçüncü Daire, Sekizinci Daire ve son olarakta Onbirinci Daire şeklinde gelişen «Seçilmiş organların sıfatlarının kaybı» konusunda yetkili dairelerin zaman içerisinde geçirdiği evrelere değinilmekte ve her daireden alınmış özellik gösteren kararlar incelenmektedir. Buraya 1859 sayılı yasanın yürürlükte bulunduğu dönemde Danıştay Mülkiye Dairesi tarafından alınan ilk kararı örnek olarak alınmıştır: Bu kararla Gölpazarı Belediye Meclisi, bütçede aktarma yapılmak üzere vaki olan olağanüstü toplantı çağrısına rağmen toplanmamış olması sebebi ile adı geçen daire tarafından fesh edilmiş ve bu karar genel kurulca onanmıştır.

Bu kararlar seçilirken, görevin hangi dairede ve özellikle hangi yasanın yürürlükte bulunduğuna titizlikle işaret edilmektedir

ki, bu husus Danıştay kararlarının zaman zaman aynı konularda neden değişik görüşlerle alındığını bir ölçüde aydınlatıcı ve bu konudaki olumsuz kanaatların sebeplerini açıklayıcı nitelikte bulunması bakımından büyük bir hizmeti yerine getirmiş olmaktadır.

İkinci gelişim çizgisi olarak, Danıştayın mahalli idarelerin seçilmiş organlarının sıfatlarının kaybı ile ilgili görevin ve yetkinin niteliği tartışılmaktadır. Danıştayın bu yetkisinin mahiyeti, yargısal bir vesayet denetimi midir, ki bu halde Danıştayın bu konuda vereceği kararlar idari nitelikte olacak ve husumet İçişleri Bakanlığına tevcih edilecek, bunun doğal bir sonucu olarak İçişleri Bakanlığının istemine bağlı olacak ve Danıştay incelemesi idarenin bu işlem ve eylemi üzerinde bir denetim niteliğinde bulunarak Anayasanın 114 ncü maddesine ilişkin bir görevi Danıştay yerine getirmiş olacak, Anayasanın 116 ncı maddesi hükmüne gerek kalmayacak veya bu hükmün niteliği tam olarak belirlenemeyecektir.

Bu konuda geniş bir tartışma açılarak ilgili daire kararları ve Anayasa Mahkemesi kararlarından alınan görüşlerle analiz yapılarak şu sonuca ulaşılmaktadır: Danıştay bir yüksek mahkemedir. Danıştay mensupları hakimler yasasına göre bağımsız ve teminatları bulunmaktadır. İcranın dışında bir yargı erki olarak mevcut olan Danıştayın mahalli idarelerin seçilmiş organlarının sıfatlarının kaybı üzerinde bir yargısal vesayet denetimi söz konusu edilemez. Danıştayın bu yetkisinin niteliği yargısal bir kararla bu sıfatlarının alınması yetkisidir. Anayasanın 16 ncı maddesi de böyle bir yargı görevini Danıştaya vermiş bulunmaktadır.

Anayasanın ve Danıştay Yasasının bu hükümleri karşısında:

1. Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusu ancak yargı yolu ile denetlenebilecektir.
2. Bu yargı denetimi, bağımsız mahkeme sıfatı ile ve Türk Milleti adına Dava Dairesince yapılacaktır.

521 sayılı Danıştay Yasasının 40 ıncı maddesine 1740 sayılı Yasa ile eklenen (F) bendinden sonraki fıkralara özen gösterilmelidir. Bunlar şöyle belirtilebilir:

A — Savunmaların 15 gün içerisinde alınacağına,

B — Bu tür dosyaların tekemmülü için, yasanın 76 ncı maddesinde öngörülen (Tebliğat) usulünün uygulanmasına (sırf konunun arzettiği özel niteliği bakımından) lüzum olmadığına;

C — Çeşitli yasalarda bu kabil konuların Danıştayda karara bağlanması belirtilen azami sürelerin başlangıcına;

D — Son olarak da, bu kararlara karşı kanun yollarına başvurulamayacağına dair özel hükümler getirilmiş bulunmaktadır. Bu özel hükümler dışında Danıştay Kanunundaki genel ve usuli hükümlerin uygulanacağı doğaldır. Bu nedenle, 91/C hükmü gereğince, bu konulara ilişkin olarak verilen kararların oluşturulmasında raportör ile kanun sözcülerinin düşüncelerine ve dolayısıyla adlarına yer verilmesi gerekir.

İşin esası hakkında karar verilebilmesi için içişleri Bakanlığı veya valinin açık bir istemde bulunması gerekli görülmemiştir.

ORGANLARIN SIFATLARINI KAYBETME NEDENLERİ

Organların sıfatlarını kaybetmeleri konusu, köy, belediye ve özel idareler sıra ile ele alınarak yasaların tarihi kronolojisi içerisinde teker teker incelenmiş ve bu nedenlerle ilgili Danıştay kararları verilmiştir. Bu kısımla ilgili özetleme yöntemi olarak, organlara bu sıfatlarını kaybettiren nedenlerle ilgili yasa değişiklikleri ve ilgili maddeler verilmiş, bu maddelerde yer alan nedenleri, yasalardan meslekdaşların izlemesine bırakılmıştır. Ayrıca, çok yer tutacağı için Danıştay kararları da buraya özetlenerek alınmıştır.

Köy Muhtarlarının Organlık Vasfını Kaybetme Nedenleri

Bunların başında ölüm ve istifa gelmektedir, İstifa ile ilgili

olarak şu değerleme yapılabilir: Köy muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri tarafından verilen istifa dilekçelerinin verilmeleri ile birlikte hüküm ifade edeceğine, bu istifa veya istifadan vazgeçmelerin herhangi bir makam veya merci tarafından kabul edilip edilmemesinin söz konusu olmadığına, istifaları Seçim Kuruluna bildirilmiş bulunan muhtarlıklar için seçim yapılması gerektiğine Danıştay ve Yüksek Seçim Kurulu kararları karşısında hükmetmek gerekmektedir.

Köy Yasasının değişik 33 üncü maddesinde belirtilen nedenlerden birinin ortaya çıkması halinde; muhtar veya ihtiyar meclisi üyeliğinden il veya ilçe idare kurullarınca çıkarılırlar. Bu kararlar göreve son verme niteliğinde olup, 5442 sayılı Yasanın 65 inci ve 521 sayılı Yasanın 31 inci maddeleri gereğince Danıştayca temyiz davaları yolu ile incelenmektedir.

Köy muhtarlığına ve ihtiyar meclisi üyeliğine seçilebilmenin koşullarını belirleyen 25 inci maddedeki «Türkçe okuyup yazma bilmek» niteliğini taşımadıkları seçildikten sonra belirlenenler için idare kurullarınca bir karar alınamayacağı, Danıştay 8 inci Dairesinin 22.2.1966 gün ve 1956/637, Karar 1966/592 sayılı kararı veçhile içtihadın birleştirilmesine karar verilmiştir. Bu yolda idare kurullarınca olan kararlar yetki dışı ve yok sayılan karar niteliğinde olup Seçim Kurullarını bağlamaz.

Köy Yasasının değişik 41 inci maddesindeki durum: İdare kurullarının bu kararları da Danıştayda temyizen incelemeye tabi kararlardandır. Ancak muhtarın görevine son verilebilmesi için yapmadığı köy işlerinin hangileri olduğu teker teker saptanarak kendisine ihtarda bulunulması ve muhtarın buna rağmen köy işlerini görmemesi gerekir.

Belediye Meclisinin Organlık Sıfatım Kaybetme Nedenleri

İstifa, muhtarlarda olduğu gibi belediye başkanlarının da doğal hakkıdır. Ancak açık istifada durum belirgindir, fakat, kapalı istifa, yani belediye başkanının tutum ve davranışlarından görevden istifa ettiğinin anlaşılmış olması hallerinde 76 ncı madde uyarınca dönem sonunu beklemeden 61 inci madde ile tesbit

edilen «Gensoru» müessesesi çalıştırılarak reis görevden düşürülebilir. Bu takdirde, vali veya kaymakamlarca 76 inci maddedeki işlem yürütülür.

1580 sayılı Yasanın değişik 53 üncü maddesi; belediye başkanı Danıştayca feshedilen belediye meclisinin fiil ve işlemlerine katılmış olması halinde, düşürülmektedir.

Çalışma raporu; Belediye meclisince başkan tarafından yıllık toplantı dönemi başında sunulan yıllık çalışma raporunda yapılan açıklamaların yeterli görülmemesi halinde, yasanın değişik 76 inci maddesi gereğince üye tam sayısının 2/3 çoğunluğu ile ve yetersizlik kararı alabilir. Ancak yetersizlik kararına maruz kalan Belediye Başkanının Danıştayda kendini savunmaya hakkı vardır. Savunmada ileri sürülen hususların Başkanın görevini yaptığını kanıtlayacak nitelikte görülmemesi halinde, başkan Danıştayca düşürülmektedir. Kitapta bununla ilgili Onbirinci Daire kararları sunulmaktadır.

Gensoru : 1580 sayılı Yasanın 61 inci maddesi ile saptanmıştır. Gensoruya verilen cevapların yeterli görülmemesi hali, 61, yapılacak işlem ise 76 ncı madde uyarınca yapılır. Bu konuda Onbirinci Dairenin 29.3.1976 gün ve E: 75/2756, K: 76/1213 26.11.1973 gün ve E: 73/2550, K: 73/2180, 12.5.1976 gün ve E: 76/74, K: 76/1985 sayılı kararları bulunmaktadır.

Seçilme Yeterliğini Kaybetme ve Mahkûmiyet

1580 sayılı Yasanın 307 sayılı Yasa ile değişik 91 inci maddesi ile hükme bağlanmıştır. Bu maddede geçen 6 ay hapse mahkûm olma koşulunun «görevi kötüye kullanma» suçunu da kapsayıp kapsamadığı hususu tartışılmış ve bu konuda çelişik kararlar verilmiştir. Bu konuda seçilmiş Onbirinci Daire kararları verilmektedir. En son Onbirinci Daire kararına göre altı ay hapse mahkûm olmak koşulunun «Görevi kötüye kullanma» suçunu kapsamadığı, görüşü benimsenmek suretiyle, belediye başkanlarının bu tür suçlarından dolayı bir günlük hapis cezasına mahkûm olmaları durumunda dahi düşürülmektedirler. Öte yandan, belediye başkanları ayrı ayrı işledikleri suçlardan dolayı toplam altı

ay hapse mahkûm olmaları halinde dahi düşürülmektedirler. Verilen hü hapis cezalarının para cezalarına çevrilmiş olması sonucu değıştirmez. Af yasalarından yararlanan belediye başkanları düşürölmekte, mahkûm olduktan sonra istifa eden veya cezası tecil edilen belediye başkanları ise düşürölmektedirler.

Özel bir durum

Bir olayda Danıştay Üçüncü Daire kararı ile düşürölen bir belediye başkanı yerine yeniden yapılan seçim sonunda yeni bir belediye başkanı seçilmiş, eski başkan, bu kararlara karşı Danıştay Dava Daireleri Kurulunda açtığı iptal davasını kazanmak suretiyle yeniden başkanlığını elde edince belediye başkanları ikileşmiştir.

Bunun üzerine idarece Danıştay kararı uygulanmak suretiyle son seçilen belediye başkanı görevinden alınarak eski başkan tekrar görevine başlatılmıştır.

Son seçilen belediye başkanı tarafından Yüksek Seçim Kuruluna başvurulması üzerine kurul, 15.9.1967 gün ve 166 sayılı kararı ile son seçilen belediye başkanının göreve başlamasına engel olunamayacağına hükmetmek suretiyle eski başkanın sıfatını ortadan kaldırmıştır.

Anılan Yüksek Seçim Kurulu kararının sonuç kısmı şöyledir:

«Şikâyetin kabulüne ve son kez 12.6.1966 gününde yapılmış olan belediye başkanlığı seçiminde belediye başkanlığını kazanmış bulunan şikâyetçi Hüseyin Bildik'in Anayasanın 116 ncı maddesinin 3 üncü fıkrasına göre hakkında yetkili kaza merciince verilmiş bir kesin karar bulunmadıkça, seçimle elde etmiş bulunduğu bu organlık sıfatının hiç bir makam ve merci tarafından kaldırılamayacağına, göreve başlamışsa engel olunamayacağına...»

Belediye Meclisinin Organlık Sıfatını Kaybetme Nedenleri

Belediye meclisinin hangi sebeplerle feshedileceği 1580 sa-

yılı Yasanın 307 sayılı yasa ile değişik 53 üncü maddesinde belirtilmiştir. Meclisin fesih nedenleri şu şekilde sıralanabilir;

1. Yasal olmayan toplantılar: Toplantı zamanı bakımından, kanunen belirli olan, olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanması, fesih nedeni olarak kabul edilmiştir. Toplantılarla ilgili koşullar 1580 sayılı Yasanın 4878 sayılı Yasa ile değişik 54 üncü maddede gösterilmiştir. 1580 sayılı Yasanın 58 inci maddesinin 2 inci fıkrasının 54 üncü madde karşısında uygulama olanağı kalmamıştır. Onbirinci Daire tarafından verilmiş daire kararları kitaba alınmıştır.

Toplantı yeri bakımından: Belediye meclisinin yasaca belirli yer dışında toplanması fesih sebebidir. Kanunen belirli olan yer değişimi, Danıştay Birinci Dairesinin Genel Kurulca da uygun görülen «İstişari mütalâası» na göre, belediye meclisinin kurul olarak eskiden beri çalışageldiği «mahsus mahal» de toplanması gerektiği, zorunluluk bulunması hallerinde ise özel ve meşru olmayan bir amaca, yetki dışında politik bir gayeye dayanılmamış olması ve devletin güvenliğini bozar bir nitelik taşımaması koşulları ile «başka bir yerde de» toplanabileceği yolundadır.

2. Kendisine verilen yasal görevleri süresi içerisinde yapmaktan çekinir ve bu hal belediye meclisine ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa belediye meclisi feshedilebilir. Örneğin, bütçe yapma görevini Şubat 1976 yılı sonuna kadar yapmayarak hizmetleri kesintiye ve gecikmeye uğrattığı açık olan belediye meclisinin feshine karar verilmiştir.

3. Politik Neden: 1580 sayılı Yasanın değişik 53 üncü maddesinin dördüncü bendinde yer almaktadır. Belediye meclisinin politik konuları görüşmesi veya politik temennilerde bulunması, fesih sebebi olarak kabul edilmiştir.

Onbirinci Daire tarafından bu konuyla ilgili olarak verilen kararlardan örnekler:

13.10.1975 gün ve E: 75/1558, K: 75/5155 sayılı karar:

«1580 sayılı Yasa'nın 53. maddesinin 4. fıkrasında belediye

meclisinin, politik konuları görüşmesi veya politik temennide bulunması durumunda İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştayca fesholunacağı hükme bağlanmıştır.

Olayda, belediye ve belde halkının sorunlarını da işlemek suretiyle yerel yönetim ve halkın bütünleşerek birbirine yabancılaşmasını önlemek ve halka daha iyi hizmet edilmesini sağlamak amacını taşıyan programlar hazırlıyan bir Anayasa kuruluşu olan TRT Genel Müdürlüğü ve yöneticilerine karşı bazı çevrelerce girilen suçlama ve yıpratma çabalarını kınama hususunda Ankara Belediye Meclisince alınan kararın, yukarıda anılan politik bir konunun tartışılması sonunda alınan bir karar veya politik bir temenni kararı olarak nitelendirilmesi olanaksızdır.»

8.6.1976 gün ve E: 76/1026, K: 76/2831 sayılı karar : «Genel anlamda siyaset Devlet ve memleket işlerinin görülme ve yürütülme tarzı veya bir devletin iç ve dış sorunlarının çözülmesi olarak tanımlanması nedeniyle, toplum sorunlarının eleştirilmesi ve değerlendirilmesi gibi hareketleri, siyasi faaliyet olarak kabul etmek mümkün olamayacağı gibi, bu faaliyetler 648 sayılı Kanunun 1 nci maddesinde (toplum ve Devlet düzenini ve kamu faaliyetlerini... belirli görüşler yönünde yönetmek, denetlemek ve etkilemek için sürekli çalışma) olarak tanımlanan dar anlamda siyaset olarak kabul edilemez.

Olayda, İspanya'da 5 Bask Milliyetçisinin idama mahkûm edilmesini protesto etmek maksadıyla bir telgrafın çekilmesi hususunda belediye meclisinde yapılan görüşme; Anayasamızın kişilere tanımış olduğu ve tek veya toplu olarak düşünceleri açıklama hürriyetinin doğal bir uygulaması ve hukuka aykırı düşmeyen bir düşüncenin açıklığa kavuşması ve demokratik düzenin temeli olan düşünce hürriyetinin bir görüntüsü ve Anayasal bir haktır.

344 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 1 nci maddesinde, Devlet şeklinin Cumhuriyet ve 2 nci maddesinde de insan haklarına dayanan demokratik bir hukuk devleti

niteliğinde olduğu belirtilen ve insan hak ve hürriyetlerinin teminatını teşkil eden kaynaklardan bulunan evrensel insan hakları beyannamesi ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine katılmış olan Devletimizin bünyesi içinde yer alan belediye tüzel kişiliğinin, belde halkı tarafından seçilmiş yetkili karar organı bulunan belediye meclisinin, kamuoyunda geniş tepki yaratan, kişilerin temel hakları ile ilgili bir konuda Anayasa doğrultusunda görüşünü bildirmesini, yukarıda anılan yasa hükmüne uygun ve dar anlamda politik bir konunun tartışılması sonunda alınan bir karar veya politik bir temenni kararı olarak nitelendirmek mümkün değildir.»

İl genel meclisinin organlık sıfatını kaybetme nedenleri

İl genel meclisinin hangi sebeplerle feshedileceği İller İdaresi Geçici Yasası'nın 306 sayılı Yasa ile değişik 125 nci maddesinde gösterilmiştir.

Değişik 125 nci maddeye göre,

İl genel meclisi:

1 — Kanunen belirli olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanırsa,

2 — Kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanırsa,

3 — Kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal il genel meclisine ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa,

4 — Siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa,

Vali durumu gerekçesi ile birlikte derhal işçileri Bakanlığı'na bildirmeye mecburdur.

İşçileri Bakanlığının iş'arı üzerine Danıştay'ın kararı ile fesholunur.

Bu maddeye göre meclisin fesih nedenleri şu şekilde sıralanabilir:

1 — Yasal olmayan toplantı

Bunu, toplantı zamanı bakımından şöyle açıklayabiliriz:

Değişik 125 nci maddenin 1 nci bendinde, il genel meclisinin «kanunen belirli olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanması» fesih nedeni kabul edilmiştir.

İl genel meclisleri yılda bir defa Aralık ayının ilkyarısı içinde toplanır. Seçimlerden sonra ilk toplanma günü valilerce, diğer toplanma günleri ise il genel meclislerince kararlaştırılır. Meclisin toplanma süresi 40 gündür. Meclis işinin kalmadığına görüşme yapmak suretiyle karar verirse, 40 günlük süreden önce toplantıya son verebilir.

Toplantı süresi sona erdiği halde bazı önemli maddelerin görüşülmesi ve incelenmesi henüz sonuçlanmamışsa vali toplantıyı 15 günü geçmemek üzere uzatır ve nedenlerini İçişleri Bakanlığı'na bildirir. Bu koşullar altında ve yasaca belirli süreler içinde yapılan toplantı, meclisin olağan toplantısıdır.

Hükümet veya valilikçe gerekli görülürse toplanma zamanı ve süresi tayin edilerek meclis olağanüstü toplantıya çağrılabilir. Bu toplantıda incelenecek hususlar üyelere davetnamelerle birlikte tebliğ olunur. Bu toplantıda davetnamelerde bildirilen hususlar dışında başka bir konu görüşülemez.

İl genel meclisi üyelerinden üçte birinin gerekçeli olarak istekte bulunması, valinin bu isteği kendi düşüncesiyle birlikte İçişleri Bakanlığı'na bildirmesi ve bunun Bakanlıkça kabul edilmesi üzerine meclis yine olağanüstü toplanabilir.

İşte yukarıda açıklanan toplantılar dışında yapılan toplantı meclisinin fesih sebebidir.

Toplantı yeri bakımından ise,

Değişik 125 nci maddenin 2 nci bendinde, il genel meclisinin «yasaca belirli yer dışında toplanması» fesih sebebi kabul edilmiştir.

Belediye Yasası'nda belediye meclisinin toplanma yeri tarif edilmediği halde, İller Genel İdaresi Geçici Yasasının 127 nci maddesinde, il genel meclisinin, il genel meclis dairesi dışında toplantı yapması yasaklanmak suretiyle il genel meclisinin toplanma yeri tanımlanmıştır.

Bu maddeye göre il genel meclisi, il özel idaresinin il genel meclisi için toplanma yeri olarak tahsis ettiği bina veya salonda toplanabilecektir.

2 — Yasal görevlerini yapmaktan çekinme

Değişik 125 nci maddenin 3 ncü bendinde, il genel meclisinin «yasaca kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinmesi» ve bunun «il genel meclisine ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratması» durumunda feshedileceği hükme bağlanmıştır.

İl genel meclisinin görevleri İller Genel İdaresi Geçici Yasası'nın 129 ncu maddesi ile bu maddeyi takip eden maddelerinde gösterilmiştir.

3 — Politik neden

Değişik 125 nci maddenin 4 ncü bendinde il genel meclisinin «politik konuları görüşmesi» veya «politik temennilerde bulunması» halinde feshedileceği hükme bağlanmıştır.

İl genel meclisinin feshi konusunda Danıştay'a yapılmış bir başvuruya rastlanılmamıştır.

Kanımızca, il özel idaresinin başında Vali gibi seçkin bir yöneticinin bulunması, il genel meclisi tarafından yapılan çalış-

malarla ilgili hazırlıkların Vali ve onun emrindeki teşkilâtla birlikte yürütülmesi, meclis kararlarının Valinin onayı ile yürürlüğe girmesi ve bu kararların yürütümünü sağlaması, il genel meclisinin feshedilmesine neden olabilecek kanunsuzlukları önlemektedir.

BU KONUDAKİ KARARLARIN HUKUKSAL MAHİYETİ

Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının sıfatlarının ortadan kaldırılması hususundaki denetim «hukuksal tasarruf» larla yapılmaktadır. Bu nedenle önce «hukuksal tasarruf» lar üzerinde durmak yararlı olacaktır.

Hukuksal tasarruflar, hukuk alanında «hukuksal bir sonuç yaratma» veya meydana gelmiş bulunan «hukuksal bir sonucu belirtme» amacına yönelik irade beyanlarıdır. Hukuksal sonuç yaratma, hukuk alanında hukuksal bir durum «meydana getirme» veya mevcut bir hukuksal durumu «değiştirme» veyahut tamamen «ortadan kaldırma» biçiminde olabilir. Bu nedenle hukuksal tasarruflar, hukuksal durumlara olan «etkilerine» göre, «yapıcı», «değiştirici» veya «sona erdirici» türde olabilirler.

Hukuksal tasarrufların «maddi» açıdan beş türü vardır. Bunlar, «kural, sübjektif, şart, yargısal ve karışık» tasarruflardır.

Kural tasarruflar «kişisel olmayan, objektif ve soyut» bir kural olarak ortaya çıkarlar. Sübjektif tasarruflar ise, «kişisel ve özel» bir hukuksal durum yaratmak veya kişiye «sübjektif ve özel» bir güç kazandırmak veya ödev yüklemek amacıyla yapılır. Şart tasarrufların da amacı, kişiyi belirli bir «hukuksal duruma koymak» veya kişiye yahut kurula «yasal bir yetki tanımak» tır.

Yargısal tasarruflar, bir uyuşmazlıkta «uyuşmazlığı ortadan kaldıran» ve «gerçek hukuk durumu gösteren» tasarruflardır. Bu tasarruflarla uyuşmazlık konusu eylem veya işlemin «hukuk açısından» değerlendirilmesi yapılır. Kesin hüküm olarak adlandırılan karakteri bu tasarrufların en önemli özelliğidir.

Karışık tasarruflar «birden fazla» hukuksal tasarrufu içerir. Uygulama alanında en çok bu tasarruflara rastlanır.

Hukuksal tasarrufların «organik» bakımdan «yasama, yürütme ve yargı» tasarrufları olmak üzere üç türü bulunmaktadır. Bu ayırımın özellikle «idari yargı» yönünden önemi büyüktür.

Tasarrufu yapanın «tek bir kişi» veya bir «kurul» olması bakımından da hukuksal tasarrufların «bireysel» veya «kurumsal» olmak üzere iki kısma ayrılması olasıdır. Bireysel tasarruf «tek bir kişinin», kurumsal tasarruf ise, bir kurula katılanların «kurul halindeki» irade beyanlarından oluşur.

Hukuksal tasarruflar idare hukuku alanında «idari tasarruflar» biçiminde görülür. Bu tasarruflar, kamu yönetiminin, kamu gücüne dayanmak suretiyle tek yanlı olarak aldığı, kendiliğinden uygulanma yeteneğini taşıyan ve üçüncü kişileri etkileme amacına yönelik kararlardır. İdari tasarruflar bu mahiyetlerini, kamu yönetiminin hakimiyet kudretinden yararlanmasından alırlar. Başka bir anlatımla idari tasarruflara bu mahiyeti kazandıran idari rejimdir.

İdarî kararlar

A — İdarî makamların kararları

Vali veya kaymakam tarafından, 442 sayılı Yasa'nın değişiklikleri önceki 33 ve 41 nci maddeleri uyarınca köy muhtarının «görevine son verilmesi» hususunda alınan kararlar, organik bakımdan «İdarî» maddi bakımdan ise «sübjektif» tasarruftur. Öte yandan bu kararlar, muhtarın «muhtarlık sıfatını sona erdirmesi» sebebiyle aynı zamanda hukuksal durumu ortadan kaldıran «sona erdirici» tasarruf niteliğini de taşımaktadır.

Keza, belediye meclisince başkan hakkında 1580 sayılı Yasa'nın değişiklikten önceki 61 ve 76 ncı maddeleri uyarınca başkan hakkında verilen «yetersizlik» kararlarının İçişleri Bakanı veya vali tarafından «onanmasına» ilişkin kararlar da aynı nitelikte tasarruflardır.

B — Bakanlar Kurulu kararları

Belediye meclisinin 1580 sayılı Yasa'nın değişiklikten önceki 53 ncü maddesinin 1, 2 ve 4 ncü bentlerinde yazılı nedenlerle feshine dair Bakanlar Kurulu kararı organik bakımdan «İdarî tasarruf» tur. Bu kararlar hukuksal bir durumu ortadan kaldırdığına ve Bakanlar Kurulu üyelerinin toplantı durumundaki irade beyanlarından oluştuğuna göre, aynı zamanda «hukuksal durumu sona erdirici» ve «kurumsal» tasarruf olmaktadır.

Keza, il genel meclisinin İller Genel İdaresi Geçici Yasası'nın 125 nci maddesi gereğince feshine dair Bakanlar Kurulu Kararı da aynı niteliktedir.

C — Belediye meclisi kararları

Belediye başkanının 1580 sayılı Yasa'nın değişiklikten önceki 91 nci maddesinde yazılı durumundan dolayı «başkanlığının sukut etmesi» sebebiyle belediye meclisince bu yolda alınan karar, organik bakımdan «idari karar» ve meydana gelmiş bulunan hukuksal bir sonucu belirtmesi sebebiyle «belirtici işlem» niteliğini taşıdığı gibi, belediye meclis üyelerinin toplantı durumundaki irade beyanlarından oluştuğundan, aynı zamanda bir «kurumsal işlem» olmaktadır.

İl ve İlçe İdare Kurulu Kararları

5442 sayılı Yasanın 60 ıncı maddesine göre «idare kurulların, İdarî, istişari ve kazai olmak üzere üç türlü karar alacakları» hükme bağlanmıştır. Ancak bu kurulların terekküp tarzının, bunların birer yargı organı olma niteliğini kuşkuya düşürmektedir. Bu konu, doktrin ve hukuk literatürü açısından değerlendirilmektedir. Anayasa Mahkemesinin temyiz komisyonları hakkındaki 27.6.1966 gün ve E: 66/16, K: 66/28 sayılı kararından şu pasaj alınmıştır:

«... kazai nitelikte ve kazai usullerle karar verseler dahi Anayasanın açık hükümleri önünde kurul mensuplarını ha-

kim ve teşkil ettikleri organı mahkeme niteliğinde görmeğe imkân yoktur.»

Anayasa Mahkemesinin bu kararı idare kurulları için de geçerli olabilecek niteliktedir.

İdare kurullarının 442 sayılı Yasanın değişik 33 ve 41 inci maddeleri uyarınca «muhtarların görevine son verilmesi» hususunda yapılan denetim, yargısal bir denetimdir. Ancak bu konuda verilen kararlar organik bakımdan «yargısal» değil «idari» nitelikte ve «sona erdirici ve Kurulsal» idari tasarruftur. Bununla beraber, idare kurullarınca verilen kararlar, 521 sayılı Yasanın 31 inci ve 5442 sayılı Yasanın 65 inci maddeleri uyarınca, Danıştay tarafından «yargı kararı» olarak kabul edilmek suretiyle «temyiz davası» yoluyla İncelenmektedir.

Danıştay İdarî Dairelerinin Kararları

Danıştayca idari görevler yerine getirilirken alınan kararların türleri, önem taşımaktadır. Özdeş, bu konuda verilen kararları inceleme, mütalâa ve kesin idari kararlar olmak üzere üçe ayırmaktadır. Mütalâaları da kendi arasında istişari ve kanuni mütalâalar ve kanuni mütalâaları da emri olan ve olmayan mütalâalar biçiminde bir ayırım yaparak, kesin idari kararlar hakkında şu tanımlamayı yapmaktadır :

«Herhangi bir idari karar veya işlemi veya bir idari uyumsuzluğu Danıştaya intikal ettirmeğe kanunlarla yetkili kılınmış olanların yaptıkları başvurular sonunda verilen ve kesin, bağlayıcı oldukları yine ilgili kanunlarla gösterilmiş olan kararlardır.»

Tesbit edilebildiğine göre, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının sıfatlarının iptal edilmesine ilişkin ilk karar «mazbata» Danıştay Mülkiye Dairesi'nce verilmiştir.

1580 sayılı Yasa'nın 53 üncü maddesinde belediye meclisinin feshi hususunda Danıştay'ca verilecek kararların kesin olduğu

hususunda bir açıklama bulunmamasına rağmen Danıştay Mülkiye Dairesi'nce bu maddeye dayanılmak suretiyle belediye meclisinin feshi konusunda verilen ve Genel Kurulca da tasvip edilen karar kesin bir idari karar ve yapıcı ve kurumsal bir tasarruftur. Çünkü konu İçişleri Bakanlığı'nca Danıştay'a intikal ettirildikten sonra verilecek karara kesin olarak uyulacaktır. Esasen fesih kararı, inceleme kararları veya mütalâalar arasında dahil edilemeyeceğine göre haliyle kesin idari kararlar arasına katılacaktır.

4904 ve 7354 sayılı Yasa'ların yürürlükte bulunduğu süre içinde İkinci ve Dokuzuncu Daireler tarafından verilen kararlar ile, 521 sayılı Yasa'nın 1740 sayılı Yasa ile değiştirilmezden önceki devrede Üçüncü Daire tarafından verilen kararlar da yapıcı ve kurumsal nitelikte «kesin idari karar» dır.

Ancak, bu Daireler tarafından ilgililerin başvurusu üzerine aynı konuda verilmiş «istişari mütalâa» kararları da bulunmaktadır. Nitekim bu kararlarda kararın «istişari mütalâa» olduğu açıkça belirtilmektedir.

Yargı kararları, Danıştay ve Yüksek Seçim Kurulu olmak üzere, iki kısımda incelenmektedir.

1 — Danıştay Dava Dairelerinin Kararları

4904 sayılı Yasa'nın yürürlükte bulunduğu süre içinde bir dava dairesi olan Altıncı Daire'ce verilen kararlar gerek «maddi», gerekse «organik» bakımdan «yargısal tasarruf» tur. Çünkü bu kararlar «yargı yolu» yla verilmiştir. Öte yandan bu kararların «kurul» kararı olmaları sebebiyle «kurumsal tasarruf» niteliği de bulunmaktadır.

Onbirinci Daire tarafından verilen kararların maddi ve organik bakımlardan «yargısal tasarruf» olduğunda kuşku yoktur. Çünkü 521 sayılı Yasa'nın 1740 sayılı Yasa ile değişik 40 ncı maddesinde, inceleme konumuzla ilgili olarak Danıştay'a yapılan başvurular «dava» olarak nitelendirilmiş ve «yargılamanın nasıl yapılacağı hakkında» özel hükümler getirmiştir.

Onbirinci Daire'nin inceleme konumuzla ilgili «yargı kararları» bazı özellikler taşımaktadır. Bu özellikler şöyle sıralanabilir.

İptal kararlarına olan benzerlik

Bilindiği gibi idare hukukunda iptal davalarının idarenin işlemlerine karşı açılması sebebiyle fert ile kamu yönetimi arasındaki bu davalarda idarenin davası durumunda bulunması mümkün değildir. Oysa gerek belediye meclisinin feshi ve gerekse belediye başkanlarının düşürülmesi işlerinde idare 521 sayılı Yasa'nın 1740 sayılı Yasa ile değişik 40 ncı maddesinin (B) bendi hükmüne göre «davacı» durumundadır.

Ancak, buna rağmen Danıştay'ca inceleme konumuzla ilgili olarak verilen kararlar ile, iptal davaları dolayısıyla verilen kararlar arasında büyük bir benzerlik bulunmaktadır.

Şöyleki:

İptal davalarında, nasıl idari işlemler hukuka aykırılıklarından dolayı sakatlanmaları sebebiyle iptal edilerek ortadan kaldırılıyorsa, inceleme konumuzla ilgili işlerde de, belediye başkan ve meclislerinin «orgalık sıfatları» yasada yazılı nedenlerle sakatlanmalarından dolayı keza iptal edilerek ortadan kaldırılmaktadır. İptal davalarında idari işlem yargılanmakta ve hukuka aykırı bir durumdan dolayı sakatlanıp, sakatlanmadığı denetlenmekte ve keza inceleme konumuzla ilgili işlerde de, başkan veya meclisin «organlık sıfatı» yargılanmakta ve bunun başkan veya meclisin hukuka aykırı bir durumundan dolayı sakatlanıp, sakatlanmadığı kontrol edilmektedir. Bu sebeptendir ki, yargılama sonunda verilen kararlarda belediye başkanı veya meclisi hakkında, «başkanlıktan düşürülmesine» veya «feshine» denilmesi yerine, her iki organ hakkında da, «organlık sıfatının iptaline» denilmesi mümkün ve hatta daha doğrudur.

İdarî işlem niteliği

İdarî davalarda idarenin hukuka uygun davranıp, davranmadığının kontrolü işlemlerinin denetlenmesi suretiyle yapılmakta-

dır. Yani işlemleri yargılanan idare hakkında karar verilmektedir.

Öte yandan, yargı kararlarının mahiyeti gereği beyan edici, - yani sadece «hukuksal doğruyu gösterici» nitelikte olması zorunludur. Örneğin, iptal davalarında sadece, hukuka aykırı işlemler iptal edilir.

Oysa, 1580 sayılı Yasa'nın değişik 61 ve 76 ncı maddeleri uyarınca belediye meclisince başkan hakkında verilen «yetersizlik kararları» bir yana bırakılırsa, anılan Yasa'nın değişik 53 ve 91 nci maddeleri uyarınca, Danıştay tarafından araya idari bir karar girmeksizin doğrudan ve ilk defa alınan kararlarla ve «belediye meclisinin feshine» veya «belediye başkanının düşürülmesine» denilmek suretiyle anılan organların sıfatları ortadan kaldırılmaktadır.

İşte bu kararların, gerek ilk defa Danıştay'ca «arada İdarî bir karar bulunmaksızın» alınmış olması ve gerekse kararlarda «İdarî dava kavramıyla bağdaştırılması mümkün olmayan» icraî bir nitelik taşıyan «fesih» veya «düşürme» terimlerinin kullanılmış bulunması, anılan kararlara, yargı kararı olmalarının yanında ayrıca «idari işlem» niteliğini de kazandırmaktadır.

2 — Yüksek Seçim Kurulu Kararları

Yüksek Seçim Kurulu'nca verilen kararların hukuksal mahiyeti, Kurul'un yapısı, işleyişi ve görevleriyle yakından ilgilidir.

Yüksek Seçim Kurulu, Anayasa'nın «yargı» bölümünde yer almamakla beraber, mensupları yüksek hakimlerdir, seçim yargısı ile görevlidir, yargı yoluyla karar vermektedir, kararları ise yargı kararıdır ve kesindir. Bu konuda önemli görülen Kurulun 23.12.1963 gün ve 979 sayılı «ilke» kararı aşağıya alınmıştır :

«...Kurulumuzun yargı kararları Anayasa'nın 75 nci maddesi ve 298 sayılı, 26.4.1961 günlü Yasa'nın 132/4 ncü fıkrasındaki «Kurulun kararı kesindir. Aleyhine hiçbir mercie ve kanun yoluna başvurulamaz» hükümlerince kesindir ve bunlara karşı hiçbir yere ve kanun yoluna başvurulamaz.

Çünkü kesin yargı kararı demek, kararı veren yargı yeri veya başka bir yargı yeri tarafından, akla gelebilecek hangi sebebe dayanılmış olursa olsun, yeniden incelenmesini yasanın yasak ettiği yargı kararı demektir...» denilmiştir.

GENEL TARTIŞMA

Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının sıfatlarını kaybı, Anayasanın 116 ncı maddesinin 3 üncü fıkrasına uygun olması gerekir.

Köy Yasasının Eleştirisi

Köy Yasasının ilgili maddeleriyle köy idaresinin seçilmiş yürütme organı olan muhtarın sıfatının ortadan kaldırılması hususunda merkezî idarenin vesayet makamlarına verilen yetki «demokrasiye aykırı olduğu» gerekçesiyle eleştirilemez.

İdare kurullarının konumuzla ilgili olarak «yargı denetimi» yaptıkları, ancak «yargı organı» olmamaları sebebiyle kararlarının «yargı kararı» olmayıp «idari karar» niteliğini taşıdığı açıklanmıştır

5442 sayılı Yasanın 65 inci maddesi, idare kurullarının kararlarına Danıştayda ilgililer tarafından «itiraz» olunabilir. «İtiraz» deyiminin «dava» olarak anlaşılması gerekir.

Danıştay kararından sonra «muhtarın görevine son verilmesi» konusunda «yargı yoluyla yapılmış bir denetim ve verilmiş bir «yargısal karar» bulunmaktadır. Fakat idare kurullarınca «muhtarın görevine son verilmesi» hususunda verilen kararlara karşı Danıştaya başvurulmamış olması halinde ise ortada «yargı yolu ile alınmış bir yargı kararı» bulunmaksızın muhtar sıfatını kaybetmiş olacaktır. İşte İdare kurulları kararları bu yönüyle de Anayasanın 116 ncı maddesine aykırı olmaktadır.

3 — Yargısal bir denetimle bağdaştırılamayacak durum

442 sayılı Yasa'nın değişik 41 inci maddesi uyarınca, vali veya kaymakam tarafından görevini yapmayan muhtara önce ihtarda bulunulacak, muhtarın buna rağmen iş görmemesi durumunda, anılan kişilerin başında bulunduğu idare kurullarınca görevine son verilecektir. İdare kurullarınca bu konuda «yargısal denetim» yapıldığına göre, vali veya kaymakam önce ihtar ve iddia eden, sonra da «yapılan yargısal denetime katılmak suretiyle karar verin» durumunda bulunmaktadır. Bu durumun ise, «yargısal denetim» kavramıyla bağdaştırılamayacağı ortadadır. Çünkü bu koşullar altında «tarafsız ve güvenli» bir yargısal denetim yapılamaz.

4 — Terim yanlışlıkları

442 sayılı Yasa'nın değişik 33 ve 41 inci maddelerinde muhtarlar hakkında, «muhtarlıktan çıkarılma» ve «görevinden uzaklaştırılma» terimleri kullanılmıştır.

442 sayılı Yasa'nın 10 uncu maddesinde, muhtarın «devletin memuru» olduğu, 11 inci maddesinde, köy muhtarının ve yapacağı işte köy muhtarıyla birlikte olanların köy işlerinde fenalıklarının anlaşılması halinde «devlet memuru» gibi yargılanıp, ceza görecekları ve 38 nci maddesinde de, köy muhtarına köy işlerini gördüğü zaman, karşı gelen ve kötü söyleyenlerin «devlet memuru» na karşı koyanlar gibi ceza görecekları hükme bağlanmıştır.

Bu hükümlerden anlaşılacağı üzere muhtar «devletin memuru» dur. Bilindiği gibi, «devlet memurluğundan çıkarma» bir disiplin cezası türü olup, bir memurun bir daha devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarılmasıdır. Oysa köy muhtarlığına seçilebilme koşullarını kapsayan 442 sayılı Yasa'nın 25 nci maddesinde, 33 ncü maddeye göre muhtarlıktan çıkarılmış olmamak gibi bir şart bulunmadığına göre, 33 ncü maddeye göre muhtarlıktan çıkarılanlar, 25 nci maddedeki şartları taşıyorlarsa yeniden muhtar seçilebilirler. O halde 33 üncü maddedeki «muhtarlıktan çıkarılma» aslında «göreve son verme» anlamında kullanılmıştır.

Keza, görevinden uzaklaştırılma, hakkında kovuşturma ve soruşturma yapılan memurlar hakkında alınan bir «ihtiyati tedbir» dir. Memurun statüsüne ve haklarına tesir etmez. Soruşturma sonunda disiplin sebebiyle memurluktan çıkarma veya cezai bir işlem uygulanmasına gerek olmayan devlet memurları için alınmış olan «görevden uzaklaştırma» tedbiri kaldırılır.

Görülüyor ki 41 nci maddede de 33 ncü maddede olduğu gibi, muhtarın «memur» olduğu adeta unutulmuş, «görevine son verilmesi» kastedildiği halde, «görevinden uzaklaştırma» terimi kullanılmıştır.

Belediye Yasasının Eleştirisi

1580 sayılı Yasanın 307 sayılı yasa ile değişik 53 ve değişik 61 ve 76 inci maddelerinde geçen «Valinin dosyayı savunması», «İçişleri Bakanlığının bildirisi» gibi ilgililerce Danıştaya yapılan başvuruların «Dava» olarak nitelendirilmesi olanaksızdır. Fakat Danıştaya yapılan söz konusu başvurular 521 sayılı Yasanın 1740 sayılı Yasa ile değişik 40 ncı maddesinde kesin bir biçimde «dava» olarak nitelendirilmiştir. Ancak gerçekte «dava» niteliği taşımadığından 53, 61, 76 ve 91 nci maddeler Anayasanın açık hükmüne aykırıdır.

Diğer yandan 53 üncü madde «Belediye meclisi feshedildiği takdirde, belediye başkanı meclisin fiil ve işlemine katılmış ise, Danıştayca onun da düşürülmesi öngörülmektedir. Halbuki bu davada, reis vekilinin başvurusu alınmakta, asıl belediye başkanının savunması alınmamaktadır. Bu da Anayasanın hak arama hürriyetine ilişkin 31 nci maddesine aykırıdır.

Anılan maddeler arasına bağlantısızlık ve tutarsızlıklar bulunduğu gibi, yazılış biçimlerinde de bir aldatıcı üslup mevcuttur.

61 ve 76 ncı maddelerde, Danıştayın başkan hakkında «yetersizlik kararı» vermesi halinde düşeceği belirtilmektedir. Oysaki, bir davada yargı organınca «yetersizlik» veya «yeterlilik» biçiminde karar verilmesi dava kavramı ile bağdaşmaz.

Görevini kötüye kullanmadan dolayı bir gün hapse mahkûm olan bir belediye başkanının kamu hizmetlerinden mahrum edilmesi hakkaniyet, hüsniyet, adalet ve eşitlik ilkelerine aykırıdır.

İller Genel İdaresi Geçici Yasası'nın Eleştirisi

Bu yasanın demokrasi ve anayasaya aykırı yönleri bulunması nedeniyle eleştirilmektedir. Örneğin «Saltanat Yasası» olması «İmparatorlukla ilgili hüküm ve ifade» taşıması, «geçici» nitelikte bulunması, 54 yıllık «Türkiye Cumhuriyeti» hesabına bağışlanılır, bir ihmal değildir. Köy ve Belediye Yasaları için yapılan tenkitler bu yasa için de geçicidir.

Danıştay Kararlarının Eleştirisi

Bu bölümde Danıştay tarafından mahalli idarelerin seçilmiş organların sıfatlarının kaybı ile ilgili verilmiş olan kararları eleştirilmektedir.

Sonuç olarak, şu öneri ve dilekte bulunmaktadır

Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının sıfatlarının ortadan kaldırılması hususundaki denetimin amacına ulaşması, bu denetimin tarafsız ve objektif bir biçimde yapılmasına bağlı bulunmaktadır.

Ülkemizde idari rejimin kabul edilmiş bulunması sebebiyle bu denetim önceleri «idari vesayet denetimi» biçiminde yapılmış ancak politik iktidar ve ajanlarına, bu denetimin «amacına uygun» olarak yapılması hususunda fazla güvenilemeyeceğinin anlaşılması üzerine 1961 Anayasası'nın 116 ncı maddesinin 3 ncü fıkrası hükmü ile denetim görevi vesayet makamlarından alınarak yargı organına verilmiştir.

Bundan sonra «ilgili yasaların Anayasa'ya uydurulması çabası» olarak nitelendirilebilecek yasama çalışmaları yapılmıştır.

Ancak bu çalışmalar sonunda ilgili yasaların değiştirilen maddelerinde «yanlış terimler, Anayasa'ya aykırı hükümler ve

yasaların birbirini ilgilendiren maddeleri arasında tutarsızlık ve çelişkiler» bulunmaktadır.

Bu nedenle konu bir «bütün halinde» düşünölmek suretiyle ilgili yasalar tekrar ele alınarak, Anayasa'ya aykırılıklar giderilmeli, yanlışlıklar düzeltilmeli, tutarsızlık ve çelişkiler ortadan kaldırılmalıdır.

Bunun için de,

yeniden düzenlenecek olan :

442 sayılı Yasa'nın değişik 33 ve 41 nci maddelerinde;

— Köy muhtarının görevine son verme yetkisi, «yargı mercii» olmayan idare kurullarından alınarak, «doğrudan» Danıştay'a verilmeli, keza Danıştay'a başvurma yetkisi de «davacı» sıfatıyla valilere tanınmalı,

— Muhtarlar hakkında «muhtarlıktan çıkarma» ve «görevinden uzaklaştırma» terimleri kesinlikle kullanılmamalı,

1580 sayılı Yasa'nın 53, 61, 76 ve 91 nci maddeleri ile 13.3.1913 günlü Yasa'nın 125 nci maddesinde;

— Bu maddeler uyarınca Danıştay'a yapılan başvuruların «dava» olarak anlaşılmasını sağlayacak «anlatım biçimlerine» yer verilmeli, dolayısıyla İçişleri Bakanlığı ve Valiler «gerçek davacılar» durumuna getirilmeli,

521 sayılı Yasa'nın değişik 40 nci maddesinin (B) fıkrasında;

— İlgililere bu davalarda da kanun yollarına başvurma hakkı tanınmalı,

— Danıştay'ca, belediye başkanının 1580 sayılı Yasa'nın 53 neti maddesinin son fıkrasına göre düşürölmesi konusunun incelenmesi durumunda da savunmasının alınacağı hususunda «açık bir hükme yer verilmeli,

— İl genel meclisi ile ilgili olarak «meclis ikinci başkam» terimi kullanılmalı,

Öte yandan;

— 1580 sayılı Yasa’da belediye meclisinin toplantıyı yeri «açıkça belirlenmeli» ve

— Bu Yasa’nın 58 nci maddesinin 2 nci fıkrası ile, 13.3.1913 günlü Yasakın 124 neti maddesi yürürlükten kaldırılmalıdır.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türk demokrasisi taze ve genç; yaşatılması onun titizlikle korunmasına bağlı, doğal olarak demokrasimize yönelen büyük engeller ve zorluklar bulunmaktadır. Bunlar, sosyo-ekonomik, siyasal ve hukuk açılarından incelenebilir.

Haştemoğlu, bu eserinde, demokrasinin en hassas noktasını oluşturan mahalli idarelerle yönetim ve Danıştay arasındaki, en girift bulunan ilişkiler alanına girmiş ve bundan başarı ile çıkmıştır, denebilir. Cidden, deney ve yaşının çok üzerinde bir olgunlukla, hele idarecilik alanında hiç tecrübesi olmamasına karşın, uygulamaya da hakim bir biçimde konuları ortaya koymakta ve inceleyerek belli sonuçlara ulaştırmada büyük bir ustalık göstermektedir.

Demokrasimizin gelişmesi için mahalli idareler alanındaki yasal pürüzlere değinilmiştir.

Türkiye’de demokrasinin müesseseseleşmesini engelleyen ve demokratik uygulamayı zorlaştıran bir mevzuat çıkmazı bulunmaktadır. Özellikle demokratik yapıya uymayan birçok yasanın bulunduğu bir gerçektir. Bunlar kuşkusuz Türk Demokrasisinin büyük handikaplarıdır. Bu handikaplar arasında bulunan ve büyük bir alanı kapsayan husus da «MAHALLİ İDARELERDE SEÇİLMİŞ ORGANLARIN SIFATLARININ YARGI YOLU İLE KAYBI» konusudur. Bu konuda güvenilir bir yargısal denetimin henüz yaratılamadığı bir gerçektir. Buna ek olarak mevcut yasal durum da, uygulamada yazı değişik görüş ve uygulama örneklerine rastlanmakta bu hususta mahalli idarelerden beklenen gelişmeyi engellemektedir.

Bu değişik uygulama yönetim alanında olduğu gibi, Danıştay kararları arasında da mevcut bulunmaktadır.

Bu araştırma, bu konuda yapılmış monografik bir inceleme niteliğinde bulunmaktadır. Uygulayıcılara ışık tutucu bir içerikle hazırlanmıştır. Geniş bir kaynakça ve özellikle Danıştay kararlarından alınmış örneklerle kitap bilgi ve yol göstericilik yönünden zenginleştirilmiştir.

Kitapta mahalli idarelerde seçimle işbaşına gelen yönetici organ ve kurulların seçilme koşulları ve şartları, seçimi kazanmış olsalar dahi, organlık sıfatlarını kaybettiren suçların mahiyet ve niteliği ve bunların sıfatlarına son verecek makam, merci ve kurullarla İdarî yargı alanındaki ilişkiler geniş bir şekilde sergilenmektedir.

Kitap bu niteliği ile aynı zamanda Demokrasinin bu kesimi ile ilgili bir tarihçesi niteliğindedir. Kararlardan isabetle alınmış örnekler ve bunların incelenmesi ve uygulamaya yönelik olması, verilen bilgilerin kullanılabilirliğini artırıcı olmaktadır.

Haştemoğlu'nun İdare Kurullarının bir yargı organı niteliği taşımadığı konusunda bir kaygısı bulunmaktadır. Bunların teşekkül tarzı bakımından bu görüşe katılmamak mümkün değil. Ancak, Danıştay, yurt içerisinde yeni bir organizasyona gitmediği ve yayılmadığı sürece, halin icabına uygun başka bir uygulama alternatifi de bulunmamaktadır. Bir, zarurettten doğan hizmetin de bu kurullarca, herhalde içinde bulunan koşullara karşı, takdire değer ölçüde yürütüldüğü ifade edilmelidir.

Ancak, Danıştay istikrarlı kararlar verdiği, idareye ve hatta genel yargıya ışık tutabilecek idare hukukunu uygulamaya yönelik kararları ile zenginleştirdiği sürece, İdarî yargı, memleketimizde demokratik rejim içerisindeki misyonunu başarmış sayılacaktır.

Bu kitap, Danıştayın bu alandaki aşama noktalarını siyasal iktidarla idare alanındaki ilişkilerin gelişim çizgisini belirlemek bakımından da yararlı bir kaynak niteliğini taşımaktadır.

Türk İdâre Dergisi

1978/Yıl 49/Sayı 359/SS. 157 = 176

İDARÎ KURULUŞLAR VE İLGİLİ KANUNLAR

Nihat TAHIROĞLU

Türk idare kuruluşu tarih boyunca çeşitli nedenlerle değişiklikler geçirmiştir. Bu değişikliklerin Osmanlı Devleti döneminden günümüze kadar olan safhalarını gözden geçirmek gerektiğinde bunları tarihin akışı içinde bir arada bulmanın gerek idareci, gerekse bu konuda bilgi edinmek isteyenler için yararlı olacağı bir gerçektir. Osmanlı Devleti döneminde, Osman Gazi'den itibaren İdare kuruluşları tarih boyunca çeşitli safhalardan geçmiştir ⁽¹⁾.

Özellikle, bu Devletin son yıllarında illerimizin durumlarının bilinmesinin ve Cumhuriyet döneminde il ve ilçelerimizin kuruluş ve kaldırılışlarına ilişkin kanunların bir araya toplanmasının gerekli olduğu kanısıyla bu konuda bir araştırma ve inceleme yoluna gidilmiştir.

19 uncu yüzyılın ilk çeyrek yıllarından sonra, toprak kaybetme şanssızlığına uğrayan Osmanlı Devleti küçülmüş ve bu durum idaresindeki vilâyetlerin de haritadan silinmesine neden olmuştur.

Birinci Dünya savaşı yenilgisinden sonra, Kurtuluş savaşı zaferle sonuçlanmış ve millî misak sınırları içinde kalan vatan topraklarındaki iller, idare kuruluşunun temeli olmuştur.

19 uncu yüzyılın sonundaki durum

İstanbul Bayezit Devlet kütüphanesinin (20707) sayısında kayıtlı, mirliha Ali Şerif Paşa tarafından hazırlanan 1309 (1893) tarihli

¹ Türkiye Mülki İdare Bölgeleri 1976, İçişleri Bakanlığı Yayını s. 9.

atlasın incelenmesinde millî misak sınırları içinde olan vatan bölümündeki illerin şunlar olduğu görülmektedir:

1 — 1 - Ankara, 2 - Adana, 3 - Aydın, 4 - Bitlis, 5 - Diyarbakir, 6 - Edirne, 7 - Erzurum, 8 - Hüdâvendigâr, 9 - İstanbul (Şehremaneti), 10 - Kastamonu, 11 - Konya, 12 - Mamuretülaziz, 13 - Sivas, 14 - Trabzon, 15 - Van ve İzmit sancağı,

2 — Asya kıt'asında, millî misak sınırları dışındaki iller : 1 - Bağdat, 2 - Basra, 3 - Beyrut, 4 - Halep, 5 - Hicaz, 6 - Musul, 7 - Suriye, 8 - Yemen illeri ve Kudüs Şerif ile Zor sancaklarıdır.

3 — Aynı atlasın (Rumelii şahane) kısmında Osmanlı Avrupasındaki iller :

1 - Bosna, 2 - İşkodra, 3 - Kosova, 4 - Manastır, 5 - Rumelii Şarki, 6 - Selanik, 7 - Yanya, 8 - Cezayiri Bahri Sefit.

4 — Osmanlı Afrikası :

Trablusgarp ili ve Bingazi sancağı.

Balkan Savaşından Sonraki Durum (1912)

Balkan savaşından sonra, Rumeli'deki iller kaybedilmiş bulunmaktadır.

1333 - 1334 (1917 - 1918) tarihli Salname-i Devlet-i Osmaniye (Osmanlı Devleti yılı) incelendiğinde millî misak sınırları içinde kalan alandaki illerin şunlar olduğu görülür :

1 — Ankara ili, Çorum, Kırşehir, Yozgat sancakları,

2 — Adana ili, Cebeli Bereket, Kozan, Mersin sancakları,

3 — Aydın (İzmir) ili, Aydın, Denizli, Saruhan sancakları,

4 — Bitlis ili, Genç, Muş, Siirt sancakları,

5 — Diyarbakir ili, Ergani, Mardin, Siverek sancakları,

- 6 — Edirne ili, Gelibolu, Kırkkilise, Tekfurdağı sancakları,
- 7 — Erzurum ili, Bayezit, Erzincan sancakları,
- 8 — Hüdâvendigâr ili, Ertuğrulsancağı (Bilecik),
- 9 — İstanbul ili, Üsküdar, Beyoğlu sancakları,
- 10 — Kastamonu ili, Kengiri, Sinop sancakları,
- 11 — Konya ili, Burdur, Hamitabat (Isparta) sancakları,
- 12 — Mamuretülaziz ili, Dersim, Malatya sancakları,
- 13 — Sivas ili, Amasya, Karahisar-ı Şarkî, Tokat sancakları,
- 14 — Trabzon ili, Gümüşhane, Lâzistan (Rize) sancakları,
- 15 — Van ili, Hakkâri sancağı.

Bu yıllığa göre vilâyetlere bağlı livâlar (sancak), kazalar ve nahiye (bucak) lardan başka bağımsız livâlar vardır.

Millî misak sınırları içindeki bağımsız livâlar :

- 1 — Bolu, 2 — Canik, 3 — Çatalca, 4 — Eskişehir, 5 — İçel, 6 — İzmit, 7 — Kale-i Sultaniye (Çanakkale), 8 — Karahisar-ı Sahip (Afyon), 9 — Kayseri, 10 — Karesi, 11 — Kütahya, 12 — Maraş, 13 — Menteşe (Muğla), 14 — Niğde, 15 — Teke (Antalya), 16 — Urfa.

Ayıntap (Gaziantep) birinci Cihan savaşıdan önce Halep vilâyetine bağlı iken savaş sonunda Halep elden çıkmış bulunmakla Ayıntap sancağı millî misak sınırları içinde kalmıştır.

Millî Misak Sınırları Dışında Kalan Vilâyetler

- 1 — Bağdat, 2 — Basra, 3 — Beyrut, 4 — Cezayir-i Bahrisefit, 5 — Halep, 6 — Hicaz, 7 — Musul, 8 — Suriye, 9 — Yemen,

Millî Misak Sınırları Dışındaki Bağımlı Livâlar

Livâlar	Bağlı olduğu il	Livâlar	Bağlı olduğu il
Akkâ	Basra	Limni	C. Bahri Sefit
Ammare	Beyrut	Lazkiye	Beyrut
Cidde	Hicaz	Midilli	C. Bahri Sefit
Divaniye	Bağdat	Müntefik	Basra
Hama	Suriye	Nablus	Beyrut
Havran	Suriye	Sakız	C. Bahri Sefit
Hudeyde	Yemen	Süleymaniye	Musul
Kerkük	Musul	Taaz	Yemen
Kerbelâ	Musul	Trablusu Şam	Beyrut
Kerk	Suriye		

Millî Misak Sınırları Dışındaki Bağımsız Livâlar

1 — Asir, 2 — Cebeli Lübnan, 3 — Kudüsü Şerif, 4 — Medine-i Münevvere, 5 — Zor.

Yukardaki tesbitten ve tablonun incelenmesinden anlaşılaçağı üzere birinci Cihan savaşından sonra birçok vilâyet, liva ve kaza kaybedilmiş bulunmaktadır. Kurtuluş savaşı bitiminde Millî misak sınırları ile yeni bir Türkiye kurulmuş olup bu sınırlar içinde kalan alanda bulunan vilâyetler, livâlar, kazalar ve nahiyeler mülki kuruluşun temelini meydana getirmiştir

Bu arada 27 sayılı Kanunla Siirt (28/2/1337/1921), 68 sayılı Kanunla Giresun (4/4/1337 - 1921), 69 sayılı Kanunla Ordu (4/4/1337 - 1921) bağımsız birer liva olmuşlardır.

Mülkî idare bölümlerine ait tarihçe konusunda İçişleri Bakanlığı İller idaresi yayınlarından (Mülkî idare bölümleri 1976) adlı kitapta yeterli bilgi bulunmaktadır. Bu tarihi dönemler için oraya başvurulması gerekmektedir. Ancak burada bu konuyla ilgili iki kanuna değineceğiz.

I — 85 sayılı ve 20 Ocak 1921 (1337) tarihli Teşkilâtı Esasiye Kanunu,

Buna göre teşkilât vilâyet, kaza ve nahiye olmak üzere üç kademe halinde düzenlenmiştir.

II — 491 sayılı ve 20 Nisan 1925 (1340) tarihli Teşkilâtı Esasiye Kanunu,

Bu kanunun 89 uncu maddesinde Türkiye'nin, coğrafi durum ve ekonomik ilişkiler bakımından vilâyetlere, vilâyetlerin kazalara, kazaların nahiyelere bölündüğü ve nahiyelerin de kasaba ve köylerden kurulu olduğu açıkça belirtilmiştir.

Böylece 85 sayılı kanunun yerini alan bu yeni kanun İdarî kuruluş bakımından bir yenilik getirmiştir.

Bu hüküm muvacehesinde mevcut livâlar kalkmış birer vilâyet durumuna gelmiş bulunmaktadır.

TEŞKİLÂTI MÜLKİYE KANUNU

30 Mayıs 1926 tarihli ve 877 sayılı olup 26 Haziran 1926 tarihli resmî gazetede yayınlanan teşkilâtı mülkiye kanunu ile mülki teşkilât yeni bir şekil almıştır. Bu kanunu incelediğimizde bir kısım vilâyetlerin kaza haline geldiği, bir bölüm kazaların nahiye yapıldığı ve bazı nahiyelerin de kaldırıldığı görülür.

Ayrıca, yeniden kurulan kazalar ile bağılıkları değiştirilen kazalar da bu kanunda saptanmıştır.

I — Kaza Haline Getirilen Vilâyetler

Üsküdar vilâyeti	Dersim	»	
Beyoğlu	»	Ardahan vilâyeti	
Çatalca	»	Siverek	»
Genç	»	Gelibolu	»
Ergani	»	Kozan	»
		Muş	»

II — Nahiye Haline Getirilen Kazalar

Kazanın isini	Vilâyeti	Kazanın ismi	Vilâyeti
Silivri	Çatalca	Büyük çekmece	Çatalca
Beykoz	Üsküdar	Ayvacık	Çanakkale
Abdurrahmangazi	»	Namı an	Erzurum
Lâdik	Amasya	Hoşap	Van
İkisu	»	Adil cevaz	»
Yumurtalık	Adana	Harput	Elaziz
Hasa	Cebelibereket	İpsala	Gelibolu
Zir	Ankara	İnoz	»
Erdek	Karesi	Şarköy	Tekirdağ
İznik	Kocaeli	Havsa	Edirne
Yalova	»	Lalapaşa	»
Kadınehri	Bozok	Pınarhisar	Kırklareli
Borçka	Artvin	Gazipaşa	Silifke
Halfeti	Gaziantep		

II — Yeniden Kurulan Kazalar

Kazanın ismi	Vilâyeti	Kazanın ismi	Vilâyeti
Bask il	Elaziz	Küre	Kastamonu
Gölpazarı	Ertuğrul	Torbalı	İzmir
Osmaneli (Lefke)	»	Nizip	Gaziantep
Bozüyük	»	Susurluk	Karesi
Sorgun	Bozok	Gercüş	Mardin
Çumra	Konya	Hilvan	Urfa
Hadim	»	Yaylak	»

Cihanbeyli	»	Polatlı	Ankara
Bucak	Burdur	Serik	Antalya

III — Bağlılığı Değiştirilen Kazalar :

Gebze	İzmit	Vezirköprü	Canik
İnegöl	Bursa	Yusufeli	Artvin
Yenişehir	»	Kığı	Erzincan
Keşan	Edirne	Bayburt	Gümüşhane
Aziziye	Kayseri	Safranbolu	Zonguldak
Arapkir	Malatya	Beşiri	Siirt
Eğin	»	Beşiri	Mardin
Ceyhan	Celibereket	Derik	

İDARÎ KURULUŞLARLA İLGİLİ KANUNLAR

İdarî kuruluşlarla ilgili olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Türkiye Cumhuriyeti hükümetleri dönemlerinde birçok kanunlar çıkarılmıştır. Bu kanunlarda yer alan idari kuruluşlar bugünkü mülkî teşkilâtın esasıdır. Bu bakımdan bu kanunları sayı ve tarih sırasıyla bir araya getirmenin ve kanunlarda söz konusu olan kuruluşlara ilişkin kısa da olsa bilgi vermenin yararlı olacağı bir gerçektir. Bu açıdan bakılarak bunların derlenmesine çalışılmıştır. Şimdi bunları sırasıyla inceleyelim:

Kanu n No.		Düster			Resmî Gazete
		Tertip	Cilt	Sayfa	
27	Siirt sancağının müstakil olmasına dair kanun 28/2/1337 (1921)	3	1	56	4
68	Giresun müstakil livası teşkiline dair kanun 4/4/1337 (1921)	3	1	113	9
69	Ordu müstakil livası teşkiline dair kanun 4/4/1337 (1921)	3	1	113	9
128	Hekimhan kazası namıyla bir kaza teşkili hakkında kanun 20/6/1337 (1921)	3	2	57	18
133	Anavatana iltihak edecek arazide icra edilecek teşkilatı mülkiyeye dair kanun 18/7/1337 (1921)	3	2	66	21
	Ruslardan geri alınan Kars, Ardahan ve Artvinde 133 sayılı kanunla birer liva kurulmuştur. 491 sayılı kanunla livalar vilâyet olmuştur. Ardahan halen Kars ilinin ilçesidir.				
877	Teşkilâtı mülkiye kanunu 26/6/1926	3	7	1394	404
1151	Bozca ada ve İmroz kazalarının mahallî idareleri hakkında kanun 20/7/1927	3	8	9831 1858	634
5713	Bozca ada ve İmroz kazalarının mahallî idareleri hakkındaki kanunun 14 üncü maddesinin kaldırılması hakkında kanun (12/2/1951)	3	32	373	7732
502	1151 sayılı kanunun 14 üncü maddesinin yürürlükten kaldırılması hakkındaki 5713 sayılı kanunun 14 üncü maddesinin yeniden yürürlüğe konması hakkında kanun (23/7/1964) - 1151	5	3	2822	11764

Kanun No.		Düster			Resmî Gazete
		Tertip	Cilt	Sayfa	
1282	sayılı kanunun 14 üncü maddesine göre her iki adada öğretimin türkçe, umumî, meccani ve ladini olduğu belirtilmiş, ancak çocuklarına kendi dinini ve lisanını öğretmek isteyen velilerin, ehliyeti hükümetçe tasdikli ve öğretimi hükümetin daimî teftişine tabi bulunmak ve masrafları kendileri tarafından tesviye edilmek şartıyla özel bir öğretmenle, umumî okullarda tahsis edilecek dersliklerde program ve ders saatleri dışında belirlenecek bir saatte din ve dil dersleri okutulabileceği hükme bağlanmıştır.				
1282	On kaza teşkiline dair kanun (19/5/1928)	3	9	584	900
1509	Borçka (Artvin), İpsala (Edirne), Dikili (İzmir), Kartal, Beykoz, Silivri (İstanbul), Erdek (Balıkesir), Ayvacık (Çanakkale), Lâdik, (Samsun), Datça (Muğla) ilçeleri kurulmuştur. Muş vilâyeti teşkiline dair kanun (2/6/1929)	3	10	834	1213
1533	Yalova'nın kaza haline konulmasına dair kanun (2/6/1929)	3	11	7	1366
1612	Yeniden kaza teşkiline dair kanun (21/5/1930)	3	11	191	1499
2042	Fatih Eminönü, Kadıköy, Beşiktaş, Sarıyer (İstanbul), İznik (Bursa) ilçeleri kuruldu. Hakkâri vilâyetine tabi Şemdihan kazasının lağviyle				

Kanun No.		Düster			Resmî Gazete
		Terüp	Cilt	Sayfa	
2197	Muş vilâyetine tabi olmak üzere Solhan namıyla bir kaza teşkiline dair kanun (4/7/1932)	3	13	849	2141
	Bazı vilâyetlerin ilgası ve bazılarının birleştirilmesi hakkında kanun (20/5/1933)	3	14	642	2411
2202	İçel ve Mersin vilâyetleri birleştirilerek (İçel), Artvin ve Rize birleştirilerek (Çoruh) vilâyetlerinin teşkili, Aksaray, Hakkâri, Şebinkarahisar vilâyetlerinin kaldırılması, bazı kazaların bağlantılarının ve Adana adının Seyhan olarak değiştirilmesine dairdir.	3	14	654	2411
	Kocaeli vilâyeti içinde dört nahiyenin kaldırılması ve Karasu adıyla bir kaza kurulması hakkında kanun (20/5/1933)				
2347	Hendek kazasının Açmabaşı, Adapazarına bağlı Taşağıl, Kayalar ve Karasu nahiyeleri kaldırılmış, Karasu adıyla yeni bir kaza kurulmuştur.				
2500	Sivas vilâyetine bağlı Darende kazasını bu vilâyetten ayrılarak Malatya vilâyetine bağlanması hakkında kanun (??/11/1933)	3	15	45	2581
	Bayezit vilâyetine bağlı Iğdır ve Tuzluca kazalarının Kars vilâyetine ve Muş vilâyetine bağlı Malazgirt kazasının da Bayezit vilâyetine bağlanması hakkında kanun (14/6/1934)	3	15	436	2727

Kanun No.		Düster			Resmî Gazete
		Tertip	Cilt	Sayfa	
2529	Halen Iğdır ve Tuzluca Kars'a Malazgirt Muş'a bağlıdır. Yeniden beş kaza teşkiline dair kanun (3/7/1934) - Bingöl (Muş), Çat (Erzurum), Kavak (Samsun), Akçakoca (Bolu), Bulancak (Giresun) ilçeleri.	3	15	511	2742
2885	Yeniden dokuz kaza ve beş vilâyet teşkiline ve bunlarla otuz iki nahiyyeye ait kadrolar hakkında kanun (4/12/1936) - Çoruh, Hakkâri, Bitlis, Bingöl ve Tunceli illeriyle Şemdinli, Hizan, Hotum, Bismil, Eğil, Gürpınar, Patnos, Karakocan ve Sivrice ilçeleri kurulmuştur.	3	17	118	3197
3012 3223	Yeniden dokuz kaza teşkiline ve kadrolarda bazı değişiklikler yapılmasına dair kanun (9/6/1936) - Çankaya, Gündoğmuş, Manyas, Yeşilova, Eyüp, Kargı, Gölcük, Yenice, Gök köy ilçeleri kuruldu.				
3383	Beş kaza teşkili hakkında kanun (9/6/1937) İdil, Mazıdağ, Karayazı, Çınar ve Kalan ilçeleri.	3	18	438	3638
3393	Kemaliye ve Tercan kazalarının Erzincan vilâyetine ve Ağın nahiyesinin de Elazığ vilâyetinin Keban kazasına bağlanmaları hakkında kanun (18/5/1938) Üç kaza teşkiline dair kanun (20/5/1938) - Kozluk, Baykan	3	19	89	3910

Kanun No.		Düstur			Resmî Gazete
		Tertip	Cilt	Sayfa	
3711	(Siirt), Sütluçe (Isparta) ilçeleri. Hatay vilâyeti kurulmasına dair kanun (11/7/1939) - İlçeleri : İskenderun, Reyhanlı, Yayladağ.	3 3	19 20	403 893	3919 4255
3732	Hatay vilâyeti teşkiline dair olan 3711 sayılı kanuna ek kanun (19/10/1939) (Bu kanun vergi konusu ile ilgilidir.)	3	20	1025	4340
4444	Bigadiç kazasının teşkiline dair kanun (23/6/1943)	3	24	462	5444
4529	Pazarcık kazasının Maraş vilâyetine bağlanması hakkında kanun (11/3/1944)				
4642	Yeniden 16 kaza teşkiline dair kanun (2/8/1944) Kırıkkale (Ankara), Şabanözü, Kurşunlu (Çankırı), İvrindi (Balıkesir), Devrekani (Kastamonu), Kaman (Kırşehir), Akyazı (Kocaeli), Afşin (Maraş), Yatağan (Muğla), Çayeli (Rize), Alaçam (Samsun), Turhal, Taşova (Tokat), Çekerek (Yozgat), Çaycuma, Ulus (Zonguldak) ilçeleri kuruldu.				
4769	Yeniden (9 ilçe kurulmasına dair kanun (25/6/1945) - Abana (Kastamonu), Çan (Çanakkale), Ardanuç (Çorum), Yerköy (Yozgat), Altınözü (Hatay), Güneyste (Rize), Perşembe (Ordu), Keşap (Giresun), Lalapaşa (Edirne) ilçeleri kuruldu.	3	26	1239	6047

Kanun No.		Düster			Resmî Gazete
		Tertip	Cilt	Sayfa	
4869	Yeniden 10 ilçe kurulması hakkında kanun (13/2/1946) Oğuzeli (Gaziantep), Azdavay (Kastamonu), Örtülü (Erzurum), Şuhut (Afyon), Seben (Bolu), Doğanşehir (Malatya), Tekman (Erzurum), Koçarlı (Aydın), Sarız (Kayseri), Eskipazar (Çankırı) ilçeleri kuruldu.	3	27	964	6237
4993	Tunceli il merkezinin Kalan kazasına nakline ve Kalan ilçesi kadrosuyla Kütahya ilinde Altıntaş ilçesinin kurulmasına dair kanun (6/1/1947)	3	28	360	6498
5071	Yeniden onbeş kaza kurulması hakkında kanun (11/6/1947) - Çamardı (Niğde), Çayıralan (Yozgat), Fındıklı (Çoruh), Gazipaşa (Antalya), Germencik (Aydın), Güney (Denizli), Hacıbektaş (Kırşehir), İmranlı (Sivas), Keçiborlu (Isparta), Kınık, Kiraz (İzmir), Mengen (Bolu), Samandağ (Hatay), Yeşilhisar (Kayseri) ilçeleri kuruldu.	3	28	1067	6635
3531	Yusufeli ilçe merkezinin Öğdem'den Ahlat'a kaldırılması ve bu merkeze Yusufeli adı verilmesi hakkında kanun (16/2/1950)	3	31	781	7434
5854	Diyarbakır iline bağlı Eğil ilçesi adının (Dicle) ve ilçeye bağlı Dicle bucağının adının da (Eğil) olarak değiştirilmesi hakkında kanun (12/12/1951)				

Kanun No.		Düster			Resmî Gazete
		Tertip	, Cilt	Sayfa	
5959	Isparta ili Uluborlu ilçesinin Senirkent bucağında ilçe kurulması hakkında kanun (16/6/1952)	3	33	1527	8142
5967	Rize iline tabi Güneyce ilçe merkezinin nakledilmesi ve adının değiştirilmesi hakkında kanun (19/6/1952) - İlçe adı İkizdere olmuştur.	3	33	1538	8144
5990	Umumî müfettişlik teşkiline dair kanun ile ek ve tadillerinin yürürlükten kaldırılması hakkında kanun (29/11/1952)	3	34	91	8270
5996	1164 sayılı kanunla umumî müfettişlik kurulmuş olup bu kanun 16/7/1927 tarihli resmî gazetede yayınlanmıştır. Bu kanunun ek ve tadilleri olan 2865, 2883, 3484 ve 4996 sayılı kanunlar 5990 sayılı kanunla kaldırılmış lir.				
6068	Taşova ilçesinin Amasya iline bağlanması hakkında kanun (24/12/1952)	3	34	664	8349
	Yeniden 22 kaza kurulması hakkında kanun (27/2/1953) - Sincanlı (Afyon), Altındağ (Ankara), Kuyucak (Aydın), Kepsut (Balıkesir), Pazaryeri (Bilecik), Adilcevaz (Bitlis), Gölhisar (Burdur), Keleş (Bursa), Çameli (Denizli), Güncüş (Diyarbakır), Enez (Edirne), Çukurca (Hakkâri), Digor (Kars), Tora arza (Kayseri), Pınarhisar (Kırklareli), Yunak (Konya,)				

Kanun No.		Düster			Resmi Gazete
		Tertip i	Cilt	Sayfa	
6129	Ömerli (Mardin), Ardeşen (Rize), Gemerek (Sivas), Araklı (Trabzon), Eflâni (Zonguldak), Karabük (Zonguldak) ilçeleri kuruldu.	3	34	664	8349
6166	Yeniden bir vilâyet ve dört kaza kurulması hakkında kanun (9/7/1953) - Uşak ili ile Banaz, Ulubey, Karahallı ve Sivashlı ilçeleri kuruldu.	3	34	1529	8458
6190	Kastamonu vilâyetine bağı Kargı kazasının Çorum vilâyetine bağlanması hakkında kanun (15/7/1953)	3	34	1615	8464
6191	Çoruh vilâyetine bağı Fındıklı kazasının Rize vilâyetine bağlanması hakkında kanun (27/11/1953)	3	35	48	8574
6203	Yeniden iki kaza kurulması hakkında kanun (27/11/1953) - Çamlıdere (Ankara), Horasan (Erzurum) ilçeleri kuruldu.	3	35	48	8574
6321	Abana kaza merkezinin Bozkurt - Pazaryeri kasabasına nakli hakkında kanun (21/12/1953)- Bu kanun Anayasa mahkemesinin 27/6/1967 günlü ve E. 1963/ 45, K. 1967/20 sayılı kararıyla iptal edilmiştir.	3	35	213	8595
6322	Mahmudiye ve Çifteler adıyla yeniden iki kaza kurulması hakkında kanun (4/3/1954)	3	35	1361	8654
	Gölcük kaza merkezinin Değirmendere'den Gölcük kasabasına kaldırılması hakkında kanun (4/3/1954)	3	35	1361	8654

Kanun No.		Düster			Resmî Gazete
		Tertip j	Cilt	Sayfa	
6323	Van vilâyetine bağlı Gürpınar kaza merkezinin	3	35	1361	8654
6324	Yeniden 21 kaza kurulması hakkında kanun (4/3/1954)	3	35	1362	8654
6325	Taşılcay (Ağrı), Göynücek (Amasya), Yığılca (Bolu) Arhavi (Çoruh), Havsa (Edirne), Ağın (Elazığ), Çayırılı (Erzincan), Narımın (Erzurum), Gelendost (Isparta), Şişli (İstanbul), Çatalzeytin (Kastamonu), Yahyalı (Kayseri), Kozaklı (Kırşehir), Gerger (Malatya), Selendi (Manisa), Akkuş (Ordu), Pozantı (Seyhan 1, Durağan (Sivas), Tonya (Trabzon), Halfeti (Urfa), Şefaattli (Yozgat) ilçeleri kuruldu. Yeniden (10) kaza kurulması hakkında kanun (4/3/1954) . Savaştepe (Balıkesir), Hazro (Diyarbakır), Çat (Erzurum), Erdemli (İçel), Karşıyaka (İzmir), Çelikhan, Arguvan (Malatya), Ula (Muğla), Kulu (Konya), Almus (Tokat) ilçeleri kuruldu.	3	35	1381	8654
6409	Tavas kazasının heyelana maruz Kale nahiyesinin yerinin değiştirilmesi hakkında kanun (11/3/1954)	3	35	1816	8664
6418	Malatya vilâyetine bağlı Adıyaman kazasında (Adıyaman) adıyla yeniden bir vilâyet kurulması hakkında kanun (14/6/1954)	3	35	1925	8735

Kanun No.		Düster			Resmî Gazete
		Terip.	Cilt	Sayfa	
6419	Kocaeli vilâyetine bağı Adapazarı kazasında (Sakarya) adıyla yeniden bir vilâyet kurulması hakkında kanun (14/6/1954)	3	35	1931	8735
6429	Kırşehir vilâyetinin kaldırılmasına ve (Nevşehir) adıyla yeniden bir vilâyet kurulmasına dair kanun (30/6/1954) - Kırşehir'in üçe haline getirilmesi nedeniyle bu ilin Avanos, Kozaklı, Mucur, Hacıbektaş, Niğde ilinin Gülşehir ve Kayseri'nin Ürgüp ilçeleri yeniden kurulan Nevşehir iline, Kaman ilçesi Ankara'ya ve Çiçekdağ ilçesi de Yozgat iline bağlanmıştır.	3	35	1986	8748
6644	Seyhan vilâyeti adının (Adana) olarak değiştirilmesi hakkında kanun (25/1/1956)	3	37	263	9223
6668	Çoruh vilâyeti adının (Artvin) olarak değiştirilmesi hakkında kanun 17/2/1956)	3	37	421	9243
7001	Kırşehir vilâyetine bağı Kırşehir kazasında (Kırşehir) adıyla yeniden bir vilâyet kurulması hakkında kanun (19/6/1957) - Kırşehir ile merkezi olmak üzere Nevşehir iline bağı Mucur, Yozgat iline bağı Çiçekdağ, Ankara iline bağı Kaman ilçeleriyle yeniden bu il kurulmuştur.	3	38	1408	9637
7022	Adıyaman vilâyetine bağı Gerger kaza merkezinin aynı kazanın Taraksa nahiyesine bağı				

Kanun No.		D i i s t u r			Resmî Gazete
		Tertip	Cilt	Sayfa	
7033	lı Aldus köyüne kaldırılması hakkında kanun (25/6/1957)	3	38	1543	9642
	Yeniden (78) kaza kurulması ve İzmir vilâyetine bağlı Kuşadası kazasının Aydın vilâyetine bağlanması hakkında kanun (19/6/1957)	3	38	1584	9644
	1.9.1957 de geçerli olmak üzere Karataş (Adana), Suluova (Amasya), Güdül, Yenimahalle (Ankara), Yenipazar (Aydın), Araban (Gaziantep), Espiye (Giresun), Uludere (Hakkâri), Zeytinburnu (İstanbul), Selçuk (İzmir), Selim (Kars), Felahiye (Kayseri), Doğanhisar (Konya), Yeşilyurt (Malatya) Sarıgöl (Manisa), Ortaköy (Niğde), Sapanca (Sakarya), Batman (Siirt), Türkeli (Sinop), Muratlı (Tekirdağ), Sarıkaya (Yozgat), Kurucuş ile (Zonguldak) 1.4.1958 den geçerli olmak üzere : Tufanbeyli, (Mağra) (Adana), Gölbaşı (Adıyaman), Çav, Sultandağı (Afyon), Hamur (Ağrı), Kumluca (Antalya), Sultanhisar (Aydın), Kıbrıcık (Bolu), Ağlasun (Burdur), Yapraklı (Çankırı), Bayat (Çorum), Çardak (Denizli), Hani (Diyarbakır), Olur (Erzurum), Sarıcaka- ya (Eskişehir), Yavuzeli (Gaziantep), Dereli (Giresun), Bor-				

Kanun No.		Düster			Resmî Gazete
		Tertip	Cilt	Sayfa	
	nova (İzmir), Hanak (Kars), Pehlivan köy (Kırklareli), Çerkesköy (Tekirdağ), Ulubey (Ordu). 1.4.1959 dan geçerli olmak üzere : Yumurtalık (Adana), İhsaniye, Dazkırı (Afyon), Havran (Balıkesir), Ovacık, Orta (Çankırı), Ortaköy (Çorum), Kale (Denizli), Susuz (Kars), Kofçaz (Kırklareli), Kaynarca (Kocaeli), Sarayönü (Konya), Saruhanlı (Manisa), Aybastı (Ordu), Kalkandere (Rize), Arsin, Yomra (Trabzon). 1.4.1960 da geçerli olmak üzere : Samsat (Adıyaman), Elmadag, Sulakyurt, Delice (Ankara), Eldivan (Çankırı), Eynesil (Giresun), Atabey (Isparta), Aralık (Kars), Sarı oğlan (Kayseri), Domaniç (Kütahya), Türkoğlu (Maraş), Silopi (Mardin), Derinkuyu (Nevşehir), Kumru, Korgan (Ordu), Çamlıhemşin (Rize), Erfelek Sinop.				
309	İstanbul ili, Eyüp ilçesine bağlı Göktepe bucağında (Gaziosmanpaşa adıyla bir ilçe kurulması hakkında kanun				
714	(4/9/1963) Kocaeline bağlı Kaynarca ilçesinin Sakarya iline bağlan-	5	2	1925	11496

Kanun No.		Düster			Resmî Gazete
		Terip	Çilt	Sayfa	
913	ması hakkında kanun (29/1/1966) 7033 sayılı kanunun birinci maddesine ekli (I/A) sayılı cetvelin değiştirilmesine dair kanun (26/7/1967) (1/A) sayılı cetvelin birinci maddesinde yazılı Adana vilâyetine bağlı Mağra ilçesinin adı (Tufanbeyli) olarak değiştirilmiştir.	5	5	608	12213
1055	Abana ve Bozkurt adlarıyla iki ilçe kurulması hakkında kanun (3/7/1968)	5	7	2607	12752
1657	Maraş ili adının (Kahraman Maraş) olarak değiştirilmesi hakkında kanun (7/2/1963) Halen Türkiye’de 67 il, 572 ilçe ve 186 sı tam teşkilâtlı olmak üzere 887 bucak vardır.	5	12	347	14446

Türk İdâre Dergisi
1978/Yıl 49/Sayı 359/SS. 177-185

MAAŞ VE ÜCRETLERİN VERGİLENDİRİLMESİ

Adnan KIZILDAĞLI

Maliye Bakanının son açıklamalarından öğrendiğimize göre; Maliye Bakanlığı vergi sisteminde bir kısım değişiklikler ve yenilikler yapma hazırlığı içine girmiş bulunuyor. 27 yıllık tecrübemize ve bizzat yaşadığımız ve gördüğümüz olaylara dayanarak belki yararı olur düşüncesiyle bazı hususları ilgililerce dikkate alınır ümidiyle belirtmek istiyoruz.

Gene bu yazımızla Memur ve işçilerin hak ve hukukunu korumak maksadıyla kurulmuş Kamu Personeli Dernekleri ile İşçi Sendika ve üst kuruluşlarına teşebbüse geçmeleri için çağrıda bulunmuş oluyoruz. Aşağıda ele alacağımız çok önemli ve haklı konuları beğenir ve benimserlerse yapacakları teşebbüslerde onlara yardımcı olabilmiş olmaktan bizde memnun ve müteşekkir olacağız.

1 — Gelir Vergisi açısından :

A — Memur ve İşçi yani her türlü emekçi hiçbir zaman Tüccar ve sermaye sahibi değildir. Aylık ve gündelik alan kişidir. Bu sebeple Tüccar ve Sermaye sahipleriyle bir tutulamaz ve aynı statüde düşünülemez. Yani aynı vergi cetvelinden geliri vergilendirilemez, vergilendirilmemelidir. Maaşlı ve ücretliler için mutlaka ayrı bir kademeli vergi cetveli düzenlenmelidir. Memur aylık aldığı için, vergisini de aylık geliri dikkate alınarak vergilendirilmelidir. Vergi esasları da ona göre düzenlenmelidir. Halen uygulanmakta olan sistem adil olmadığı gibi Anayasa'nın temel eşitlik ilkelerine de aykırıdır.

Şimdi yapılan uygulamada; Memur mali yılbaşında son bir yıllık maaşını o anda peşin almış gibi düşünülerek yıllık geliri

matrah olarak ele alınıp Tüccara uygulanan tek vergi cetvelinden bu matrahın vergisi bulunuyor ve bu vergi 12 aya bölünerek memurdan aylık vergi almıyor. Yani memur eline geçmemiş paranın vergisini peşin olarak ödüyor. İşçi ve diğer emekçiler de aynı. Oysa Tüccar ve sermayedar o yılki kazancını bir yıl sonra beyan ediyor ve onu da taksitlerle bir yıl sonra ödüyor. Buna hak ve adalet denilir mi ve eşitlik ilkesine uygunluğu savunulabilir mi? Üstelik tüccar bütün masraflarını vergiden düşerken memura böyle hiçbir hakta tanınmamıştır. Memur dışındaki gelir vergisi mükellefi gelirini dilediği gibi ayarlayıp vergisini verirken memurun vergisi stopaj usulü ile peşinen alınmaktadır. Çevrenizdeki bir Tüccarın bir esnafın, bir serbest doktorun bir Avukatın v.s. nin bir yılda verdiği vergiyi kendi aylık verginizle bir kıyaslarsanız bunu çok daha iyi anlarsınız.

Bu maddeyi, herkesçe bilindiği için, daha fazla uzatmaya hiç gerek yok. Özet olarak şunu açıkça tekrar edelim ki; Memur ve işçinin vergisi mutlaka ayrı bir sistemle ayrı bir cetvelle memurun geçmiş durumuna göre hesaplanmalı ve senelerin mağduriyetine bir son verilmelidir. En azından Tüccara tanınan haklar memura da tanınmalı ki vergide eşitlik olabilsin. Bu nokta üzerinde bütün ilgililerin tam bir anlayış ve hassasiyetle durmaları gerekir. Parlamenterlerimiz de meseleyi yakından izleyerek Kanunun buna uygun çıkmasını sağlamalıdırlar. Kendileri de aynı durumdadırlar. Ve nihayet bütün bu sistemler yeniden düzenlenirken hiçbir zaman hiçbir memurun bürüt maaşının % 35 - 40 dan daha fazlası kesintilere gitmemelidir. En yüksek dereceli bir memurun yan ödemeleri ve göstergeleri de dahil bürüt maaşının % 60 - 65 i hiç olmazsa net olarak eline geçmelidir. Daha doğrusu memura Net Maaş sistemi getirilmelidir.

B — Yan ödemeler ve ek göstergeler Hakimler sınıfında olduğu gibi müstakilen vergilendirilmelidir. Eşitliği sağlamak ancak böyle temin edilecektir.

C — Memur maaşları ile memurun diğer gelirleri hiç bir zaman birleşmemelidir. Ancak diğer çeşitli gelirleri birleştirip vergilendirmelidir. Böyle olmadığı takdirde memur cüz'i bir ek gelirini maaşı ile birleştirtince matrahı öyle yükseliyor ki o gelirin ta-

mamına yakını tekrardan vergiye gidiyor. Bu ise ya büyük haksızlık oluyor veya vergi kaçakçılığını teşvik durumu doğuyor. Her iki halde istenilen yol değildir. Şayet maaş dışı diğer gelirler ayrı vergilendirilirse bu vergi kaçakçılığı önlenir ve hem de maaş matrahı sabit kalır. Memur da huzurlu olur.

D — Asgari geçim indirimi günün şartlarına göre yeniden düzenlenmeli ve şimdiki gibi vergiden vergi mahsubu yolu ile değil, asgari geçim indirim vergi matrahından düşülmek suretiyle hesap edilmeli. Bunun hakiki anlamı da budur zaten.

E — MEYAK Kanunu derhal çıkarılmalı. Bu kanun çıkarılırken memurun emekliliğinde de istifadesini sağlayacak şekilde MEYAK yatırımlarından memura kurucu hisse senedi verilmeli. Memurdan kesilen Meyak ödeneklerine işletmeye geçilinceye kadar % 11 faiz ödenmelidir.

MEYAK kesintisi Vergiye tabi olmamalıdır. MEYAK Mademki faizsiz bir mecburi tasarruflu o halde neden ve peşin gelir vergisine tabi tutuluyor. Vergi bir yıllık kazançtan alınır. Bu bir tasarruf ise yılsonunda müstakilen biriken miktar üzerinden ayrı bir nisbet ile belki vergilendirilmesi düşünülebilir. Tasarrufun maaş matrahı içinde hem de bir yıllık toptan peşin alınmışçasına vergilendirilmesi ayrı bir haksızlık olmuyor mu? MEYAK Kanunu çıkıncaya kadar bu kesintilere ara verilmeli. Bu arada ölen veya emekli olanlara MEYAK kesintileri % 11 faizi ile birlikte derhal ödenmelidir.

2 — (A) Memur maaşlarının hesaplanmasında esas alınan gösterge tablosu artık günün ihtiyaçlarına ve gerçeklere cevap vermekten uzaktır. Onun için bu tablo yeniden ele alınmalı ve her derecede kademeler 3 den fazla olmamalıdır. Memur 3 yıl sonunda derece terfi yapabilmelidir. Bu günün şartlarına göre gösterge tablosu şu şekilde olmalıdır.

1 —	1250	1350	1500
2 —	1100	1125	1150
3 —	1045	1060	1075

4 —	1000	1015	1030
5 —	965	975	985
6 —	925	940	955
7 —	880	895	910
8 —	825	845	865
9 —	765	785	805
10 —	715	730	745
11 —	665	680	695
12 —	630	640	650
13 —	600	610	620
14 —	570	580	590
15 —	540	550	560

Bu gösterge cetveline göre katsayı 12 de sabit tutulabilir.

B — Bir memur 1 nci derece son kademesini hakkı müktesep olarak aldığı halde 30 yıllık hizmetini tamamlamamışsa 30 yılı doluncaya kadar her yıl göstergesine 100 puan daha eklenir. 30 yıldan daha fazla hizmete artık hiçbir ekleme yapılamaz. Bu çalışmayı ve terfi etmeye hak kazanmayı sağlar. Terfi ümidi olmayan bir kimse verimsiz olabilir.

C — Ek göstergeler Askeriye’de olduğu gibi 600 e kadar sivil sektörlerde de uygulanmalı ve eşitlik sağlanmalıdır.

D — Yan ödemeler daha adil dağıtılmalı veya toptan kaldırılmalıdır. Maiyetinde çalışanlar, amirinden daha fazla yan ödeme almamalı.

E — Fazla mesai bizzat fazla mesai yapanlara ve onları kontrol etme yetkisinde olanlara da verilmelidir. Belli bir dereceden yukarıda maaş alanlara fazla mesai yaptıkları halde fazla mesai verilmemesi uygun değildir.

3 — A — Memur maaşlarının hesaplanması ve vergilendirilmesi şöyle bir sıra ile olmalı:

- a) Gösterge rakamı kat sayı ile çarpılır.
- b) Bulunan bu matrahtan % 8 emekli keseneği düşer.
- c) Bundan arta kalandan % 5 Meyak kesintisi yapılır.
- d) Bundan arta kalan gelir vergisi aşağıdaki cetvele göre bulunur ve alınır.

aa —	3500 TL. En az geçim indirimi vergiye tabi değil.
bb —	3500 - 10.000 TL. için % 10
cc —	10001 - 15.000 TL. kadar % 15
dd —	15001 -20.000 TL. kadar % 20
ee —	20001 - 30.000 TL. ya kadar % 25
ff —	30001 - 40.000 TL. ya kadar % 30
gg —	40001 - 50.000 TL ya kadar % 35
hh —	50001 - 75.000 TL. ya kadar % 40
ii —	75001 - 100.000 TL. ya kadar % 45
kk —	100001 - 150.000 TL. ya kadar % 50

Memurun aylık gelirinden kesilecek vergi yukarıdaki bu cetvele göre olmalıdır.

e) Son matrahtan gelir vergisi de düştükten sonra geriye kalandan % 3 mali denge vergisi kesilir. (Bu vergi artık tamamen kaldırılabilirde)

f) Bu kesinti de son matrahtan düştükten sonra % 03 damga vergisi bulunur.

Böylece, memurun maaşı hesaplanmış olur. Bunun üzerine her çocuk için 250 TL. ve eş için de 500 TL. sı eklenerek memura maaşı ödenir.

B — Halen uygulanmakta olan vergi bulma cetvelleri bir noktada daha gayri adildir.

Misâl : 1 nci derece 4 ncü kademe + 200 TL. maaş alan iki kişiden çocuksuz evli ile 4 çocuklu arasında vergi bakımından hemen hiç fark yoktur. Çünkü vergi matrahı bakımından ikisi de aynı dilime girmektedir. 4 çocuk için vergide 30 - 40 TL. gibi çok cüz'î bir fark olmaktadır. Her çocuk için vergi muafiyeti ve enaz geçim indirimi belirli olmak ve bu fark çekilen yük ile kabili kıyas bir miktarda kendini belirtmelidir. 4 çocuk için 40 TL. noksan vergi vermek adaletli olmaz. Bu cetveller yapılırken bu hususlara bilhassa çok önem verilmeli ve dikkat edilmelidir. Vergide adalet ve eşitlik şarttır.

C — İşçi ücretlerinin günlük, haftalık ve aylık oluşuna göre de münasip ayrı cetveller düzenlenmeli, asgari ücret eşel-Mobil sistemine göre otomatik olarak geçim indeksine göre 6 ayda bir olmazsa her yıl gözden geçirilmelidir.

D — Memura Sendika kurma ve grev hakkı verilmesi yerine daha pratik bir yol bulunabilir. İşçi Memur ayırımında ortadan kaldıracak bir tarz, bir uygulama, grevle aksayacak Devletin hizmetlerinin devamlılığını da sağlar.

Personel Kanununa konacak bir madde ile denilebilir ki;

«Türkiye’de geçmiş Mali yıl içinde işçilerle yapılan en yüksek ve avantajlı Toplu Sözleşme ile İşçilere tanınan artışlar ve sosyal haklar Memurlara da aynen uygulanır» Bu şekilde memurun Greve gitmesine gerek kalmaz. İşçi ücretinde Toplu Sözleşme ile elde edilen artışın en yükseği o tarihten geçerli olmak üzere otomatikman memura da tanınınca ve diğer Sosyal haklar da verilince mesele kalmaz.

E — Hakimler de olduğu gibi memurun maaşı onun kadrosu sayılmalı. Terfi için kadro aranması sistemi kaldırılmalıdır. Kadro izafidir. Terfie hak kazanan bir memur sırf münhal bir üst derece kadro bulunmaması sebebiyle terfi edememesi haksızlıktır. Kendi kusuru değildir. Bu sebeple kadro ile terfi sistemi memur lehine değiştirilmeli hiç olmazsa eskiden olduğu gibi üç üst dereceye kadar kadro aranmadan memurun terfihi sağlanmalıdır.

4 — a — Memurun emekli maaşının hesaplanması da gayri adildir. Emekli maaşı memurun emekli keseneğine esas aylığının üzerinden değil, ayrı bir cetvel üzerinden hesaplanmaktadır. Maaş göstergesi 1000 olan bir memurun emekli sandığı'na ödediği aidat $1000 \times 12 = 12.000$ nin % 8 i dir. Halbuki Emekli olunca (Bilfaz 30 yıl ise) 12.000 in % 70 i değil de $700 \times 12 = 8400$ ün % 70 i Emekli maaşı oluyor. Emekli olacak memurlar için ayrı bir gösterge tablosuna gerek yoktur. Bu husus düzeltilmeli ve yapılan haksızlık giderilmelidir. Memur Emekli keseneğine tabi maaşının % 70 i ile emekli olmalı. İki defa % 30 kayıp olmamalı.

B — Memurun emekli olmakla alışılmış yaşamında bir değişiklik olmayacağına göre, en son net olarak eline geçen maaşından daha aşağı bir emekli maaşı bağlanmamalıdır. Bu memur iken aldığı maaşından da daha yukarı olmamalıdır. Memurun yan ödemelerde dahil eline enson net olarak ne geçiyor idiyse bu onun dondurulmuş Emekli maaşı olmalıdır. Bütün gençliğini, enerjisini, bilgi ve becerisini Devletine, milletine ve mesleğine 30 yıl seve seve veren bir kimsenin son günlerini fakru zaruret içinde geçirmesi ondan istenmemelidir.

C — 40 yıldan fazla hizmeti olanlardan Emekli keseneği artık kesilmemek, kesilmişlere de bu paraları ya iade edilmeli (Faizi ile) veya % 80 nin üstünde Emekli maaşı bağlanması yoluna gidilmelidir.

5 — Memurun maddi durumuna tesir eden bazı gereksiz uygulamalar daha var. Bunlar da düzeltilmelidir. Bunlara da kısa başlıklarla sadece değinilecektir.

A — Her yıl bütçe kanunu ile Maliye Bakanına verilen yetki ile (Bunları Anayasa Mahkemesi iptal etmiştir. Ama yeni bütçeye yine konmuş.) Memurlara bir kısım kanundan doğan tabii hakları kısıtlanmaktadır. Bu zannedildiği kadar bir tasarruf da sağlamamaktadır. Ama teker teker her memuru ziyadesiyle mağdur etmektedir. Bilfarz dış tedavileri de, gözlük alımlarında, kaplıca tedavilerinde halen uygulanan kısıntılar gibi. Gerekğinde tedavi için Avrupaya bile yollanan memurun bütün masrafları Devletçe karşılanırken, hey'et raporu ile Kaplıca tedavisine gönderilen me-

mura sadece kadrosuna göre (Ekseriya bu kadro memurun maaşının da çok altındadır.) Harcırah Kanunu'na göre yevmiyesi verilmektedir.

Kaplıca tedavisi bir tedavi ise masrafın tamamı kabul edilmektedir. Zira Onun belli bir yevmiyesi yoktur. Anayasa Mahkemesinin iptal ettiği hususları görmemezlikten gelmek, yeniden bütçeye koymak artık ne derece doğru yoldur bilinmez.

B — Memurun bir yerden bir yere naklinde verilen harcırah hiçbir zaman yeterli değildir. Esasen harcırah Kanunun esas ruhuna da uygun olarak verilmemektedir. Yeni memurun yevmiyesi maaşının % 6 sıندان az olamaz, hükmü uygulanmıyor. Bir (H) cetveli yapılarak bunun çok altında yevmiye tesbit ediliyor. Bütün bunların yerine memura nakillerinde Harcırah verilmesi yerine, memuru devlet kendi özel tipte yaptırdığı Resmi vasıtaları ile nakledebilir. Veya memurun yaptığı faturaya müstenit hakiki masraflarını kabul eder. Bir kısım Bakanlar bu yolu uyguluyorlar. Bizim bu hususta etraflı bir inceleme yazımız da vardır. (Bak Türk İdare Dergisi Yıl 32 Sayı 274 Ocak - Şubat 1962)

C — İtibari hizmet durumu da yeniden gözden geçirilmeli. Hak ettikleri halde bu güne kadar yararlanamayanlara da verilmelidir. Meselâ; P.T.T. de çalışanlarla yılın 365 günü ve günün 24 saatinde çalışarak Bayram ve Tatilde de görev başında bulunmak zorunda olan Mülki İdare Amirleri gibi. Bunlara da her yıl için Üç ay itibari hizmet tanınmalıdır.

D — Bu günkü hayat pahalılığı karşısında memurlara resmi konut verilmesi geliştirilmeli. Ancak buna şimdilik imkân yok ise kira karşılığı 1500 TL. dan aşağı olmamak üzere hiçbir kesintiye tabi olmayan maktu bir yardım yapılmalıdır.

E — Yakacak ve Yiyecek ile giyecek yardımları daha geliştirilerek bütün memurlara seyyanen uygulanmalıdır.

F — Senede ikiden az olmamak üzere ve net olarak 5 Bin TL. ikramiye verilmesi yolları aranmalı Yaz ve Kış Mevsimine girerken veya dini Bayramlarda bu ikramiyeler ödenmelidir.

G — Tahsildeki çocuklara da «Okumaya yardım ödeneği» verilmeli. Memurun Yüksek Tahsildeki çocuklarına da seyyanen burs bağlanmalıdır. Bunlar ilk anda akla gelen, sıkıntısı çekilen, hergün karşı karşıya geldiğimiz, memurların belli başlı dertlerinden sadece birkaçıdır. Şu anda bizim aklımıza hemen gelmeyecekleri de hatırlayanlar bunları ilgililere duyurmayı bizim gibi bir görev sayarak hareket ederlerse hiçte fena olmaz sanırım.

Bilhassa ilgili Dernekler, Sendikalar, Federasyon ve Konfederasyonlar meseleyi ele alır ve peşini aralıksız takip ederlerse belki sonuç almakta ümit edilir.

Biz ancak yazıp hatırlatmaktan daha öte birşey yapabilmek olanağında değiliz. Dileriz bu işlerle yakından ilgili ve yetkililer, bizim yazdığımız naçizane bu fikirleri gerektiği şekilde dikkate alır ve imkânlar nisbetinde değerlendirirler.

Ümit her zaman iyi şeydir. Artık memurun hayatı da sadece ümit etmekle geçmemeli, bir kerede ümit ettiklerini elde edebilmiş olsun.

Vergide adalet ve eşitlik prensibinden memur ve hakkını, nasibini almalıdır. Unutulmamalıdır ki bu sahadaki ön çalışmaları ve hazırlıkları yapanlar da birer memurdur ve sonra bu değişiklikleri Kanun olarak çıkaracak Parlamenterler de maaş alan kimselerdir. Yani hazırlayacaklar da, görüşüp kabul edeceklerde bu yazdıklarımızdan aynı şekilde yararlanacak kişilerdir. Bu sebeple biz gene de ümitlerimizi muhafaza ediyoruz.

Tekliflerimizin ciddi bir şekilde ele alınıp samimi ve tarafsız bir değerlendirilmesi yapılması halinde; memurların ve Tüm emekçilerin bu güne kadar katlandıkları eşitsizliklerin giderilmesi olanaklarının bulunabileceğini ve belki de dahada ileri ve umulanın da ötesinde bir kısım imkânın ortaya konacağına içtenlikle inanıyoruz.

Türk İdare Dergisi

1978/Yıl 49/Sayı 359/5S. 186-210

BİSMİL İLÇESİNİN İDARİ, TOPLUMSAL VE EKONOMİK YAPISI

Aydın GÜÇLÜ

I — KONUMU

a) Türkiye'deki yeri : Bismil ilçesi, Güneydoğu Anadolu bölgesinde yer alan Diyarbakır iline bağlı bir ilçe olup il merkezine mesafesi 60 Km. dir.

b) Sınırları : Diyarbakır ilinin güneydoğu kesiminde yer alan Bismil ilçesi, Kuzeyde Diyarbakır ilinin Silvan, Doğuda Siirt ilinin Batman, Güneydoğuda Mardin ilinin Gercüş, Güneyde yine Mardin ilinin Savur, Güneybatıda Diyarbakır ilinin Çınar, Batıda Diyarbakır Merkez ilçeleri ile çevrelenmiş bir ilçemizdir.

II — COĞRAFİ DURUMU

Bismil ilçesi, büyük bir kısmı ova plato durumunda bulunan 1.748 kilometrekarelik bir araziye sahip olup rakımı 520 dir.

A) Yükseltiler : Bismil İlçesi, genellikle düz, engebesi yok denebilecek kadar az bir arazi yapısına sahiptir. İlçemiz sınırları içersinde bahse değer dağ ve tepe niteliğinde belirli yükseltiler söz konusu değildir. Sadece kuzey ve güney doğu kesimlerinde hafif tepelikler mevcut olup diğer kesimler genellikle düzdür.

B) Ovalar : Bismil ilçesinin büyük bir kısmı ova niteliğinde bir arazi yapısına sahiptir. Toprağı bereketli olup ziraate çok elverişlidir. Ovalık arazi kesimi 18.000 hektarı bulmaktadır. Bunun dışında şerit halinde Dicle nehri boyunca uzanan ve ortalı

ma 5 - 6 hektarlık alan kapsayan Pamuklu, Ambarçay ve Sinan ovaları da ilçemizde yer almaktadır.

C) Akarsuları : İlçenin başlıca akarsuyu Dicle nehridir. İlçe topraklarını, Kuzey-Güney doğrultusunda ikiye bölen, Batı yönünden gelerek, doğuya doğru akan Dicle nehri; Kuzey kesiminde Ambar köyü yakınlarında Ambar çayını, daha ilerde Seyithasan köyü yakınlarında Kuruçayı alır. Bismil ilçe merkezine kadar olan kısımda Güneyden Göksu deresini de alarak ilçe merkezi topraklarını büyük menderesler yaparak kateder. İlçe merkezi hudutlarının bitiminde Güneyden Pamuk çayını, daha ilerde Kuzeyden Salat ve Batman çaylarını alarak ilçe hudutlarını terkeder.

İlçemizde Dicle nehrine karışan çay ve derelerin miktarı dikkati çekecek derecede çok olmasına rağmen maalesef kendilerinden yeterince istifade olunamamaktadır.

D) İklimi : İlçemizde sert bir kara ve subtropik bir yayla iklimi hakimdir. İklimin sertliği ve yağışların azlığı nedeni ile yazları kurak geçer. Yazları çok sıcak, kışları nisbeten çevreye göre serdirdir. Ortalama yıllık yağış miktarı 445,9 mm. dir. Yıllık yağışın % 45 ini İlkbahar, % 45 mi Kış mevsimleri alır. Yaz ayları çok az yağış almaktadır. Günlük en çok yağış miktarı Mayıs ayında olup, 41,3 mm. dir. Ortalama yağışlı gün sayısı 68 dir. Yağışlı gün sayısının en çok olduğu ay, 12 gün ile Mart, en az olduğu ay 0,1 gün ile Ağustostur.

III — TARİHÇESİ

Bismil, bir görüşe göre tahminen 250 - 300 yıl önce Bağdat ve Musul yörelerinden göç ederek gelen, Türkmen obaları tarafından kurulmuştur. Sonradan Konya dolaylarından gelen Türkân aşireti de buraya yerleşmiştir.

Diğer bir görüşe göre Bismil adının Göktürklerden sonra Orta Asyada bir süre için devlet kuran Basmil kabilesinden geldiği iddia olunmaktadır. Tarihçilerce ifade olunduğuna göre Basmilliler Çinlilerin baskısı ile Batıya doğru göç etmeye başladık

tan sonra Güneydoğu Anadolu'nun halen Bismil'in bulunduğu kesimlerine yerleşmişler ve buralarda muhtelif yerleşme merkezleri meydana getirmişlerdir. Bismil'de bunlardan birisidir.

IV — YÖNETİM YAPISI

Bismil, 1930 yılında bucak, 1936 yılında 2885 sayılı kanunla ilçe olmuştur.

Bismil'in Merkez bucağı ile birlikte 3 bucağı, bu bucaklara bağlı 90 köyü ile 68 mezası bulunmaktadır. İlçe merkezinde 7 mahalle ve Belediye teşkilâtı bulunmakta olup diğer yerleşim merkezlerinde Belediye teşkilâtı mevcut bulunmamaktadır.

Dikkati çekeceği gibi fiiliyatta 158 yerleşim merkezine sahip bulunan ilçemizde evvelce mevcut bulunan Tepe ve Salat bucak müdürlükleri kaldırılmış, bu tasarruf Kaymakamlık yönünden bir takım sorunların doğmasına neden olmuştur.

Bismil ilçesinde ilçe teşkilâtı için öngörülen idari kuruluşlar mevcut bulunmaktadır. Bu teşkilâtların durumuna kısaca göz atacak olursak :

1. Başbakanlık

— **Diyanet İşleri Başkanlığı** : İlçemizde Müftülük teşkilâtı mevcut olup, 1 Müftü, 1 Vaiz 37 kadrolu imam 1 katip ve 1 odacı olmak üzere Genel bütçeden maaş alan toplam 41 personeli bulunmaktadır. Müftülük, ilçemizde faaliyet göstermekte olan Cami yaptırma derneğine ait bir binada faaliyet göstermektedir.

— **Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü** : İlçemizde Tapu Sicil Muhafızlığı mevcut olup, 1 Muhafız, 1 katibe ve 1 odacı ile faaliyet göstermektedir. Kendisine Hükümet binasında 2 odalık bir yer tahsis olmuştur. Bu teşkilatın şiddetle bir tapu fen memuruna ihtiyacı vardır.

2. Adalet Bakanlığı

Adliye teşkilâtında 1 C. Savcı Yardımcısı, 3 Hakim, 1 Başkâtip, 1 Seçim büro şefi, 5 kâtip, 1 İcra memuru, 2 mübaşir, 3 gardiyan ve 3 odacı görev yapmaktadır. Adliye Hükümet binası içerisinde olup yer ihtiyacı karşılanmış durumdadır.

3. Milli Savunma Bakanlığı

İlçemizde Askerlik Şube Başkanlığı 1976 yılında yeniden teşkil edilmiş olup, 1 Asteğmen rütbesinde Şube Başkan Vekili, Sivil Memur ve 6 er bulunmaktadır. Yer durumları namüsaid bulunmaktadır.

4. İçişleri Bakanlığı

— **Kaymakamlık** : Kaymakamlık teşkilâtı; 1 Kaymakam, 1 Tahrirat kâtibi, 1 tahrirat katibi refiki, 1 Kaymakamlık şoförü,

1 Koruma Polisi ve 2 odacıdan müteşekkil olup, Hükümet binasında faaliyet göstermektedir.

— **Nüfus Başmemurluğu** . 1 Nüfus Başmemuru, 4 nüfus kâtibi ve 1 odacıdan müteşekkil olup, Hükümet binasında faaliyet göstermektedir.

— **Emniyet Komiserliği** : 1 Başkomiser, 18 Polis Memuru, 11 Bekçiden müteşekkil olup, Belediyeye ait namüsaid bir binada faaliyet göstermektedir. Şiddetle bir araca ihtiyacı bulunmaktadır.

— **İlçe Jandarma Birlik Komutanlığı** : Birliğe bağlı 6 karakol, birlik karargahı ve bu karakollarda görevli 4 Astsubay, 4 Uzman Çvş. ve yeteri kadar er bulunmaktadır. İlçe Jandarma Birlik Komutanlığı ve Merkez Karakol Komutanlığı geçen yıl taşındıkları kendi binalarında faaliyet göstermektedirler.

5. Maliye Bakanlığı

İlçemizde Malmüdürlüğü Teşkilatı mevcut olup, 1 Malmüdürü, 1 Muhasebe memuru, 1 Veznedar, 1 Milli Emlak memuru,

2 Vergi memuru, 1 İcra memuru, 3 Tahsildar, 1 Odacı ve 1 Hü-

kümet binası gece bekçisinden teşekkül etmektedir. Malmüdürlüğü Hükümet binasında faaliyet göstermektedir,

6. Milli Eğitim Bakanlığı

— **Orta öğretim** : İlçemizde Ortaokula dayalı bir lise mevcut olup, 1 Lise Müdürü, 2 Müdür yardımcısı, 6 Öğretmen, 1 Kâtip, 3 Odacı ve Liseye bağlı pansiyonda görev yapan 4 hizmetliden teşekkül etmektedir. Binaları yeterlidir.

— **İlköğretim Müdürlüğü** : 1 İlköğretim Müdürü, Merkezde 3 köylerde 72 adet ilkokulda 150 öğretmen, 2 ilköğretim kâtibi ve 3 adet müstahdemden oluşmaktadır. İlköğretim Müdürlüğü Hükümet binası içersinde bulunmaktadır.

7. Sağlık Sosyal Yardım Bakanlığı

Bismil ilçe merkezinde, Tepe ve Salat bucaklarında, Çöltepe ve Kâğıtlı köylerinde olmak üzere 5 adet sağlık ocağı, 7 adet sağlık evi bulunmaktadır. Tüm sağlık ocaklarında birer adet taşıt mevcut olup, toplam olarak 1 Doktor, 5 sağlık memuru, 5 Tıbbi sekreter, 6 hemşire, 21 ebe, 2 hastabakıcı, 4 şoför ve 8 odacı görev yapmaktadır.

İlçe merkezindeki sağlık ocağına halkın yardımları ile acil olaylarda kullanılmak üzere bir ambulans temin edilmiştir.

İlçemizde ayrıca Sıtma Eradikasyon Şube Şefliği mevcut olup, 1 şef, 6 sağlık memuru ve bir odacı ile faaliyet göstermektedir.

8. Gümrük Tekel Bakanlığı

Kendisine ait bir binada oturmakta olup, 1 Tekel İdare memuru, 1 Tekel takip memuru, 2 bekçi ile faaliyet göstermektedir.

9. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı

— **Hükümet Veterinerliği** : 1 Veteriner Hekim, 3 Hayvan sağlık memuru, 1 Şoför ve 1 odacısı olup kendilerine ait bir binada faaliyet göstermektedirler.

— **Ziraat Mühendisliği** : 1 Ziraat Mühendisi, b Ziraat Teknisyeni, 1 Ev Ekonomisi, 3 Selektör makinisti ve 1 şoförden teşekkül etmekte olup kendilerine ait binada faaliyet göstermektedirler.

— **Meteoroloji Memurluğu** : 1 adet memur mevcut olup, kaymakamlıkça istihdam olunmaktadır.

— **Toprak Mahsulleri Ofisi Ajans Müdürlüğü** : Bu teşkilatta 1 Müdür, 1 muhasebeci, 1 veznedar, 2 exper, 3 depo memuru, 1 sosyal tesis memuru, 1 makinist, 2 tartı memuru ve yeteri kadar bekçi bulunmaktadır. Kendilerine ait tesislerinde faaliyet göstermektedirler.

10. Mahalli İdareler

İl Özel İdaresi : 1 Özel idare memuru, 1 Katip ve 1 odacıdan teşekkül etmekte olup hükümet binasında faaliyet göstermektedir.

11. İktisadî Devlet Teşekkülleri

— **P.T.T. Müdürlüğü** : 1 Müdür, 3 Memur, 7 Dağıtıcı ve 1 odacı olmak üzere 12 personeli mevcut olup kendilerine ait bir binada faaliyet göstermektedir.

— **T.C. Ziraat Bankası** : 1 Müdür, 1 Muhasebeci, 2 şef muavini, 2 bayan memur, 3 takip memuru, 1 şoför, 1 kaloriferci 2 odacısı bulunmakta olup, kendilerine ait bir binada faaliyet göstermektedirler.

— **T.C.D.D.Y.** : 1 İstasyon Şefi, 3 hareket memuru, 2 makasçı, 2 yol Çavuşu ve 1 bekçisi mevcut olup kendilerine ait tesislerde faaliyet göstermektedirler.

— **Zirai Donatım Kurumu Ajans Şefliği** : Ajans Şefi, 1 Memur ve 1 bekçisi mevcut olup kiralık bir binada faaliyet göstermektedirler.

Bütün bu kuruluşların dışında ilçemizde Ziraat Odası Başkanlığı, Çiftçi Malları Koruma Teşkilatı, 5 adet Köy Kalkınma Kooperatifi ve muhtelif dernekler ile Siyasî teşekkülleri bulunmaktadır.

V) DEMOGRAFİK, SOSYAL VE KÜLTÜREL YAPISI

A) DEMOGRAFİK YAPISI

1975 Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına göre İlçe merkezinin nüfusu 12.863, köyler nüfusu 37.938 ilçenin tüm nüfusu 50.801 olmaktadır.

1375 Genel nüfus sayımına göre ilçede nüfus yoğunluğu 33 olmaktadır. Yoğunluk, ilçe merkezinde, Tepe, Salat bucak merkezleri ile Ambar, Çöltepe ve Sinan köylerinde yüksektir.

Bölgemizde Türkçenin yanı sıra Kürtçede kullanılmakta olup, köylerde yaşayan askere gitmemiş okul çağına gelmemiş halkın büyük bir kısmı Türkçe bilmemektedir. Resmi dairelerde bazı hallerde tercüman kullanma zorunluluğu duyulmaktadır. Halkın etnik yapısına gelince büyük bir kısmı yerli olup ilçe merkezi ve bazı köylerde devlet tarafından yerleştirilmiş göçmenler bulunmaktadır. Göçmen nüfus belirli köylerde iskan edilmiş vaziyettedir. Karışık durumda iskan edilmiş olanlar bu köylerde barınamamışlar ve terketmek zorunda kalmışlardır.

İlçemiz çeşitli nedenlerle büyük ölçüde nüfus akımına sahne olmaktadır. Bunun başlıca nedenleri:

— İlçe merkezinde mevsimlik iş bulabilme olanaklarının mevcut olması,

— Köylerde vuku bulan olaylar nedeni köyde oturamaz duruma gelen ailelerin ilçe merkezine göç etmeleri,

— Köylerde maddi durumları iyi olan kişilerin daha iyi şartlar altında yaşama arzuları bu nüfus akımına neden olmaktadır. İlçe merkezine köylerden akım olduğu gibi çevre ilçelerden de olmaktadır. Bazı köylerimizden de Almanya ya işçi olarak gidenler bulunmaktadır. Belirtilen nedenlerden dolayı ilçe merkezinde hızlı bir nüfus artışı vuku bulmakta, bu durum ilçe merkezi nüfusunun tecanüsünü bozmakta dolayısı ile ilçe merkezi asayışı de etkilenmektedir.

İlçe merkezi, bağlı bucak ve köyler nüfusları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir :

Bismil merkezi ve köylerinin nüfusunun gösterir tablo

Sıra No.	Köyün Adı	Nüfusu
1	Bismil MERKEZ	12 863
2	Akçay	484
3	Ambar	932
4	Aralık	585
5	Arıkgöl	243
6	Aşağıdolay	143
7	Babahaki	341
8	Baharlı	399
9	Bakacak	684
10	Bölümlü	118
11	Belli	812
12	Bozçalı	189
13	Çakallı	357
16	Çakıllı	189
15	Çöltepe	679

16	Eliaçık	327
17	Erler	416
18	Gültepe	304
19	Göksu	404
20	Işıklar	388
21	İsalı	336
22	Kâğıtlı	448
23	Karabörk	11
24	Karagöz	435
25	Kazancı	1 060
26	Keberli	217
27	Korukçu	201
28	Köseli	603
29	Oğuzlar	319
30	Of	119
31	Sarıköy	178
32	Sarıtoprak	718
33	Serçeler	786
34	Tatlıçayır	302
35	Türkdarlı	828
36	Türkmenhacı	1 299
37	Üçtepe	822
38	Yasince	749
39	Yatansöğüt	377
40	Yukarıdolay	284
41	Yukarıharım	486

Tepe Bucağına bağlı köylerin nüfusları :

42	Tepe	1 662
43	Ağıllı	470
44	Ahmetli	299
45	Akköz	325
46	Alluz	436
47	Balcılar	249
48	Başhan	411
49	Başören	232
50	Bayındır	411
51	Doruk	437
52	Gedikbaşı	65
53	Güzelköy	179
54	Harmanlı	373
55	İsapınar	352
56	Kavuşak	159
57	Kenberli	120
58	Koğuk	101
59	Kurudere	458
60	Meydanlık	245
61	Pınarbaşı	230
62	Şahintepe	260
63	Tepecik	334
64	Topraklı	530
65	Yenice	216

Salat Bucağına Bağlı Köylerin Nüfusları :

66	Salat	1311
67	Ağıl	398
68	Akbaş	538
69	Alibey	91
70	Bademli	490
71	Başköy	453
72	Boyacı	497
73	Çatal	523
74	Çeltikli	10
75	Diktepe	344
76	Güngeçti	250
77	Hasanpınar	158
78	Kamışlı	98
79	Kayı	168
80	Kocalar	1 288
81	Kopuzlu	618
82	Koyunlu	182
83	Köprü	125
84	Kumrulu	133
85	Mirzabey	540
86	Sazlı	230
87	Sinan	1 275
88	Tilkilik	196
89	Uğrak	349
90	Uğurlu	351
91	Yamaç	207

İlçemizdeki yerleşim merkezlerinin yerleşim durumlarına da kısaca bir göz atacak olursak; Bismil ilçesi tümü itibariyle düz bir arazi yapısına sahip olduğu için ilçe merkezi ve köylerinde toplu yerleşim biçimi görülmektedir.

İlçe merkezi Dicle nehri kıyısında kurulmuş olduğundan bugüne kadar müteaddit defalar sel afetine maruz kalmıştır. Bu nedenle başlangıçta Dicle kıyısına kurulmuş olan ilçe merkezi halen Dicle'den uzaklaşarak gelişimini sürdürmektedir. İmar İskân Bakanlığınca afetten zarar gören ailelere yeni konutlar yaptırılmış ve dağıtılmıştır. Bu nedenle ilçemiz merkezi plânlı bir görünüm içerisinde olup aynı şekilde gelişimini sürdürmektedir. Halkın ekonomik durumunun gelişmesine paralel olarak inşaat tarzlarında da bir düzelme ve gelişme göze çarpmaktadır. Evvelce kerpiç ve toprak damlı evler inşa edilirken günümüzde tuğla, biriket ve kiremidin kullanıldığı modern binaların yapımı cihetine gidilmektedir. İlçe merkezinde inşaat sektöründe bir gelişme olmasına karşın bu gelişme konut ihtiyacını tam olarak karşılayamamakta ve tayinle gelen memurlardan bir kısmı açıkta kalma tehlikesi ile zaman zaman karşılaşabilmektedirler. İlçemizde mahdut miktardaki Lojman mevcut olmasına rağmen ihtiyacı karşılamaktan çok uzaktır.

Köylerimizin yerleşim durumlarına gelince, toplu yerleşim söz konusu olmasına rağmen köylerimiz pek büyük değillerdir ortalama bir rakam vermek gerekirse köy nüfusları 300 - 400 arasında bulunmaktadır. Bu nüfuslara kendilerine bağlı mezraların nüfusları da dahil bulunmaktadır. Köylerimizin ilçe toprakları üzerinde dağılımı dengeli bir manzara göstermektedir. Belirli yörelerde köy kümelenmesi görülmemektedir. Köylerimiz kuruluş yerleri itibariyle arazi dağılımına paralellik gösterir. Köylerimizin bir kısmının şahıs köyleri olmaları nedeni ile bu köylerde oturan halkımız ortaklık, yarıcılık ve marabalık yapmak suretiyle geçimlerini kıt kanaat ancak karşılayabildiklerinden oturdukları evler çok ilkel durumdadır ve bu köylerimizde ekonomik güçsüzlük nedeni ile bir gelişme de söz konusu değildir.

Mezralarımızın durumlarına da kısaca değinmekte fayda mülâhaza etmekteyiz, mezralarımızın teşekkülü herhangi bir

köyde vuku bulan bir hadise neticesi bir veya iki aile o köyden ayrılmakta yakında bir yerde yerleşerek yeni bir yerleşim ünitesi teşekkül ettirmektedirler. Bu tip yerleşim ünitelerinin hane sayısı genellikle 5-10 arasında olmaktadır.

B) SOSYAL YAPISI

İlçemizin sosyal yapısına bakıldığında ataerkil aile özellikleri dikkati çeker. Gerek ilçe merkezinde gerek köylerde durum aynıdır. Toprağa bağlı ailede çocuklar yetişip evlenseler dahi aynı çatı altında yaşamlarını sürdürürler bu nedenle aileler çok büyüktürler.

Genellikle ailelerin çocuk sayıları çok fazladır. Ortalama bir rakam vermek gerekirse bir ailede asgari 6 çocuk bulunmaktadır. Bu rakamın 25'e dahi vardığı durumlar olmaktadır, çocuk sayısının çok olmasında aşağıda değineceğimiz birden fazla kadınla evlenmenin rolü büyük olmaktadır.

Ekonomik yapı ve aile yapısı tarıma dayalı olduğu için halkın ortalama çalıştığı gün sayısı yılda 60'ı geçmemektedir. Çünkü tarım büyük ölçüde makineleşmiş durumdadır. Ailedeki kadın ve kızlarda tütün, pamuk çapa ve toplama zamanlarında çalışarak ailenin gelirine katkıda bulunmaktadır. Gerek ilçe merkezinde gerekse köylerin sosyal yaşamında bir hareketlilik ve renklilik söz konusu olmayıp monoton bir yaşam söz konusudur.

Yöremizin giyim durumuna gelince, ilçe merkezinde ve köylerde yeni yetişmekte olan nesil temiz ve modern kıyafetleri tercih etmektedirler. Özellikle ilçe merkezinde gerek delikanlılar gerekse genç kızlarda son moda kıyafetleri görmek mümkündür. Ancak genel olarak kadın kıyafeti uzun bir elbise, altında pantolon, şalvar veya pijama ile tülbenkten teşekkül etmektedir. Erkeklerinki ise Şalvar, yelek, gömlek ve ceketten teşekkül etmektedir

Halkımız geleneksel olarak nişanlanma, evlenme törenlerine büyük önem vermekte bunlar toplumun eğlence araçları olmak-

tadır. Genellikle düğünler 3 gün sürmekte bu süre içersinde çeşitli eğlenceler tertiplenmekte, devamlı davul zurna çalınmakta içkili yemek ikram olunmaktadır, güzel ve iyi olan bu adetin iyi olmayan yönü düğünün şerefi olarak nitelenen silah sıkılması durumu olmaktadır ki zaman zaman düğünlerin vuku bulan kaza neticesi dağıldıkları da olmaktadır.

İlçemizde evlenmelerde dikkati çeken adetlerden birisi de başlık parasıdır. Evlenecek olan erkek kız tarafına günün rayicine göre bir miktar başlık parası vermek durumundadır. Günümüzde bu miktar erkeğin ekonomik durumuna göre değişmekte isede ortalama 25 - 30.000 TL. civarındadır. Son zamanlarda bazı zengin kız ailelerinin başlık parası almamayı tercih ettikleri görülmektedir.

Toplumsal yapıda önemli yeri olan bir diğer hususta yukarıda değinmiş olduğumuz iki evlilik müessesesidir. İlçemizde bir erkeğin iki kadınla hatta üç kadınla evlenmesi durumu oldukça yaygındır. Evlenmelerden ilki resmî nikâhla diğeri ise imam nikâhı ile olmaktadır. Çevrede geniş çapta uygulaması olduğu için kadınlar eşlerinin ikinci defa evlenmelerine itiraz etmemekte bu durumu normal karşılamaktadırlar. Bu nedenle ailelerdeki çocuk sayısı da hızla yükselmektedir.

Asayiş durumuna gelince, ilçemizde gerek ilçe merkezi gerekse köylerde asayişe müessir olaylar büyük ölçüde vuku bulmaktadır. Bu duruma halkın geleneksel yapısından doğan bir suç işleme eğilimi sebebiyet verdiği gibi (mizaç, geniş aileler, yetişme tarzı vb.) arazi ihtilafları da büyük ölçüde sebebiyet vermektedir. Başlangıcı arazi ihtilaflı şeklinde olan anlaşmazlıklar bilahare büyümekte büyük olaylara neden olmakta daha sonra da kan davasına dönüşmektedir. Darp ve hakaret nevinden suçlar günlük olaylardan olup, tedbir alınmadığı takdirde kolayca büyüyebilmektedir. Hadiseler ufakta olsa tarafların ailelerinin geniş olması nedeni ile birçok hallerde toplumsal bir olay niteliğine kolayca bürünebilmektedir. Bu nedenle zabıta her olayda geniş çapta tedbir alma durumuna gitmektedir ki en isabetli yol da budur. Bir diğer asayişe müessir husus da halkın silah taşımaya aşırı derecede meyyal olmasıdır. Suç istatistiklerinin tetkikinden 6136 sayılı ka-

nuna muhalefet suçunun tüm suçların yaklaşık % 50 sini teşkil ettiği görülmektedir.

C) KÜLTÜREL YAPISI

İlçemiz halkı genel olarak eğitim ve öğretime karşı pek arzulu bir tutum içersinde değildir. İlkokul öğrenimi safhasında dahi bazı velilerin öğrencilerini okula göndermemeleri nedeni ile çeşitli güçlüklerle karşılaşmaktadır.

Okuma - yazma oranı ilçemizde % 65 olmasına rağmen bunun büyük bir kısmını genç nesil oluşturmaktadır. 40 - 50 yaşın üzerindekiiler Türkçe dahi bilmemektedirler, ilkokul çağına gelmemiş olan çocukların bir kısmıda Türkçe bilmemekte Türkçeyi ilkokulda öğrenmektedirler.

Genel olarak okumaya karşı bir arzunun olmadığını belirtmiştik, bunun başlıca nedeni halkın büyük bir kısmının ekonomik gücünün yetersiz olması nedeni ile çocuklarına ortaöğrenim tahsilini dahi yaptırmaya olanaklarından yoksun oluşudur. Zaten sadece ilçe merkezinde ortaokul olup diğer bucak ve köylerde ortaokul mevcut bulunmamaktadır. Bu durumda köyde yaşayan bir ebeveyne çocuk okutmak çok pahalıya mal olmaktadır.

Eğitim Öğretim Hizmetlerine gelince :

a. İlköğretim : Bismil ilçesinde 1976 - 1977 öğrenim döneminde ilçe merkezinde 3 köylerde 72 olmak üzere toplam olarak 75 ilkokul faal durumdadır.

İlkokullarımızdaki öğrenci durumu aşağıdaki tabloda görülmektedir:

İlkokullar	Kız Öğrenci	Erkek Öğrenci	Toplam
Merkez İlkokulları	550	1 150	1 700
Köy İlkokulları	1 234	5 340	6 574

İlköğretimde öğretmen ihtiyacı büyük ölçüde karşılanmış bu-

lunmaktadır, ancak okul binaları yetersiz durumdadır. Halen 14 köyümüzde ve mezralarımızın hiç birinde okul bulunmamaktadır,

b Ortaöğretim : İlçe merkezinde aynı binada tedrisat yapmakta olan birbirine dayalı bir Ortaokul ile Lise bulunmaktadır.

Ortaokul ve Lisenin toplam öğrenci mevcudu 1976 - 1977 öğretim yılı itibariyle 140'ı kız, 827 si erkek olmak üzere toplam 967 dir. Öğretmen mevcudu 9 olup, daha 10 öğretmene ihtiyaç bulunmaktadır. Bina, araç ve gereç durumları ihtiyaca kifayet etmektedir. Lisemizden mezun olan öğrencilerin yeterince yetişemedikleri Üniversite giriş sınavlarından alınan sonuçlardan anlaşılmaktadır.

İlçemizde fakir köy çocuklarının Ortaöğrenim görmelerini sağlamak maksadiyle 1975 yılında halk yardımı ile bir pansiyon inşa ettirilmiş olup, bugün dernek marifeti ile işletilen bu pansiyondan 40 fakir öğrenci yararlanmaktadır. Söz konusu tesisin Milli Eğitim Bakanlığına devri için teklifte bulunulmuş olup, devir gerçekleştiği takdirde daha fazla sayıda öğrencinin istifadesi mümkün olabilecektir.

İlçemiz 1 Ocak 1976 tarihinden itibaren T.R.T. Televizyonunun devamlı yayınlarını izleme olanağına kavuşmuş olup, halen halkımızın sosyal ve kültürel yaşantısında önemli bir yer işgal eder duruma gelmiştir. Ancak köylerimizde henüz elektrik enerjisi bulunmadığından bu imkândan sadece ilçe merkezi istifade edebilmektedir.

VI) KAMU HİZMETLERİ :

İdarî yapı bölümünde ilçemizde mevcut bulunan kamu kuruluşlarını belirtmiş idik, bu bölümde halkımızın yaşamını direkt olarak etkileyebilecek nitelikte olan kamu hizmetlerinin hâlihazır durumlarını belirteceğiz.

A) Sağlık Hizmetleri

İlçemiz, sağlık hizmetleri açısından sosyalizasyon bölgesi dahilinde bulunmaktadır. İdarî yapı bölümünde belirtmiş olduğumuz

gibi ilçemizde 5 adet Sağlık Ocağı ile 7 adet de Sağlık evi bulunmaktadır

Söz konusu sağlık kuruluşları gerek personel gerekse malzeme yönlerinden son derece yetersiz bir durumdadırlar. 5 sağlık ocağının tamamında Doktor bulunması gerekirken sadece ilçe merkezinde bir adet doktor bulunmaktadır. Doktor'un dışındaki diğer sağlık personeli çeşitli nedenlerden dolayı kendilerinden beklenileni layıkı veçhile verememektedirler. Mevcut sağlık ocakları ile sağlık evleri ilçemizin nüfusu göz önünde tutulacak olursa yetersiz kalmaktadırlar. Özellikle ilâve sağlık evlerinin yapımına ihtiyaç bulunmaktadır. Sağlık hizmetlerinin tam olarak ifa edilebilmesi, görevli sağlık personelinin yeterince istifade sağlanabilmesi için tüm sağlık ocaklarında birer doktorun bulunması elzemdir.

Halen sağlık ocaklarımızda koruyucu hekimlik, ilk yardım, ayakta tedavi işlemleri yapılmakta olup, yatakta tedavi sadece ilçe merkezinde nadiren yapılabilmektedir. Sağlık evlerinde ise ana çocuk sağlığı ve doğumla ilgili hizmetler yürütülmektedir.

Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının bir diğer teşkilâtı olan Sıtma Eradikasyon Şefliği de ilçemizde faaliyetini sürdürmektedir.

B) Ulaşım Hizmetleri

Bismil ilçesi 60 Km. lik bir asfalt yol ile Diyarbakır iline bağlanmış durumdadır. Ayrıca Demiryolu güzergâhı üzerinde bulunması nedeni ile demiryolu ulaşımı da mevcuttur. Ancak, 60 km. lik Diyarbakır - Bismil karayolunun 25 km. lik kesimi ulaşım yönünden tatmin edici nitelikte olmayıp büyük ölçüde kazalara neden olmaktadır. Programa alınmış bulunan Diyarbakır- Batman karayolunun açılması Bismil'e her yönden büyük yararlar sağlayacaktır.

Bismil'in bucak ve köylerle olan ulaşım durumuna gelime, Tepe bucağı ile bağlantısı asfalt olup, 15 km. dir. Salat bucağı

ile bağlantısı ancak yaz aylarında mümkün olabilmektedir. Kış aylarında mevcut stabilize yol üzerinde ulaşım sağlayabilecek köprüler henüz inşa edilmediği için yükselen çaylar geçit vermemektedir. Mevcut köylerimizin ancak 1/3 üne yol hizmetleri götürülebilmiş durumdadır. Köylerimizin 2/3 ü ile mezarlarımızın tamamı yolsuzdur. Ancak arazi yapısı düz olduğu için ulaşım kurak havalarda sağlanabilmekte kış mevsiminde büyük ölçüde aksaklıklar husule gelmektedir. Bu durum göz önüne alınarak köy yolları yapımına hız kazandırmak amacı ile Bafra ilçesindeki yol birliği örnek alınarak ilçemizde de bir mahalli idareler birliği kurulmuş bulunmaktadır. Birliğimizin çalışmaları olumlu safhadadır.

Şehiriçi yollarımızın durumuna gelince, evvelce bataklık halinde bulunan şehiriçi yolları geçen yıl Karayolları Bölge Müdürlüğü, İl Y.S.E. Müdürlüğü, Kaymakamlık ve Belediye Başkanlığı kuruluşlarının koordineli çalışmaları sonucu Şehiriçi ana bulvar, beton asfalt, 4 ana cadde asfalt diğer yollarda stabilize kaplama yapılarak ilçe merkezinde yol sorunu çözümlenmiştir.

C) Elektrik ve Su hizmetleri

Bismil ilçe merkezinin su ve elektrik sorunları hallolmuş durumdadır. Geçen yıl inşası tamamlanmış su deposu ile ilçe merkezinin uzun süre su ihtiyacı karşılanabilir duruma gelmiştir. Yine geçen yıl şehir şebekesinin enterkonnekte sisteme bağlanması ile ilçe merkezi devamlı elektriğe kavuşmuştur.

Köylerimizin % 50 sinde maalesef içme suyu mevcut değildir. Halk ihtiyaçlarını gayrisihhi sarnıç veya kuyulardan gidermeye çalışmaktadır.

Köylerimizin hiçbirisinde elektrik mevcut değildir. Bazı köylerimiz elektrik için girişimlerde bulunmuşlarsa da henüz bu konuda olumlu bir sonuç alamamışlardır.

D) Sosyal Tesisler

Gerek ilçe merkezinde gerekse köylerimizde sosyal tesis olarak herhangi bir tesis maalesef mevcut bulunulmaktadır. Köylerimiz-

de köy konağı, okuma odası, çamaşırlık gibi köylünün müşterek ihtiyaçlarına cevap verebilecek nitelikteki tesislerin yapımına henüz gereksinme duyulmamaktadır, bu nedenle de halen bu nevi tesisler hiç bir köyümüzde mevcut değildir.

VII — EKONOMİK DURUM

A) Genel Olarak : Aşağıdaki açıklamalarımızdan da anlaşılacağı gibi ilçemizin ekonomik yapısı geniş ölçüde tarımsal faaliyetlere dayalı bulunmaktadır. Diğer ekonomik faaliyetler tarımsal faaliyetlerin yanında çok sönük kalmaktadır.

B) Tarımsal Faaliyetler

a) Zirai Faaliyetler : İlçemizde toplam işlenebilir arazi miktarı 1.500.000 dönüm olup, bu arazinin her yıl yarısı ekilmekte yarısı da nadasa bırakılmaktadır. Genellikle arazinin verimi çok yüksektir, ortalama verim mahalli tabirle bire onbeş bire yirmi arasında değişmektedir. İklim şartları müsait olduğu zamanlarda bu oran bazı kesimlerde bire 30 hatta bire 40'a kadar çıkabilmektedir.

İlçemizde özellikle son 6 - 7 yıl içersinde zirai faaliyetler sahasında büyük bir aşama katedilmiş, makineli ziraat büyük ölçüde gerçekleştirilmiştir. Bugün ilçemizin hemen hemen hiçbir yerinde karasaban ve hayvanla ziraat yapılmamaktadır. Halkımız aynı zamanda zirai faaliyetlerde gübrelemenin önemini ve faydalarını idrak etmiş bulunduğundan bütün araziler zamanı geldiğin de yeterince ve fenni şekilde gübrelenmektedirler. Bunların yaraşıra sulama faaliyetlerine de büyük önem verilmekte, ilçemizde mevcut çeşitli nehir ve çaylardan yararlanılarak motopomplarla araziler sulanmakta ve her geçen gün sulanabilir arazi miktarı arttırılmaktadır. Sulanabilir arazi miktarının artması sonucu ilçemizin tütün ve pamuk istihsalinde son yıllarda büyük ölçüde artış husule gelmiştir. Motopompla sulama faaliyetlerinin yanı sıra artezyen çalışmaları da özellikle son iki yılda yaygınlaşmış bulunmaktadır. Ayrıca halkımız evvelce süne haşeresinden büyük zarar gördüğü için zirai mücadele faaliyetlerine karşı da duyarlı

olup, zararlılara karşı gerekli tedbirler alınmaktadır. Bu faktörler tabiiki çeşitli mahsul verimini olumlu yönde büyük ölçüde etkilemektedir.

İlçemizde istihsal olunan ürünler önem sıraları ve istihsal miktarları itibariyle aşağıda gösterilmiştir.

Ürünün cinsi	Üretim Miktarı
Buğday	68.000 Ton.
Karpuz	16.000 »
Pamuk	15.000 »
Keten Tohumu	3.750 »
Kavun	1.000 »
Susam	420 »

Bu mahsullerin dışında ufak çapta sebze ve meyve ziraati de yapılmaktadır. Ayrıca bu yıl ilçemizde şeker pancarı deneme çalışmalarına da başlanmış bulunmaktadır.

b) Hayvancılık Faaliyetleri

İlçemizde hayvancılık ziraat'e nazaran geri kalmış bir durum göstermektedir. Bunun başlıca nedeni hayvancılığın gelişebilmesi için gerekli mera otlak ve yaylakların yeterince bulunmayışıdır. Her geçen gün hayvanlar için ayrılmış bulunan meralar zirai sahalar haline dönüştürülmektedir. Bugün köylerimizin % 70 inde yeterli mera bulunmamaktadır, bir kısmında ise hiç yoktur. Bu nedenle ziraatdeki gelişme ile ters orantılı olarak hayvancılıkta bir gerileme göze çarpmaktadır. Bugün için ilçemizdeki hayvancılık faaliyetleri geniş çapta halkın kendi ailevi ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik bir durum göstermektedir.

İlçemizdeki büyük ve küçükbaş hayvan mevcutları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

<u>Cinsi</u>	<u>Adet</u>
Koyun	60.000 Adet
Keçi	14.000 »
Sığır	17.000 »
Manda	4.500 »

C) Ticarî Faaliyetler

İlçemizde hareketli bir ticarî hayat söz konusu değildir. İlçenin merkez ve köylerinin gıda maddeleri ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik toptan ve perakendeci dükkanlarla tarımsal alet ve makineler satan dükkanlar çoğunluktadır.

Halkımız buğdayı, T.M.O. ne, Tütünü Tekel İdaresine pamuğu da Çukobirliğe satmakta olup mahsul satış döneminin akabinde ilçemizde ticari hayat bir canlılık kazanmaktadır.

Ticari hayattaki durgunluk nedeni ile halen ilçemizde sadece T.C. Ziraat Bankası mevcut olup, diğer bankalar henüz şube açma cihetine gitmemişlerdir.

D) Kooperatif Çalışmaları

İlçemizin ekonomik hayatında önemli yerleri olması gereken ancak kooperatiflerin genel sorunları nedenleri ile henüz bu yerlerini kazanamamış durumda bulunan 5 adet köy kalkınma kooperatifi bulunmaktadır. Bunlardan bir tanesi devletten almış olduğu kredi ile günlük 5 ton kapasiteli bir un fabrikası inşaatına başlamış bulunmaktadır. Bitirilebildiği takdirde ilçemiz ekonomisine katkısının büyük olacağı kanısındayız. Diğer 4 kooperatif tavukçuluk, besi ve süt hayvancılığı konularında faaliyet göstermekte olup, faaliyetleri pek tatminkâr değildir.

E) Petrol Sondaj Çalışmaları

Bölgemizde ekonomik yönden bir diğer önemli husus çeşitli şirketler tarafından yürütülmekte olan petrol arama ve sondaj faa-

liyetleridir. İlçemizin çeşitli mıntıkalarında bu faaliyetler sürdürölmekte olup petrol bulunabildiğı takdirde hem milli ekonomimize hem de ilçe ekonomisine katkısı büyük olacaktır.

VIII — SOS YO EKONOMİK DURUM

Zirai faaliyetler bölümünde açıklamış olduğumuz gibi ilçemizde çok geniş bir ziraat arazisi bulunmakta ve bu araziler iyi işlenerek her yıl zirai ürünlerden yaklaşık olarak ilçemize bir milyar TL. na yakın bir para girmektedir. Ancak konuya arazi ve gelir dağılımı yönlerinden baktığımızda karşılaştığımız manzara şu olmaktadır: Arazinin büyük bir kısmı, yaklaşık olarak % 70'i belirli kişilerin elinde temerküz etmiş durumdadır. Bunların toplam sayıları 200 - 250 yi geçmemektedir. Geriye kalan halkımızın büyük bir kısmında büyük arazi sahiplerinin yanında ortakçı, yarıcı ve maraba olarak çalışmaktadırlar.

Arazi dağılımında çok aşırı dengesizlikler göze çarpmaktadır, bir şahıs tarafından işlenilmekte olan 20 - 30.000 dönüm arazi olduğu gibi bir dönüm dahi arazisi bulunmayan vatandaşımız çoğunlukta bulunmaktadır. İlçemiz gelirinin % 99'u zirai faaliyetlerden sağlandığı için gelir dağılımında arazi dağılımına paralellik göstermektedir. Arazisi fazla olanın gelirleri astronomik rakamlara balığ olmakta arazisi olmayan da geçimi dahi temin etmekte güçlük çekmektedir.

Zirai üretimden sağlanan ve epey yekûn tutan bu gelirler maalesef üretken yatırımlara kaydırılmamakta, büyük ölçüde dayanıklı tüketim mallarına ve eğlenceye sarf olunmaktadır. Bu konuda küçük bir örnek vermekte yarar görüyoruz; gelir düzeyleri yüksek olan kişiler önceleri yerli araba kullanırlarken bugün bu arabaları son derece lüks olan yabancı arabalarla değiştirmeye başlamışlardır. Ayrıca çevremizdeki eğlence merkezleri bismillileri yakinen tanımaktadırlar.

Bu gelirlerin çok cüzi bir kısmı ile oluşturulabilecek bir sinai teşekkülün kurulması için Kaymakamlığımızca bir ön araştırma yapılmış, araştırma sonucu kişilerin birbirlerine itimatları olma-

dıkları, aynı zamanda elde ettikleri parayı güvencesiz gördükleri gereğesi ile Bismilde herhangi bir teşekküle yatırma temayülünde bulunmadıkları tesbit olunmuştur.

IX — İLÇEMİZİN SORUNLARI

İlçemizin bugünkü ekonomik ve toplumsal yapısını etkileyen yukarıdaki bölümlerde kısmen değinmiş bulunduğumuz bazı ana sorunları bulunmaktadır. Bu sorunlara kısaca değinmekte yarar görmekteyiz.

A) Arazi Sorunu

Daha önceden belirtmiş olduğumuz gibi ilçemizdeki arazilerin büyük bir kısmı belirli kişilerin elinde toplanmış bulunmaktadır. Halkımızın büyük bir kısmının topraksız oluşu ekonomik, sosyal ve kültürel yönlerden çeşitli sorunlar yaratmakta ve ilçemizdeki asayışsizliğin de başlıca nedeni olmaktadır. Bu hususun çözümlenebilmesi için en kısa zamanda ilçemizde toprak reformu uygulamasına gidilmesi gerekmektedir. Bu husus gerçekleştirilmediği sürece hiçbir soruna çözüm getirmek ilçede gerçek anlamda bir gelişme ve kalkınmayı sağlamak mümkün değildir.

B) İstihdam Sorunu

Halkımızın başlıca meşgalesinin zirai faaliyetler olması, zirai faaliyetlerin de tamamiyle makineleşmiş bulunması nedeni ile ilçemizde gerek ilçe merkezi gerekse köylerde büyük ölçüde açık ve gizli işsizlik söz konusudur. Bunun yanısıra daha önce de belirtmiş olduğumuz, geçici olarak iş bulabilmek amacı ile çevre yerleşim merkezlerinden gelen nüfus hasat mevsimi tütün ve pamuk çapalama ve toplama faaliyetlerinin devam ettiği dönemler dışında tamamen işsiz bulunmaktadır. Kısaca özetleyecek olursak ilçemizde çok büyük bir atıl işgücü bulunmaktadır. Bu kitle yılın 5/6 lık bir bölümünü kahve köşelerinde boş oturarak geçirmektedirler. İlçe merkezinde 16 adet kahvehanenin bulunması bu duruma ışık tutacaktır sanırız. Yine bu durumda ilçemizin asayı-

sini büyük ölçüde etkilemektedir. Halk işi gücü ile uğraşacağına iş bulamadığından birbiri ile uğraşmakta bunun sonucu hadiseler meydana verilmektedir.

C) Eğitim Sorunu

İlçemizin en önemli sorunlarından biriside eğitim sorunudur. Bilindiği gibi tüm kötülüklerin kaynağı cehalet olmaktadır. Mevcut şartlar dairesinde halkımızın bir kısmının Türkçe dahi bilmediği göz önünde tutulursa eğitim sorununun ne denli önem kazandığı anlaşılabilir. Halen okulsuz köylerimiz okulsuz mezralarımız bulunmaktadır, buralara en kısa zamanda ilköğretim hizmetlerinin götürülmesi elzemdir. Ayrıca yetişkinler eğitimi belirtilen nedenler muvacehesinde büyük önem kazanmaktadır. Maalesef şu anda ilçemizde yetişkinler eğitimi konusunda en ufak bir çaba ve faaliyet söz konusu değildir. İlçemizdeki eğitim sorunu tüm Güneydoğu Anadolu bölgesinin ortak sorunu olması nedeni ile Milli Eğitim Bakanlığınca özel olarak ele alınıp bu bölge için özel tedbirlerle sorunun çözümü cihetine gidilmesinde büyük yarar bulunmaktadır.

D) Kamu Hizmetlerinin Yetersizliği

Kamu hizmetleri bölümünde de belirtmiş olduğumuz gibi ilçemizdeki kamu hizmetleri tatminkar bir seviyede bulunmamaktadır. Özellikle halkımızın temel ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik Yol, Su ve Elektrik hizmetleri son derece yetersiz kalmaktadır. Bugün Türkiyemizin birçok köyüne elektrik enerjisi verilmiş iken ilçemizde hiçbir köyde elektriğin bulunmaması dikkati çeken hususlardan birisidir. Tine devlet eliyle halk tarafından yapımına şiddetle ihtiyaç duyulan sulama tesisleri yapımına henüz gidilmemiş olması halkımızın küskünlüğüne neden olmakta Devlet tarafından gerekli ilgiyi göremedikleri kanısının uyanmasına neden olmaktadır.

X — SONUÇ

Yukarıdaki açıklamalarımızdan da anlaşılacağı üzere ilçemiz özellikle 1968 lerden bu yana zirai yönden büyük gelişme göstermeye

başlamış bir yerleşim merkezidir. Ancak bu gelişme beraberinde bir takım sorunları da birlikte getirmektedir. Aşırı nüfus artışı, istihdam sorunu, bazı kişilerin gelirlerinde husule gelen aşırı artışın yarattığı gelir dağılımındaki aşırı dengesizlik ekonomik gelişmenin yanısıra kamu hizmetlerinde de arzulanan gelişme, asayişsizlik bunlardan sadece bir kaçıdır. Bugün için Bismil ilçesinin çocukluk döneminden gençlik dönemine geçiş safhasında bulunan bir insanın bunalımlarla dolu yaşantısına benzetilmesi mümkündür. Çeşitli sorunlar asayişe müessir olayların artmasına neden olmakta özellikle idari mekanizma faaliyet ve çabalarını öncelikle bu yöne teksif etme gereğini duymaktadır.

Toprak reformunun yapılması bunun yanısıra altyapı yatırımlarının ve eğitim sorununun gerekli önemi kazanması halinde Bismil ilçesi 15-20 yıl sonra her yönü ile huzura kavuşmuş, tam anlamı ile gelişme prosedürü içersinde girmiş bir ilçe durumuna gelebilecektir.

Türk İdare Dergisi

1978/Yıl 49/Sayı 359/SS. 211-245

KAMU GÖREVLİLERİNİN ÖRGÜTLENMESİ

İbrahim Ö. KABOĞLU

Devlet yönetimi, bir bütün olarak bakıldıkta, birden çok öğeden oluşan, çok yönlü bir yapı olarak görülür. Bu, bütün olarak kamu yönetimidir. Çalışmada sadece insan ögesi ele alınacak; özellikle bu öğenin, yani kamu görevlilerinin (personelin), kendilerini ilgilendiren konularda ve kamu hizmetlerinin düzenlenmesinde ne dereceye kadar söz sahibi oldukları tartışılacak.

Örgütlenme alanında günümüzde varılan aşama tartışılırken, konuya tarihsel gelişim açısından yaklaşılması da yararlı görülmüştür. Kamu hizmetlerindeki gelişmeleri gözden geçirmede, görevlilerin örgütlenmesindeki gelişmeleri, toplumsal ve siyasal oluşumlardan soyutlamama amacı da güdüldü.

Çalışmanın asıl amacı Ülkemizdeki durumu incelemektir. Ne var ki, kamu görevlilerinin örgütlenmeleri konusunda, dünyadaki gelişmeleri ihmal ederek değerlendirmeler yapmanın güçlüğü ortadadır. Bu nedenle araştırma, bir bakıma, karşılaştırmalı nitelik taşımaktadır.

KAMU HİZMETLERİNDE ÖRGÜTLENME

I. DÜNDEN BUGÜNE

A) Kamu Hizmetlerinde Gelişme

Kamu hizmetleri, kamu otoritelerince, toplumun genel ve ortak gereksinmelerini karşılamak için ve kamu çıkarı sağlamak amacıyla yürütülen faaliyetlerdir. Özel girişimin karşılayamadığı, karşılamasının sakıncalı görüldüğü, tüm topluluk için hayati görülen hizmetler, kamu hizmetleridir. .

Sürekli ve düzenli olma nitelikleri bulunan kamu hizmeti, kamu yararı kavramına bağlıdır. Kamu hizmetleri zaman içinde giderek genişleyen kamu yararı düşüncesiyle artmıştır, idarenin görevi, siyasal iktidarlarca belirlenen kamu yararını gerçekleştirmektir. Şu halde kamu yararı, siyasal nitelik taşımaktadır. Kamu yetki ve faaliyetlerini belirleyen kamu yararı, devletin faaliyet sınırlarını çizer ⁽¹⁾. Liberal devlet anlayışı, yerini sosyal devlete bırakmasıyla, devletin eylem alanı genişlemiştir. Devlet, sosyal ve ekonomik hayata müdahale etmiştir. Kamu düzeninin sağlanması, sadece asayişin sağlanmasını değil, sosyal ve ekonomik düzeni de içine alır.

Kamu hizmetlerinin nitelik değiştirmesi ve artması, kamu kesiminin büyümesine ve gelişmesine neden oldu. Yaygınlaşma, devlet yönetiminde (merkezi ve yerel) ve kamu kurumlarında (gerek kamu hizmeti gören devlet kurumlarında ve gerekse devlete ait sanayi, ticari veya başka girişimlerde —kamu işletmeleri—) görülmektedir.

Gelişmelere koşut (paralel) olarak kamu görevlileri sayısında, anılan tüm alanlarda sürekli bir artış görülmektedir ⁽²⁾.

Devlet yönetimi personeli, yönetsel örgütün her basamağında (merkezi, bölgesel, yerel) sayısal olarak sürekli artıyor. Kamu yönetiminin klasik ve geleneksel görevlerinden bağımsız olarak nüfusa oranla, kamu görevlisi sayısı da artar. Ayrıca, toplumsal ve ekonomik alanların her kesiminde, özellikle az veya çok «koruyucu devlet» sistemine bağlı ülkelerde, gitgide belirginleşen devlet müdahalesini belirtelim. Bu alanlar arasında, öğrenim, kamu sağlığı, ulusal savunma, iç ve dış yardım, istatistikler, toplumsal politika ve yardım, ekonomik politika, ticaret, kamu yatırımlarının denetimi, mali işler ve adalet işleri, belirtilebilir.

Kısacası, devlet yönetiminin şimdilerdeki politikası, «bırakı-

¹ Acar Örnek, **Kamu Yönetimi Ders Notları**, 1976 - 1977, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yay., s. 11 - 12.

² Johannes Schregle, Les relations professionnelles dans les secteurs publics, «**Revue Internationale du travail**», V. 10, Nov. 1974, 5, s. 411 -434.

nız yapsınlar» politikasına karşı olup, devlet hizmet ve eylemlerinin genişlemesine doğru yöneliyor.

Kamu hizmeti gören devlet kurumlarında da (kamu kurumları) bir yaygınlaşma gözlemleniyor. Gerçekten, su, elektrik, gaz ve diğer enerji kuruluşlarından, kitle iletişim araçları ve türlü taşıma araçlarına (kent içi otobüsleri, metrolar, demiryolları ve havayolları) değin uzanan bütün bu alanlarda, gereksinimler artmaktadır. Sanayileşme düzeyleri ne olursa olsun, birçok ülkede, özellikle azgelişmişlerde, siyasal iktidarlar, yukarıda başlıca örnekleri verilen hizmetleri, halka götürmede ödevli ve sorumlu olduklarını gözönüne alarak, özel kesime bırakmamayı yeğlemektedirler.

Avrupa ülkelerinin çoğunda, yönelim, sanayi ve diğer kuruluşların devlete ait olmasına doğrudur. Avusturya, Fransa, İngiltere, İrlanda ve İtalya bunlar arasında sayılabilir. Afrika ülkelerinin büyük bir kısmı, Latin Amerika ve Asya (yakın ve Orta-Doğu dahil), özellikle Bangladeş, Cezayir, Hindistan, Libya, Nijerya, Pakistan, Peru, Sri Lanka ve Tanzanya'da aynı eğilim görülmektedir.

Özet olarak olgu şudur: Kamu kesiminin büyümesine ve kamu görevlilerinin çoğalmasına doğru aşama kaydediliyor; bu yönelim, ülkelere göre değişiklik göstermesine karşın, belirtilen her üç alanda gözlemlenebiliyor: Devlet (kamu) yönetiminde, kamu hizmeti sağlayan kuruluşlarda ve devlete ait sanayi, ticaret ve tarım kuruluşlarında.

B) Çağdaş Demokrasi

Demokrasi, insanların kendi kaderlerine egemen oldukları, kişiler ve grupların kendileri hakkında alınan kararlarda söz sahibi bulundukları bir yönetim biçimidir. Bu tanıma uygun bir biçimde demokratik uygulama, çağımızda, siyasal alandan sosyal ve ekonomik alana yayılmaktadır ⁽³⁾.

³ Georges Burdeau, **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**, L.G.D.J. Quaturzienie ed., Paris 1969, s. 185-188.

Toplumsal alan, bireyin bedensel ve ruhsal gelişmesi, maddi refahı, tüm yetenekleri geliştirmesi, tüm olanaklarını kullanmasıyla ilgili sorunları kapsadığı gibi, insanın toplumsal yapı içindeki ilişkileri —aile, meslek kuruluşları vb.— de içerir. Siyasetin oluştuğu alanın toplum olduğunu ve toplum çıkarıyla ilgili olan tüm sorunların siyasal olduğunu dikkate alırsak; demokrasi, bir siyasal rejim olduğu kadar, insanların tüm ilişkilerinde uygulanması gereken bir ilkedir, diyebiliriz ⁽⁴⁾.

Gerçekten bireyin kendi yazgısına egemen olması, onun, siyasal, toplumsal ve özellikle ekonomik baskılardan uzak yaşamasını gerektirir. Bu, demokratik uygulamanın her üç alanda da varolmasıyla olanak içine girer. Toplumda, eşitlik ve özgürlük sağlanmasının da koşulu budur. Demokratik uygulamanın toplumun her kesimine yayılması, örgütlenme özgürlüğüyle yakından ilgilidir.

Demokrasiyi somutlaştıran, onun halk yığınlarında yaygınlaşmasını sağlayan örgütlenme, toplumsal bir olgudur; zamanla pozitif hukukça tanınarak kamu özgürlükleri arasında yer almıştır. Çağdaş anayasalarda, o arada Anayasamızda örgütlenme özgürlüğü, temel hak ve özgürlükler arasında düzenlenmiştir. Bunların başlıcaları, dernekleşme ve sendikalaşmadır.

C) Kamu Görevlilerinin Örgütlenme Hakkı

Görüldüğü gibi, liberal devletteki siyasal demokrasi, şimdilerde, sosyal ve ekonomik demokrasiyle tamamlanmaktadır. Liberal devlet anlayışının terkiyle devletin eylem alanı genişlemiş, kamu hizmetleri artmıştır. Gelişmelerden kamu örgütleri de etkilenecek kamu yönetimi anlayışında değişimler olmuştur. Özellikle örgütlenme hakkının tanınmasıyla, memurun geleneksel tanımındaki tek yanlılıktan uzaklaştığı görülür.

Kamu görevlilerinin statüleri konusunda, gerek uygulamada ve gerekse öğretilerde, dünden bugüne, büyük aşamalar kaydedildiği söylenebilir.

⁴ Ayferi Göze, **Sosyal Devlet Sistemi**, İstanbul Üniversitesi yay., 1976, s. 3-10.

1 — Geleneksel Anlayış

Geleneksel anlayış, memuru, statü hukukuna göre çalışmayı kabul eden kimse olarak ele alır. Yasa, tüzük, yönetmeliklerle ücreti ve çalışma koşulları önceden belirlenmiş olan alanlarda görev almak isteyen ve bu statüyü benimseyen kişiler, bu durum çerçevesi içinde çalışırlar. Bu ilişki düzeni, devletle memur arasında herhangi bir biçimde tartışma ve pazarlık konusu yapılamaz. Bu anlayış, kamu hizmeti görevlilerinin statülerinin tek yanlı belirlenmesini öngördüğünden onların örgütlenemeyeceği esasına dayanır.

Geleneksel görüşe göre, her şeyden önce, devletle memur arasındaki ilişki, özel işverenle işçisi arasındaki ilişkiden farklıdır. İşverenle işçi ayrı ayrı çıkar grupları oluşturur, farklı çıkarları temsil eder. Oysa kamu görevlisiyle devlet ayrı ayrı çıkar grupları değildir. Devlet kamu çıkarı amacı izliyor, memur ise onun bir aracı oluyor... Aynı çıkara sahip olma, kamu hizmeti görevlisinin devlete karşı örgütlenmesinin anlamını ortadan kaldırır.

Bu belirtilenlere şunları da ekleyelim : Devlet en yüksek otoritenin kaynağıdır; otorite bütündür, hiçbir gerekçe ile zedelenemez ve parçalanamaz. Kamu görevlilerinin örgütlenmeleri, kamu otoritesinin karşısına çıkmaları sonucunu doğurur. Bu, hiyerarşi kavramıyla da çelişir. Esasen kamu çıkarı ve kamu hizmetlerinin sürekliliği nitelikleri de, bu hizmetleri kesintiye uğratabilecek örgütlenme hakkının tanınmasına engeldir.

2 — Örgütlenmeyi Savunan Anlayış

Geleneksel anlayışın ve uygulamanın geçerli olduğu zamanlarda, kamu görevlisi, bütün yaşamını, varlığını verdiği, geleceğini bağladığı idare örgütü içinde, önceden düşünüp kararlaştırdığı sözleşmenin korumasından yoksundu. Kısacası o, yasalarla düzenlenmiş duruma giren, belli güvence ve haklara karşılık, borç ve ödevleri bulunan, yönetsel yapı içinde kaynaşmış, kendisi hakkında alınan kararlara boyun eğme durumunda olan bir kişi idi.

Olaylar, kamu görevlilerinin statüler durumuyla ilgili bu düzenleme biçiminin gerçeklere uymadığını gösterdi: Gerçekten, siyasal iktidarı elinde bulunduran partilerin arkasındaki sınıfsal gerçek, memurlar hakkında objektif düzenlemelere gidilmesini önlüyordu ⁽⁵⁾. Bu olgular karşısında yasaklar daha fazla dayanamadı. Nitekim, kamu yönetiminin demokratikleşebilmesi için, düşünce ve eylem alanında verilen mücadeleler kısmen de olsa başarı sağladı.

Geleneksel uygulama ve bundan kaynaklanan düşünceler, şu gerçeklerle eleştirildi : İşçiye tanınan hakların memurlara da verilmesinden doğacak sakıncalar ve kamu yararına aykırılık savı, abartılmaktadır. Eğer halkın huzur ve güvenini bozmama uğruna memurlar örgütlenme hakkında yoksun bırakılıyorsa, aynı olasılık işçiler için de söz konusudur. Kamu yararına aykırılık savma gelince, büyük bir kütleyi oluşturan memurların, bu hakkı kullanmalarını engelleyerek, katlanılması güç koşullara sürüklenmesi de kamu yararına aykırılıktır.

Kamu görevlilerinin örgütlenmesinin hiyerarşik düzenle bağdaşmayacağı savı da doğru değildir. Çünkü burada kişisel değil, kolektif iradeler karşı karşıya gelmektedir. Memurların örgütlenmesinde asıl nedenin ekonomik olduğu unutulmamalıdır. Sorun şöyle ortaya konmuştur: Tüm yurttaşların karşısında devlet, yasa koyan, ulusal egemenliği temsil eden temel bir kurumdur. Genel üretim alanında işçi-işveren ilişkisini devlet düzenler; kendi memurlarıyla olan ilişkisinde ise, devletin bir özelliği daha var: Memur denen işçinin işvereni olmak.

Devrimci Sendikacılık akımı, geçen yüzyıl ortalarında memurun devletle olan anılan ilişkisinin ortaya konmasında önemli rol oynadı: Kamu görevlisinin, idarenin elinde ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, ruhsuz herhangi bir araç olmadığını kanıtlamaya çalışan Devrimci Sendikacılık, iş hayatı için düşündüğünün tıpkısını, kamu hizmetlerinin örgütlenişi ve yönetsel yapı için önerdi. Memur, kendi emeğinin ürünü olan kamu hizmeti üzerinde söz sahibi olmalıdır. Bir yurttaş, bir işçi olarak memur, daha uygun iş koşulları istemek, hizmetin düzenlenmesine

⁵ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, II. C., İstanbul, 1966, s. 1150.

katılmak, mesleksel yönden örgütlenerek güncel ve gelecekteki çıkarlarını korumak... gibi konularda, işveren idare ile tartışmaya girişmek hakkını kazanmalıdır. Siyasal sistemin demokratikliği yanında, yönetimin monarşik yapısının sürmesi onanamaz.

3— Uygulamadaki Gelişme

Uygulamada, çalışanların, kendi çıkarlarını korumak üzere bir araya gelmeleri ve işverenin karşısına bazı isteklerle çıkmaları, her zaman tereddüt konusu olmuştur. İşveren devlet oldukça duraksamanın arttığı görülür. Öte yandan, kamu görevlilerinin işçiler gibi biraraya gelmeleri ve işveren durumunda bulunan devlete karşı ortak çıkarlarını korumak üzere birleşmeleri daha büyük tepkiler doğurmuştur ⁽⁶⁾. Anılan nedenlerle, çalışanların, ortak yararlarını korumak için işverenlere karşı örgütlenme eylemi, daha çok işçiler arasında görülmüş ve gelişmiştir. Memurların ise, çalışan kişiler olarak örgütlenerek mücadele verebilmek veremeyecekleri sorunu, uzun zaman boşlukta kalmıştır.

Bütün bunlara karşın, kısmen de olsa gelişme, Devrimci Sendikacılığın önerilerinin benimsenmesi doğrultusunda olmuştur. Devletin bürokratik yapısının demokratikleşmeye yönelmesiyle, memur statüsü önemli bir evrim geçirmiş, kamu görevlileri birtakım demokratik haklara kavuşmuşlardır.

Kamu görevlilerinin örgütlenme haklarının Anayasalarda yer almasıyla, mesleksel amaçlarla birleşme, sendika kurma, toplu sözleşme ve grev hakları sağlam güvencelere bağlandı. Kamu görevlisi statüsünde, özgürlüğü sınırlayan ve eşitliği kaldıran antidemokratik ilkeler az çok giderilmiş oldu.

II. Dünya Savaşından sonra sendikacılık yardımıyla, her kategori, çıkarlarının bilincine vardı. Hak istekleri, giderek, bir kategorinin ötekine benzeme kaygısına dayanmaya başladı. Bunda, bu grubun ulusal gelirdeki payının göre olarak düşmesi ve sınıf-

⁶ Cahit Tutum, Türkiye’de Memur Sendikaları, «Amme İdaresi Dergisi», 1968, S. 2, s. 28.,

sal nitelik kazanması, önemli bir etken oldu (7). İleride ayrıntılı bir biçimde görüleceği gibi, memur sendikalarının idare üzerindeki baskısı, birçok ülkede günbegün yoğunlaşmaktadır.

Uluslararası belgelerin de sendikal haklara yer vermeleri, anılan gelişmelere olumlu katkılardandır. Başlıcaları, «Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi», ve «İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi» dir.

D) Nasıl Bir Örgütlenme Biçimi?

Bilindiği üzere, başlıca örgütlenme biçimlerinden biri dernek, diğeri sendikadır. Bunlardan hangisi daha elverişlidir, dolayısıyla hangi biçim benimsenmelidir kamu görevlileri örgütleri için? Bu iki örgütlenme biçimi arasındaki farkları belirtirsek, soruların yanıtı ortaya çıkar.

Sendika, çalışanlarca, üyelerinin özgürlüklerini, hak ve çıkarlarını (ekonomik, mesleki, toplumsal, kültürel) sağlamak, korumak ve geliştirmek için kurulan bir örgüttür. Dernek ise, belli bir ideal amacı gerçekleştirmek üzere, bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştiren kişilerin oluşturdukları bir örgütlenme biçimidir.

Dernek biçiminde örgütlenme, tarihsel olarak: sendikal örgütlenmeden eskidir. Kazanç paylaşma amacı taşımayan özel hukuk tüzel kişileri olan sendikalar, bu hukuksal nitelikleriyle derneklere çok benzer. Ne ki, «belli bir ideal amacı» gerçekleştirmek için kurulan dernek, değişik toplumsal statü ve rollere sahip olan kişilerden oluşabilir. Yine amaçlar çok değişik olabilir. Örneğin kanarya sevenler bir araya gelip bir dernek kurabilecekleri gibi, barıştan yana olanlar silahlanmaya karşı mücadele için dernek kurabilirler. Sendika ise, mesleki açıdan örgütlenmeyi ifade eder; yani üyelerinin hak ve çıkarlarına yönelik bir örgütlenme biçimidir. İkisi de Anayasa'nın temel hak ve özgürlükler bölümünde yer alır; dernek, kişinin temel hak ve özgürlükleri kısmın-

⁷ Alfred Sauvy, **Bürolar ve Bürokrasi** (Çev. Y. Yayla), İstanbul, 1975, s. 35.

da, sendika ise toplumsal ve ekonomik hak ve özgürlükler arasında incelenir ⁽⁸⁾).

İkinci olarak, derneklerin yetkilerinin sınırlı olduğunu, üyelerini üçüncü kişilere karşı tam yetki ile temsil edemediklerini belirtebiliriz. Oysa sendikalar, üyeleri adına yargı mercileri önünde taraf olmaya ve üçüncü kişilerle sözleşme yapmaya yetkilidir.

Son olarak, iki örgüt biçimi arasında asıl farkın, amaca varmada kullanabildikleri araçlarda belirdiğini söyleyebiliriz. Dernekler, yasaların koyduğu sınırlamalar içinde toplantılar, yürüyüşler yaparlar, bildiri yayınlarlar... İsteklerini gerçekleştirmede başvurabilecekleri başkaca etkili yasal ve zorlama olanakları bulunmaktadır. Sendikal örgütler, tüzel kişi olarak genel hükümlere göre sahip oldukları yetkilerden başka, grev ve toplu sözleşme haklarıyla etkili bir biçimde mücadele edebilmektedirler.

Belirtilenler şu sonucu ortaya koyuyor: Sayıları milyonları bulan geniş bir çalışanlar grubu için esas, mesleksi örgütlenme biçimi olan sendikalaşma olmalıdır; derneklere tanınan haklar böyle bir büyük kütlenin örgütlenip haklarını alabilmesi için yetersizdir.

II — UYGULAMADAN ÖRNEKLER (Dünyada gelişme)

Genel olarak belirttiğimiz bu gelişmeleri, çeşitli ülkelerden örnekler vererek somut olarak izleyelim. Sonra, Ülkemizdeki durumu irdeleyelim.

⁸ Anayasa'nın bu sınıflaması, kamu özgürlükleri öğretisinde farklı biçimler almaktadır : Örneğin M. Duverger, (Droit Public, P.U.F., Paris, 1966, s. 171-201) kamu özgürlüklerinin düzenlenmesi başlığı altında, fizik, düşünce, toplanma (gruplaşma) ve ekonomik özlükler olarak dörtlü ayırım yapmakta; dernekleri toplanma özgürlükleri, sendikaları ekonomik özgürlükler kısmında incelemektedir. C. - A. Colliard ise, (Libertes Publiques, Dalloz, Paris, 1968, s. 206 - 621) kamu özgürlüklerini, kişi, düşünce, ekonomik ve toplumsal içerik'i özgürlükler olarak üç kısma ayırır; dernekleri düşünce özgürlükleri arasında, sendikaları ekonomik ve toplumsal içerikli özgürlükler arasında inceler.

A) Fransa’da Çok Eskiye Dayanır

Fransa’da kamu görevlileri arasındaki örgütlenme geçen yüzyılın ortalarında başlar. İlk kes 1855 yılında, şoseler, Kömürler ve maden çavuşları kendi aralarında bir birlik kurmuşlardı. Uzun süre karşılıklı yardımdan başka bir amaç taşımayan örgüt, 1855’te mesleksel faaliyete yöneldi. Yine, 1889’da Paris Oktruva memurlarının kurdukları lig, tam bir dayanışma örneği gösterdi. Öğretmenler arasında ise 1868’den beri kendini gösteren birleşme eğilimi, yirmi yıl sonra gerçekleşebildi; bu, Fransa’da idare ile memur birlikleri arasında tam bir mücadele başlamasına neden oldu.

Memur birlikleri bu tarihten itibaren çoğalmıştır. Kamu hizmetinin hemen her alanına yayılarak güçlü birlikler ortaya çıkmıştır. İster sendika ister dernek adını alsın, memur birliklerinin eylemleri hükümetlerce hoş karşılanmıyordu. Memur sendikaları, gerek ele aldıkları konularla —mesleksel çıkarlarıyla ilgili—, gerekse kararlarını uygulamak için başvurdıkları grevlerle, siyasal çevreleri endişelendirmekteydi ⁽⁹⁾.

Fransa’da 1892’de çıkarılan bir yasayla, sendika hakkı, hekim, dişçi ve ebelere, ayrıca ekonomik çıkarlara sahip serbest mesleklere tanınmak zorunluğu duyuldu. İki yıl sonra, yasama yorumuyla, devlet, il ve komünlere ait sanayi işletmeleri memur ve işçilerinin de sendika kurabilecekleri öngörüldü. Bununla birlikte, memur sendikalarının yasallığı sorunu, sendikacılar, siyasiler ve mahkemeler arasında ateşli tartışmalara yol açtı. Hatta 1901 yılında çıkarılan yasadan yararlanan memurlar, meslek esasına dayanan örgütler kurmalarına rağmen, fiili durumdaki karışıklık bitmedi. Türlü sendikacılık akımların niteliği, kamu hizmeti ve devlet otoritesi kavramları, Fransız öğretisinde üç ayrı görüş ortaya çıkardı ⁽¹⁰⁾ :

⁹ Mukbil Özyörük, **Devlet Memurlarının Hürriyetleri**, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yay., 1956, s. 18 vd.

¹⁰ C. - Albert Colliard, ae. s. 608 vd.; Mubil Özyörük, ae. s. 18 vd.

1 — Memurların mesleksel birleşme hakkını reddeden görüş, sadece yardımlaşma birlikleri kurulabileceğini, idarenin tek yanlı işlemiyle atanan memurun özel sanayi işçisine benzetilemeyeceğini öne sürüyordu. Kamu otoritesi kavramı, sadece patron ile işçisi arasında düşünülebilen aracının, kamu görevlisiyle idare arasında yer almasına engeldi.

2 — Kamu görevlisinin örgütlenme hakkını savunanlara göre, mesleki birliklerin, kamu hizmetlerinin gereklerine aykırılığı ve kamu otoritesine cephe alması düşünülemezdi. Çünkü yasal olarak kurulan bir memur birliğinin, memur statüsünde değişiklikler yapılmasını, çalışma koşullarının değişen gereksinmelere uydurulmasını istemesi, memurlarla devlet arasındaki hukuki ilişkiyi çığnemek demek değildi. Yine, kamu görevlilerinin özel kesimdeki işçilere benzetilemeyeceği savı, liberal devlet anlayışından kaynaklanıyordu. Belli bir dönemde özel kesimin elinde olan alanlar, sonradan devlete geçmiş olabilirdi. Şu halde eskiden aynı işi yapanlara tanınan hakların devlet kesiminde tanınmaması mantık ölçüleriyle bağdaşamazdı.

3 — Uzlaştırıcı görüş ise, dolaysız olarak devletin egemenlik hakkını kullanan kamu görevlilerinin örgütlenmeyeceğini, yürütme görevlilerinin birleşebileceğini savunuyordu⁽¹¹⁾.

Fransa'da öğretti tartışması sürüp giderken, 1940 yılında çıkarılan bir yasayla kurulan memur derneklerine, kamu hizmetlerinin düzenlenmesiyle ilgili sorunlara katılma hakkı verildi. 1946'da çıkarılan bir yasayla da kamu görevlilerine sendikal hak tanındı. Memurlar yönetime katılabilecek, kamu hizmetlerini düzenleme ve personel sorunları, devlet-kamu görevlisi arasında çözülecekti. Organlar şunlardı: Kamu Memurluğu Yüksek Konseyi, Ortak İdari Komisyon ve Ortak Teknik Komite.

1946 Anayasası, önsözünde, grev hakkının bunu düzenleyen yasalar çerçevesinde kullanılacağını öngörüyordu. 58 Anayasası

¹¹ Fransa'daki gelişmelere ve anılan görüşlere fazlaca yer vermemizin nedeni, günümüzdeki tartışmalara, özellikle grev hakkı konusundaki tartışmalara kaynaklık etmelerindendir.

yeni bir hüküm getirmedi; öncekine yollama yapmakla yetindi. Fransa'da 1963 yılında çıkarılan bir yasayla kamu görevlilerine grev hakkı verildi (¹²). Yasanın sınırsız bir düzenleme getirmediğini belirtelim. Grevden önce uzlaşma ve görüşme gibi ön süreçlere başvurma zorunludur. Greve katılabilecek kamu görevlileri açısından da sınırlamalar vardır.

B) İngiltere’de Memurlar 1871’den beri örgütleniyor

İngiliz hukukuna göre, gayri meşru bir amaca yönelmedikçe ve yasa hükümlerini çiğnemedikçe, genel olarak örgütlenme konusunda herkes özgürdür. Birleşik Krallıkta sendikalar 1871’de tanındı. Daha önce memurların kurmuş oldukları mesleksi birlikler, doğal bir olgu olarak benimseniyordu. I. Dünya Savaşı öncesi, güçlenmiş bulunan memur birlikleri, işçi örgütleriyle birleştiler. Toplu iş sözleşmesi ilkesi, devlet-kamu görevlisi ilişkisinin temelini oluştuyordu.

1926 yılında işçilerin başlattığı genel greve memurların bir kısmı katıldı. Bunun üzerine memur birliklerinin başka örgütlere katılmaları yasaklandı. Yönetimi ele alan İşçi Partisi, 1946 yasası ile, işçi ve memur sendikalarını özgürlüklerine kavuşturdu. Bugün İngiltere’de polis memurları dışındaki tüm kamu görevlileri diledikleri meslek örgütüne girebiliyor.

İngiliz memurunun 1946 yılından beri grev hakkı vardır. İdare ile memur temsilcileri arasında görüşmeler yaparak hizmet ve çalışma koşullarının düzenlenmesinde yönetimin sorumluluğuna katılan Whitley kurulları, sorunları çözmede önemli bir araçtır (¹³).

C) Amerika Birleşik Devletlerinde

Amerika’da kamu hizmetleri alanında ilk meslek örgütleri,

¹² Gerard Belorgey, **Le Droit de la greve et les Services publics**, «L’Administ. Nouvelle», Paris, 1964, s. 87.88.

¹³ B. C. Roberts S. Rethwill, Les tendances recentes de la negation collective au Royaume Uni, «**Rev. Internat. du Travail**», v. 106, lc72, ss. 602.

1830 yılında öğretmenler arasında kuruldu. 1871’de polis şefleri meslek dernekleri kurdular. ABD’de sendikal eylemler genellikle ılımlı bir gelişim gösterdi. Kamu kesiminde geniş örgütlenme, 1917’de federal devlet memurları arasında görüldü. Fakat Amerika’da sendikal örgütlenme alanında asıl gelişme, 1960’tan sonra, kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınmasıyla sağlandı.

C) Federal Alman Cumhuriyetinde

Almanya’da sendikal faaliyetlere ilk kez 1840’larda karşılaşılmiştir. 1870-98 yılları arasında sendikal örgütler birer sosyalist kuruluşlar olarak görülür. 1949 Anayasası her mesleğe, ekonomik çıkarlarını ve çalışma koşullarını korumak ve geliştirmek için örgütlenme hakkı tanıdı. Bu hüküm 1953’te kamu görevlilerini de içine aldı. Bugün Federal Almanya’da memur sendikaları, temsile yetkili organlar aracılığı ile, personel hukukunu ilgilendiren mevzuatın hazırlanmasına katılmaktadırlar ⁽¹⁴⁾. Böylece kamu görevlilerinin, yönetime ve işlemlere katılma hakkı gerçekleşmiş olmaktadır.

Alman Anayasasında grevi yasaklayan hüküm bulunmamaktadır. Federal İdare Mahkemesi kararıyla, iş mücadelesindeki çıkarlar çatışması, memur-devlet ilişkilerinde de kabul edilmiştir.

III — ÜLKEMİZDEKİ GELİŞMELER

A) 1961’e değin

Osmanlı Devleti’nde ilk meslek birlikleri loncalardır ⁽¹⁵⁾. 1924 Anayasası, dernek kurmayı Türklerin doğal hakları arasında sayıyordu. 3 Ağustos 1925 tarihli Cemiyetler Yasasında, memurların mesleksi nitelikte dernek kuramayacakları yolunda bir hüküm bulunmamaktaydı. Bu yasanın yürürlük süresinde, yani 1938’ e değin, herhangi bir memur derneği kurulduğuna rast-

¹⁴ Muammer Aksoy, **Devrimci Öğretmenin Kısıymı ve Mücadelesi**, Ankara, 1975, ss. 938-940.

¹⁵ A. Hayrettin Kalkandelen, **Sendikalar ve Kamu Hizmetlerinde Sendikacılık**, Ankara, 1968, s. 30.

lanmamıştır. Bu tarihte çıkarılan bir yasaya, kamu görevlilerinin örgütlenmesini kısıtlayan hükümler kondu. Memur sadece siyasal kimliği olmayan derneklere girebilecek, aralarında da mesleksel amaç taşımayan dernekler kurabileceklerdi.

Sendikal duruma gelince, 1325 tarihli Tatili Eşgal Kanunu kamu hizmetlerinde sendika hakkını yasaklamıştı.

Kısacası Ülkemizde, kamu görevlilerinin sendika kurma, daha genel bir deyimle örgütlenme hakları, 1961 Anayasasından önce yoktu.

B) 1961'den sonra

1 — 1961 Anayasasına göre

Türkiye'de memurların örgütlenme hakkı, ilk kez, 1961 Anayasası hazırlanırken dile getirildi. 46. maddeyle de kamu görevlilerine sendika kurma hakkı tanındı. Maddenin birinci fıkrası genel olup «çalışanlar»ın sendika kurabileceğini öngörmekteydi. İkinci fıkra ise, «işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir.» demek suretiyle, memurların kuracakları sendikaların işçilerinkinden farklı nitelikte olacağını kabul ediyordu.

Madde gerekçesinde, kamu görevlilerinin sendika kurma hakkını, bu alandaki sınırlamaları, değişen koşullara ve gereksinmelere göre, yasa koyucunun saptayacağı belirtilmiştir ⁽¹⁶⁾. Tartışmaların ağırlık merkezi, memur-devlet ilişkisinin özellik gösterdiği ve hakların, bu nitelikler dikkate alınarak düzenlenebileceği görüşünde toplanır.

Kamu görevlilerine sendika kurma hakkı tanıyan Anayasa, grev konusunda sessiz kalmıştır. Temsilciler Meclisindeki tartışmalarda, zamanın koşullarına göre, yasa koyucunun grev hakkı tanıyabileceği belirtilmiştir.

¹⁶ Kâzım Öztürk, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, Türk. İş Bank. Kültür Yay., C. II, 1966, s. 2039-2052.

Memurlara sendika hakkının tanınması, 81 Anayasasının sendikacılığı geliştirecek en önemli adımlarından biridir.

2 — 624 Sayılı Kamu Personeli Sendikaları Yasasına göre

a) Yasanın getirdikleri

Anayasa hükmü gereği olarak çıkarılan Personel Sendikaları Yasası, 1971 Anayasa değişikliğine değin yürürlükte kaldı.

Yasaya göre personel sendikaları, işçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu hizmeti görevlilerinin, ortak, mesleksel, kültürel, toplumsal ve ekonomik hak ve çıkarlarını korumak; özellikle mesleksel gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak amacıyla kurulacak meslek birlikleridir (md. 1). İşçi niteliği taşıyanların dışında kalan tüm kamu personelinin kapsamına almakla, yasanın, memur kavramını, Devlet Memurları Yasasından geniş tuttuğu görülmektedir. Yasada sayılan faaliyet konularından (md. 13), memur sendikalarının birer çıkar ve baskı grubu oldukları kabul edildiği anlaşılmaktadır. Mesleksel, toplumsal ve ekonomik işlevleri öngören öteki hükümler de, bu görüşü desteklemektedir.

b) Yasa ve uygulama

624 sayılı KPSY'nın yürürlüğe girmesiyle, kamu görevlileri arasında hızlı bir biçimde örgütlenme eylemi başlamıştır. Yasanın, kamu kesimine, örgütlenme yönünden önemli katkıları olduğunu söyleyebiliriz. Kuşkusuz bu, yasanın eksiksiz olduğu ve uygulamada iyi bir sendikacılık örneği verdiği anlamına gelmez. Şu halde yasanın aksaklıkları nelerdir? Soruyu, Anayasa, Yasanın sendikal eylemleri güçleştirici niteliği ve örgütlenme sorunları açısından yanıtlamağa çalışalım :

aa) Yasanın Anayasa hükümlerine aykırılığı

Herşeyden önce Yasa, Anayasada öngörülen süre içinde çıkarılmadı (An. Geç. md. 7). Bu hüküm, yasanın iki yılda çıkarılmasını buyurduğu halde, 624 s. Yasa, iki yıl gecikmeyle, 1965 yılında

yürürlüğe konulabildi. Hatta, Yasanın çıkarılmasında, Anayasanın anılan hükmünün belli bir sürede gerçekleştirme endişesinin egemen olduğu, içeriğe fasla önem verilmediği öne sürülmektedir (¹⁷).

İkinci olarak, Yasada, 61 Anayasasının temel hak ve özgürlüklerle ilgili hükümlerine aykırı maddeler bulunmaktaydı. Anayasa, 46. maddesiyle kamu görevlilerine sendika kurma hakkı tanıyordu; 11. maddesi ise, bu tür hakların yasalarla sınırlanabileceği, ancak hangi nedenlerle olursa olsun, bu hak ve özgürlüklerin özüne dokunulamayacağı hükmünü öngörmektedir. Yine Anayasayla güvence altına alınan toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı (md. 28), ancak kamu düzeninin korunması amacıyla sınırlanabilirdi. Oysa 624 sayılı Yasa, kamu görevlilerine bu Anayasal hakkı yasaklamaktaydı. Kuşkusuz bu hüküm, anılan 11. maddeye de aykırı düşmekteydi.

Son olarak, sendika kuramayacak veya kurulmuş bulunanlara üye olmayacağı belirtilen memur grubu oldukça geniş tutulmuştur ki, bu sınırlamalar da Anayasanın anılan hükümlerine aykırıydı.

bb) Yasanın sendikal eylemleri güçleştirici niteliği

Yasanın, özellikle örgütlerin çalışma alanları ve mücadele araçları bakımından yetersiz olduğu vurgulanmaktadır (¹⁸). Demokratik hak sağlama aracı olarak nitelenen sendikalar, toplu sözleşme ve grev, hatta toplantı ve gösteri yürüyüşleri... gibi olanaklardan yoksundu. Yasaklamalar, mesleki sorunların çözümünü ilgili yetkilerin değerini ortadan kaldırmaktaydı. 1965 - 1971 döneminde, sendikaların büyük bir kısmı üyelerinin hak ve çıkarı için yönetimi sadece uyarılmışlardır; en köklü eylem, boykotla, öğretmen kesiminde görülmüştür (¹⁹).

¹⁷ Cahit Tutum, agm. ss. 37 - 39, ayrıca bkz. Kâzım Öztürk, ae. s. 2039-2052.

¹⁸ . Hayrettin Kalkandelen, ae. s. 8; Kenan Sarıöz, 624 sayılı **Personel Sendikaları Kanununun Getirmedikleri**, Sendikl. Fedrs. yay., Ankara, 1967, s. 32.

¹⁹ Erkan Oyal - Gencay Şaylan, **Türkiye’de Memur Sendikacılığı**, TODAİE yay., 1972, ss. 32 - 33.

Çoğunlukla sendikaların yaptıkları, yapabildikleri, kamu görevlilerine birtakım toplumsal yararlar sağlayacak eylemlerde bulunmak olmuştur. Mesleksel gelişimi sağlayan konulara, yönetimin rasyonelleşmesine, personelin daha yeterli ve nitelikli hale gelmesine, katkıları olmadığı anlaşılmaktadır.

cc) Örgütlenme sorunları

Sendikaların gücü, bir yönüyle, üye sayısı ile belirlenir. Türk kamu personeli sendikacılığına, az sayıda üyesi olan ufak sendikalar egemen olmuş; bu olgu, sendikal amacın gerçekleştirilmesini geniş ölçüde aksatmıştır. Buna, kuruluştaki enflasyonist tutumun neden olduğu söylenmektedir ⁽²⁰⁾. Zira çeşitli alanlarda çok sayıda meslek birlikleri kurulabilmektedir.

Sendikal hakları yasaklanmayan kamu görevlilerinin tümü sendikalara üye olmamıştır. Nedenleri arasında şunları belirtebiliriz: Sendikaların toplu sözleşme, grev vb. haklardan yoksun olması ve etkili olamayacakları inancı; sendikanın sağlayacağı olanaklardan herkesin pay alacağı düşüncesi; sendikalara girmenin yöneticilerce hoş karşılanmayacağı kanısı... ⁽²¹⁾.

Üst kuruluşların örgütlenmesi de güçleştirilmiştir (md. 13). Parçalanma burada da egemen olmuş; güçlü, etkin ve birleştirici üst kuruluşlar, bir türlü, ortaya çıkamamıştır.

Sendikalar gelir sağlamada da güçlük çekmişlerdir. Gönüllü ödentisi sistemi bu örgütleri parasal yönden zayıflatmıştır.

Bütün bunlara, Ülkemizde sendikal bilincin henüz gelişmemiş olmasının sendikaların etkin olamamalarının önemli bir nedeni olduğunu ekleyebiliriz.

C) 1971'den sonra

Anayasamızda 1971'de yapılan değişiklikle, kamu görevlilerinin sendika hakkı geri alındı (md. 46). Böylece, Anayasada öngörü-

²⁰ A. H. Kalkandelen, ae. s. 8.

²¹ E. Oyal - G.Şaylan, ae. S. 13 vd.

len ve buna dayanılarak çıkarılan 624 sayılı Yasa gereği örgütlenen sendikalar kapandı (Any. geç. md. 16).

Sendikaların yasaklanmasının Anayasal gerekçesi kısaca şöyle belirtilebilir : Kamu görevlileri sendikalarının gerçek anlamda sendikal faaliyette bulunmaları olanaksızdır; çünkü, işin niteliği gereği toplu sözleşme ve grev haklarına yer verilememiştir. Şu halde bu kuruluşları sendika olarak örgütleyip kavram karışıklığına meydan vermemek gerekir. Ayrıca, Meclisteki tartışmalarda, memur sendikalarının anarşi kaynakları oldukları, dolayısıyla yasaklanmaları gerektiği de belirtilmiştir.

Kamu görevlilerinin sendika kurmalarına ilişkin hükmün (md. 46) kaldırılması nedeniyle meydana gelen boşluğu doldurmak üzere 119. maddeye «kamu hizmetlilerinin mesleki çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacını güden kuruluşların bağlı olacakları esasların» yasayla düzenleneceği hükmü bir fıkra olarak eklenmiştir. Acıdır ki, Anayasa değişikliğinde bu yasanın, Anayasa değişikliklerinin yürürlüğe girdiği tarihten (21.IX. 1971) itibaren altı ay içinde çıkarılacağı öngörüldüğü halde, bugüne değin bu alanda bir çalışma yapılmamıştır.

Ülkemizde memurlar sadece 1630 sayılı Dernekler Yasasına göre örgütlenebiliyorlar.

GÜNÜMÜZDE MEMUR SENDİKACILIĞI

I — SENDİKALARIN OLANAKLARI

Ülkelere göre nicelik ve niteliği değişmekle birlikte, sendikaların türlü olanaklarla donatıldığını görmekteyiz. Tüzel kişiler olarak genel hükümlere göre kullanacakları yetkiler dışında, toplumsal olguların yasalarca da tanınması, kamu görevlileri sendikalarını geniş olanaklara kavuşturmuştur: Grev, toplu sözleşme, yönetime katılma, hakeme (yargıcı) başvurma ve başka yollar...

A) Grev Hakkı

Grev, idare veya işveren karşısında, sendikalara tanınan en etkili direnme aracıdır. Genel olarak grev, işverene ve yönetime istek-

lerini benimsetinceye değin, çalışanların topluca ve ani olarak işlerini bırakmalarıdır.

Bilindiği gibi grev, örgütlenme hakkına koşut olarak, ilkin işçi kesiminde görülmüştür. Kamu hizmetlerinde ise, çok sonraları ve daha kayıtlı koşullarla uygulanabilmiştir. Buna karşın bugün bile, memur sendikalarına, kamu kesiminde güçlü örgütlerin bulunduğu ülkelerin tümünde, grev hakkı tanınmamaktadır, Şimdilerde, memurların örgütlenme (sendika) haklarının var olup olmadığı yolunda tartışma yapamamaktadır; bazı ülkelerde gündemde olan, kamu görevlilerine grev hakkı tanıyıp tanımama sorunudur.

Kamu görevlilerine sendikal örgütlenmede grev hakkı tanınmalı mı? Sendikanın zorunlu bir eylem aracı mıdır grev? Bu hak olmadan sendika etkili olamaz mı? Greve karşı olan ve grevi savunan görüşleri belirterek, soruları yanıtlamaya çalışalım.

1 — Greve Karşı Olan Anlayış ⁽²²⁾

Greve karşı olan anlayış, ilke olarak, geleneksel görüşlerden kaynaklanır. Grevi benimsememek, temelde, kamu görevlilerinin güçlü bir biçimde örgütlenmelerine karşı olma düşüncesine dayanır. Bu anlayış, grevi sendikadan ayırmaya çalışır; grevin, sendikanın zorunlu sonucu olmadığını savunarak şu gerekçeleri öne sürer: Herşeyden önce ikisi arasında başlangıç farkı vardır; grev, sendika hakkından önce başlamıştır. Kaldığı, memurlara tanınan grev hakkı, sendika hakkını gerektirmez; çünkü ilki şiddete başvurma yoludur. Bu iki hak birbirinden ayrıdır. Grev, patron sınıfına karşı savaşımalarında sendikaların en son aracı gibi görünmekte ise de, bu yola başvurmadan da, isteklerini benimsetebilecek güçlü sendikalar düşünülebilir.

Grevi benimsemeyenler, ikinci olarak, sık sık «kamu hizmeti» kavramına başvururlar; toplumsal yaşamın vazgeçilmez birta-

²² Savunulan görüşler hakkında ayrıntılı bilgi için şu yapıtlara başvurulabilir : R. Latournerie, *Ledroit Français de la greve* Ed. Sirey, Paris, 1972, s. 616-618; Sadi Kazancı, **Topluma Karşı İşlenen Suçlar**, Ankara, 1971, s. 195 vd.; Mukbil Özyörük, *ae*, s. 111-114.

kim hizmet ve eylemlerinin kesilmesine hoşgörölü davranılmayacağını söylerler. Kamu faaliyetleri süreklidir ve burada genel çıkarın üstünlüğü sözkonusudur. Bu nedenle grev kamu hizmeti ile bağdaşmaz.

Son olarak grev, devletin egemenlik ilkesine de aykırı görölmektedir: Memur grevleri, ekonomik olmaktan çok politik bir silahtır; bu nedenle ülkeyi anarşiye götürürler. Bunlar aynı zamanda devlete karşı hareketlerdir. Oysa özel girişimdeki grevler, sadece belli ekonomik sınırlar içinde oluşur.

2 — Grevden Yana Olan Anlayış

Sendika ve grevin ayrılmazlığını savunan, yani ilkim öbürünün kaçınılmaz sonucu biçiminde gören görüşe göre, grevsiz sendika ve sendikası grev olamaz. Bu konuda Barthelemy'nin «grevsiz sendika öyle mi? Ne vehim ne hayal, hatta ne safdillik!» sözü ünlüdür. Her hak, hakkın kullanılması için gereken savaşım araçlarını da içerir. Sendikal hak böyledir; kamu görevlilerinin haklarını elde edebilmeleri için gerekli mücadele araçlarının sağlanması gerekir.

Demek ki bu anlayış, grevi, sendikacılığın temeli, varlık nedeni olarak benimsemekte, bunun, toplumun demokratikleşebilmesi için önemli bir etken olduğunu eklemektedir ⁽²³⁾. Grevin tanınmaması kamu özgürlükleriyle bağdaşmaz; kamu görevlileri de, işvereni kim olursa olsun, çalışıp çalışmama hakkına sahiptirler.

Kamu hizmetlerinin aksatılmaması gereğine gelince, şu hususları gözden uzak tutmamak gerekir ⁽²⁴⁾. Tüm memurların, ülke yaşamında yerine getirilmesi kaçınılmaz olan işler yaptıkları söylenemez; tersine, çoğu önemli işler bu statüye sahip olmayan kişilerce yerine getirilmektedir. Önemli olan statüer durum değil, yerine getirilen hizmettir. Bu belirleme yapıldıkta, süreklili-

²³ Halit Çelenk, Hukuk Yazıları, Ankara, 1974, s. 75; E. Oval - G. Şaylan, ae. s. 43.

²⁴ J. Schregle, agm., s. 432-433.

ğinde mutlak zorunluluk olmayan kamu görevlerinde, greve gidilebilmesi doğaldır. Bunun yanında, öyle faaliyetler var ki, bunlar kamu kesiminde de özel kesimde de yer alabilirler: Bu gözlem, hastahanelere, öğrenim kurumlarına, ulaştırma hizmetlerine, kütle iletişim araçlarına, elektrik ve su hizmetlerine uygulanabilir. Bu tür eylemlerin özel kuruluşlarca sağlandığının en çarpıcı örneği Amerika Birleşik Devletleridir. Fakat gelişme yolunda olan ülkelerin çoğunda genel durum, önemli hizmet alanlarında, kamu girişimlerine özel şirketlerden daha geniş bir alan tanındığıdır. Şu halde kamu hizmeti kavramı kullanarak çalışanların örgütlenmesini sınırlama, gerçeklik ve bilimsellik taşıyan ölçüt değildir.

Üçüncü olarak, grev hakkı, toplu pazarlık çakımından da gereklidir. Sonunda grev olasılığı bulunan toplu sözleşme bir değer ifade eder; aksi halde, işverenin önerilerini kabul etmekten başka çare yoktur. Çalışanların, haklarını alabilmeleri, koruyabilmeleri ve kendi çalışma koşullarının saptanmasında söz sahibi olabilmeleri için, en son silah olarak greve başvurabilmelidirler.

Son olarak, devlet egemenliği kavramı ele alınır: Memur grevine karşı olanların öne sürdükleri gibi, bu eylem, devlet egemenliğine karşı bir tehlike yaratmış olsaydı, kamu görevlilerinin grevlerine sahne olan birçok ülkede, özellikle Fransa'da, devlet egemenliği diye birşey kalmazdı. Unutmamak gerekir ki, günümüzde, mutlak monarşiler dönemindeki sınırsız egemenlik kavramı geçerliğini yitirmiştir; çağdaş egemenlik anlayışı, çoğulcu demokratik toplumlarda devlet egemenliğinin en üstte yer aldığını, fakat sınırlı olduğunu öngörür.

B) Toplu Temsil Yolları

Grevin dışındaki sendikal haklar, grev hakkının tanındığı ülkelerde birer ön süreç, bu hakkın yasaklandığı yerlerde ise onun seçeneği durumundadır. Sendikal amaçların gerçekleştirilmesinde sendikanın yetkili organları adına hareket eden görevliler, toplu temsil yetkisinden yararlanarak etkin roller oynayabilmektedirler. Bu yetkiye dayanarak sendikaların bulundukları eylemler, tüzel kişilik yararına sonuç elde etmeye dönüktür.

Sendikal çalışmalar birden çok kişi adına yapıldığından zamandan, emekten, paradan tasarruf edilir. Uzman kişilerden yararlanma, başarı şansını yükseltir ⁽²⁵⁾. Kolektif temsil, toplu sözleşme ve yönetime katılma biçiminde görülür.

1 — Toplu Sözleşme

Toplu sözleşme, sendikaların işverenlerle yaptıkları, işin genel koşullarını kısmen veya tamamen düzenleyen, yanların hak ve borçlarını saptayan bir anlaşmadır. Toplu sözleşmeler de işçi sendikaları kesiminde gelişmiştir. Memurların işe alınmaları ve göreve devamlarına ilişkin kural ve koşullar işçilerinkinden farklı ise de, —gitgide azalıyor— birçok ülkede, kamu görevlilerinin çalışma koşullarının toplu sözleşme yoluyla düzenlenmesinde, memur sendikalarının rolleri artmaktadır ⁽²⁶⁾.

Şimdi kamu hizmetlerinin çeşitli alanlarına göre, bu konudaki uygulamayı gözden geçirelim ⁽²⁷⁾: Özellikle devlete ait endüstriyel ve ticari kurumlarda, toplu sözleşme (ve görüşme) benimsenmektedir. Bu konuda, özel kesimle kamu kesimi arasında fark yoktur. Çoğu ülkede toplu sözleşme gelişmekte, ücret ve iş koşullarının saptanmasında, oldukça pratik yol niteliği kazanmaktadır. En yaygın olduğu ülkeler, İngiltere, Hindistan ve İtalya'dır.

Kamu hizmeti gören girişimlerde (kamu kurumları) ise, genellikle sendikalarla devlet organları arasında, toplu sözleşmenin gelişmesine doğru açık bir yönelme görülmektedir.

Devlet yönetiminde, özellikle devlet gücünün doğrudan doğruya uygulandığı alanlarda, toplu sözleşmenin tanınması güçlükler doğurmaktadır ve genellikle devlet kararlarına ağırlık verilmektedir. Bu alanlarda kamu görevlilerine, tam, karşılıklı toplu

²⁵ A. H. Kalkandelen, ae. s 17.

²⁶ Muammer Aksoy, **Devrimci Öğretmenin Kıymı ve Mücadelesi**, C. II, Ankara, 1975, s. 949-950.

²⁷ J. Schregle, agm., ss. 424-429.

sözleşme tanıyan ülkeler arasında ABD., Fransa, Gana, İsrail, İsveç, Kanada, Norveç ve Singapur sayılabilir.

Avusturya, Federal Alman Cumhuriyeti, İsviçre, Kolombiya... gibi geleneksel statüye bağlılığı sürdüren devletlerde de, sendikalara danışma yolları, toplu sözleşmeye benzetilmektedir. Ayrıca bu ülkelerin bir kısmında, kamu hizmeti görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınması konusu, tartışılmaktadır. Yüksek yönetim makamlarında bulunanların durumu daha bir katı ilkelere bağlıdır.

Toplu sözleşme yetkisi, sendika hakkının doğal bir sonucu olarak kabul edilmekte ise de, genellikle grevin doğal bir hak olarak benimsendiği ülkelerde, etkili ve başarılı biçimde uygulanabilmektedir. Ötekilerinde ise idare-sendika ilişkilerinin anlayışlı bulunduğu alanlarda bu olanaktan yararlanılabilmektedir ⁽²⁸⁾.

2) Yönetime katılma

Sendikaların, toplu temsil yetkisine dayanarak, belirli konulardaki çalışmalara idare veya işverenle birlikte katılmaları gerekli ve zorunlu görülmektedir. Çağdaş toplumda çalışanların, özellikle kendilerini ilgilendiren konularda yönetime katılmaları (örgütlenmelerinin bir amacı da budur) kaçınılmaz bir toplumsal olgu olarak değerlendirilmektedir. Özel kesimde işçi sendikalarının, girişimin yönetimine katılmaları konusunda güttükleri amacın kamu kesimindeki paraleli, memurların yönetime, yani kamu hizmetlerinin sevk ve idaresine katılmaları emelidir.

UNESCO raporunda, yönetime katılmanın iki genel şekli belirtilir: Personel, a) kamu hizmetinin işleyişinin genel kurallarının saptanmasına katılmaktadır; b) her memurun mesleğini ilgilendiren kişisel kararların hazırlanmasına katılmaktadır ⁽²⁹⁾.

Yönetime katılmanın, ortak çalışmalar sonucu, çalışanlar ve yönetimin çıkarlarına uygun eylemlerde bulunma, tek yönlü alı-

²⁸ Michel Bazex, **L'Administration et Les Syndicats**, «L'Adminst. nouvelle», Paris, 1973, s. 81 vd., A. H. Kalkandden, ae., s. 17.

²⁹ UNESCO raporu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. M. Aksoy, ae. s. 948.

nan kararlardaki çeşitli anlaşmazlıkları peşinen önleme bakımından, büyük yararları vardır. Yönetime katılımının birer aracı olan komisyonlar, demokratik ve sosyalist ülkelerde Kurulmuş ve gelişmelerdir ⁽³⁰⁾. Grev hakkı tanıyan veya tanımayan birçok ülkede kamu görevlileri sendikaları, üyelerini ilgilendiren konularda söz sahibi olabilmeleri amacıyla, düzenlemeye, kararlara ve yönetime katılabilmektedirler.

Yönetime katılma konusunda en gelişmiş sistemlere sahip olan ülkelerden biri Fransa, diğeri İngiltere'dir ⁽³¹⁾.

C) Sendikaların Diğer Olanakları

Memur grevi yasaklandığı durumlarda, toplu görüşme benimsenmiş olabilir. Normal olarak bir anlaşmayla sonuçlanması gereken görüşmeler, bir çıkmaz veya anlaşmazlığa girebilir. Bu durumda, her iki yanın benimseyebileceği önerileri bulmakta yanlara yardım için, bir uzlaşma sürecine veya bir aracıya başvurulur. Kısacası anılan durumlarda, yansız bir makama veya kişilere anlaşmazlığı çözme olanağı tanınmaktadır; verdikleri karar iki yanı da bağlayıcı nitelik taşır.

Kamu Hizmeti Uluslararası Örgütünün 1967'deki Kongresinin raportörü olan Hüghes, çağdaş dünyada kamu hizmetlerinde görülen anlaşmazlıkların çözümü için, hükümetlerin organ yaratma zorunluluğu duyduklarını belirtir. Bu, sendikaların tanınmasının, toplu sözleşme hakkının verilmesinin bir sonucudur. Bu amaçla kurulan etkili organlar, bir yanda işveren olarak devletin kamu hizmetlerinde iş görme koşullarını tek yanlı olarak yarat-

³⁰ M. Bazex, ae. s. 114 vd.

³¹ İngiltere'de yönetime katılmayı Whitley Meclisleri sağlar. Bunlar, işbirliği ve danışma organı niteliğindedir. Meclisler, ulusal ve bakanlıklar düzeyinde olmak üzere iki çeşittir. İki Meclis de, devleti temsil eden makamlarla (resmi yan), memurları temsil eden sendika temsilcilerinden oluşur. Meclisler, memurların hizmet koşullarını etkileyen bütün sorunları tartışır. Fransa ise, kamu görevlilerinin yönetime katılması konusunda daha ileri bir sistem geliştirmiştir, (bkz. s. 221'de belirtilen komisyon.) Daha geniş açıklamalar için bkz. M. Bazex, ae. s. 135-199; Şerif A. Onaran, Yabancı Ülkelerde İdare ile Memur Arasındaki İlişkiler, «**Türk İdare Dergisi**», 1968, 312, ss. 33-34.

ması, öte yanda, tikanıklık ve grev eylemleri arasında, kaçınılmaz bir «orta yol» dur ⁽³²⁾.

Kamu görevlileriyle idare arasındaki mesleki konulara ilişkin anlaşmazlıkların giderilmesini sağlayacak organlar çeşitlidir ⁽³³⁾: Uzlaşma, arabuluculuk ve yargıcı usulleri, başlıcalarıdır. Çeşitli ülkelerde değişik örneklerine rastlanılır: Almanya, Fransa ve İsviçre’de «danışma usulleri»; ABD’de «isteğe dayanan danışmak tahkim», «gönüllü uzlaşma ve arabulma»; İngiltere’de «gönüllü tahkim»; Avustralya ve Hindistan’da «zorunlu tahkim»...

II — GÜNÜMÜZ DÜNYASINDA MEMUR ÖRGÜTLERİNİN VARDIĞI AŞAMA

A) Sendikacılık Alanında İlerleme

Çalışanların başlıca örgütlenme aracı olan sendikalar, şimdilerde, göstermelik olmaktan çıkmışlar, etkin haklarla donatılmışlardır. Konu, özellikle II. Dünya Savaşından sonra uluslararası boyutlar kazanmıştır. 1948’de yayınlanan İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, herkesin (memurlar dahil) sendika kurma, yani örgütlenme hakkına sahip olduğunu öngörmüştür. Aynı yıl, Uluslararası Çalışma Örgütü de, sendika özgürlüğüne ilişkin 87 sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesiyle, tüm çalışanlara sendika kurma hakkı tanımıştır. Yine 1950 yılında imzalanan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi de, herkesin sendika kurma hakkını açık bir biçimde belirlemiştir. 1966 yılında da Birleşmiş Milletlerce, Ekonomik, sosyal ve kültürel haklar konusunda uluslararası sözleşmenin benimsenmesiyle herkese sendika kurma hakkı tanınmıştır.

Türkiye, Uluslararası Çalışma Örgütüne üye olup, kamu görevlilerine sendika hakkı tanımayan sadece 8 ülkeden biridir ⁽³⁴⁾. Kaldı ki, artık gerek ulusal düzeyde, gerekse uluslararası alanda, sendikal hak konusunda genel olarak tartışma sona ermiştir.

³² M, Aksoy, ae. s. 950-952.

³³ G. Belorgey, ae. s. 950-952.

³⁴ Cahit Talas; Memurlara, sendika kurma hakkı gerekli, Milliyet, 8.IX.1976.

Amerika ve Avrupa bir yana, birçok Afrika ve Asya ülkesinde de durum böyledir.

Gerçekten uluslararası alanda, kamu görevlileri arasındaki sendikacılık hareketi, nicelik ve nitelik bakımından hızla ilerlemektedir. Kimi ülkelerde, memur sendikalarıyla özel kesimdekiler ayrı ayrı örgütlere sahiptirler. Kimilerinde, her iki kesimdeki örgütler işbirliği yapabilmektedirler. Kamu kesimindeki sendikalaşma çabası ve bunun genel sendikal siyaset üzerindeki etkisi, her durumda, eylem işlevini kamçulamaktadır ⁽³⁵⁾.

Somuta incek olursak, örneğin ABD’de son yıllarda kamu kesimindeki sendika sayısı büyük bir hızla çoğalmaktadır, özel kesimde duraklama görüldüğü halde. Yine birçok ülkede, kamu kesimindeki sendikaların, özel kesimdekilerden daha bir saldırgan (çatışkan) ve güdümlü oldukları gözden kaçmamaktadır. İsveç’te, Federal Alman Cumhuriyetinde, İngiltere’de, Fransa’da ve Japonya’da devlet yönetiminin çeşitli alanlarındaki görevlilerinin grevleri, son yıllarda gelişen sendikaların başlıca eylemleridir.

Sendikaların kendilerine verilen yetkilerle, ilkin uzlaşma yolları için sistem geliştirdiklerini yineleyelim. Grev son silah olarak kullanılmaktadır. Örneğin Almanya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, İngiltere, İsrail, İsveç ve İsviçre’de sendikalara geniş haklar verilmiştir. Kolektif temsil yetkileri farklı biçimlerde de olsa oldukça iyi işlemektedir bu ülkelerde. Bunların yanında birtakım gönüllü ve zorunlu uzlaşma süreçlerine de başvurulabilmektedir. Avusturya, Avustralya, Hollanda, Kanada ve Japonya’da da, sendika örgütlerinin, farklılıklar görülmekle birlikte, ileri haklara sahip oldukları söylenebilir.

B) Grev hakkı ve toplumsal olgular

Kamu hizmetlerinde görevin seçenekleri olan yollarla uzlaşma sağlanamadığı zaman, işi durdurma yolu açılmaktadır. Birçok ülkede grev sorunu tutkulu tartışmaları kamçulamaktadır. Önceki bölümlerde grev üzerine yaptığımız tartışmalar anımsanacak

³⁵ J. Schregle, agm. s. 421-422.

olursa, greve karşı olanlar, bu hakkı yasaklamayı haklı göstermek için iki temel gerekçeye başvurmuşlardır: İlki, grevin kamu göreviyle bağdaşmadığı, ona aykırı olduğu idi; İkincisi, toplum yaşamı için kaçınılmaz bazı hizmet ve eylemlerin kesintiye uğratılmasının hoş görülmemesiydi.

Bu iki kanıt birbirine bağlı; fakat ayrı temellere dayanıyor : Çeşitli ülkelerde, idari personelle devlet arasında varolan özel ilişkinin niteliği özel sanayide işverenle işçiler arasındaki ilişkiden özü bakımından farklı oluşuna bağlanmıştır. Gerçekten resmi görev, özel kesimdeki iş sözleşmelerine uygulanmayan bir statü veya düzenlemeyle belirlendiğinde, memurla devlet arasındaki görev ilişkisinin; ilkinin, dürüstlük, bağlılık ve yurtseverliğin ayrıcalıklı bir derecesiyle ötekilerden ayırdığı, buna karşılık devletin ona, görev, gelir ve emeklilikten yararlanma güvenceleri sağladığı öne sürülmüştür. İşte bu nedenlerle kamu hizmetlerinde işin durdurulması sözkonusu olamaz, denmiştir. Bu görüşün ağır bastığı ülkeler arasında, ABD, Avusturya, Federal Almanya, İsviçre, Kolombiya ve Japonya örnek olarak sayılabilir.

Bununla birlikte, kamu görevlilerine resmen grev hakkı tanıyan ülke sayısı da az değildir: Fransa, İsveç, Kanada, Kıbrıs Türk Federe Devleti, Meksika ve Norveç başlıca örneklerdir. Fransız hukukundan etkilenen Afrika ülkelerinin bir kısmı da bu grupta yer alırlar: Dahomey, Fildişi Cumhuriyeti, Madagaskar, Nijerya, Senegal, Togo ve Yukarı Volta.

Zaten günümüzde, kamu ve özel kesim ayrımı yapılmaksızın görevin her türü için tanınmış grev hakkı, memurları da zımnen (örtülü, dolaylı olarak) kapsamına almıştır. Özellikle, Gana, İngiltere, İsrail, İtalya, Kamerun, Malezya, Maurice, Nijer, Sierra Leone ve Singapur'da durum böyledir ⁽³⁶⁾. Belçika, Danimarka ve Hollanda'da konu, yasalarla düzenlenip açıklığa kavuşturulmamıştır; tartışmalar sürmektedir.

Uluslararası Çalışma Bürosu İş Hukuku ve Mesleki İlişkiler Seviyesi Şefi J. Schregle'in ⁽³⁷⁾ kanısına göre, bütün bunla-

³⁶ . Schregle, agm., s. 431.

³⁷ Agm., s. 432.

rın ortaya konması, yani uluslararası mevzuatların karşılaştırmalı incelemesi, güncel endisleri (gösterge) veya geleceğin yönelimini çıkarmak için yeterli değildir. Uygulamadaki durumu bilmek de önemlidir : Kamu kesiminde grevlerin yasa dışı olduğu birçok ülkede, memurlar ve örgütleri, önceleri bu yasağı kendiliklerinden benimsiyorlardı. Öyle görünüyor ki, bu konuda durum hızlı bir dönüşüm süreci içerisinde. Kamu hizmeti görevlileri ve örgütleri, gün geçtikçe, durumlarının yeniden ele alınmasında ayak diretmiyorlar.

Nitekim grevler, son yıllarda fiyat artışlarıyla sık sık kamçılanmışlardır. Özellikle enflasyon dönemlerinde, satın alma güçleri azalanlar için yasalar fazla birşey ifade etmemektedir. ABD, Federal Almanya ve Japonya... gibi grevlerin yasak olduğu ülkelerde, anılan nedenlerle, yasaklar çiğnenerek greve gidilmiştir. Yasalara aykırı olarak greve katılan memurların eylemlerini yasal yollarla engelleme girişimleri sonuçsuz kalmaktadır.

Bütün bu durumlar, kamu hizmetlerinde greve karşı daha liberal davranılması sonucunu doğurdu.

Schregle ⁽³⁸⁾, grev yasaklarının sürdürülmesinin kolay olmayacağını vurgulamaktadır: Devlet görevlileri için grev yasağı, hizmetin yapılması mutlak zorunluluk gösteren durumlarda korunabilecek; idarenin diğer görevlilerinin, yani memurların büyük bir kısmının yapacağı grevler hoş görülebilecektir. Kamu kurumlarınca sağlanan tüm hizmetlerin önemli olduğunu söylemek, bu kesimdeki tüm eylemlerin önemli olduğunun doğrulanması kadar ihtiyatsızca söylenmiş bir söz olurdu. Burada temel sorun tanıma dayanıyor: Genel Olarak «önemli» kabul edilen hizmetleri değil, fakat çalışanlara, temel hakları olan grevi yasaklamayı haklılaştırmak için oldukça «önemli» olarak gösterilen hizmetleri tanımlamak gerekiyor. Zira birçok ülkede, özellikle Afrika, Lâtin Amerika ve Asya (Orta ve Yakın Doğu'da önemli hizmetlerin yasal tanımı çok geniş tutulmaktadır. Bu kavram sadece, elektrik, gaz, su kurumlarını ve sağlık hizmetlerini değil, tüm ta-

³⁸ Agm., s. 433.

şıma araçlarını hatta kömürler ve petrol üretimi... gibi temel endüstrileri ve büyük tarım işletmelerini kapsamaktadır.

Belirtilenlerin ışığı altında şu yargıya varılabilir: Gelecekte, sayısal gücü, etkinliği ve canlılığı büyüyen sendikaların muhalefeti karşısında, yaygınlaşan grev yasaklarını korumak, kolay olmayacak; toplum yaşamı için vazgeçilmez olan faaliyet alanlarında greve sınır konabilecek, tümüyle yasaklanması tehlikeli bir iş olacaktır.

III — ÜLKEMİZDE ÖRGÜTLENME ZORUNLUĞU

İlgili kısımlarda belirtildiği gibi, Türkiye’de, memurların sendikal örgütlenmesi yasalarca yasaklanmıştır. Ülkemizde kamu görevlileri sadece Dernekler yasasına göre örgütlenebilmektedirler.

Örgütlenme yasağının Anayasa karşısındaki durumunu irdelemeden önce, kamu görevlilerinin mali ve görev güvencelerinin bulunup bulunmadığını araştıralım.

A) Mali Güvence

Tüm dünyada genel olarak bir hayat pahalılaşması vardır; Türkiye’de ise, normal bir pahalılaşma değil, fiyat artışlarının yıldan yıla, hatta son aylarda çok daha kısa dönemlerde, astronomik rakamlara ulaştığı görülmektedir. Varolan düzende bile ciddi önlemlere gidilmemesi, sürekli enflasyonist baskılar, yaşam pahalılığını olanca hızıyla kamçulamaktadır. Pahalılık, günden güne artan ve kişi yaşamını geniş ölçüde etkileyen bir olgudur.

Fiyat artışlarını tartışmak konumuzun dışında kalır. Bizi ilgilendiren pahalılığın, fertleri, daha belirgin anlamıyla farklı toplumsal sınıfları ve giderek farklı toplumsal grup ve kategorileri ne şekilde etkilediğidir.

Burada önemli olan veya etkilenme söz konusu edilirken vurgulanması gereken, giderlerin sürekli artışı karşısında —yani pahalılık sürekli bir olgu olarak ele alınırsa— yığınların buna dayanacak güçlerinin, yani satın alma güçlerinin ve gelir durumlarının ne dereceye kadar arttığıdır. Fiyat artışlarından kazanan genellikle toplumun belirli kesimleri olduğundan, farklı toplumsal sınıfların etkilenme derecesi değişir. Bu arada çalışan, kesimde,

örneğin işçiler sahip oldukları haklarla (sendika, toplu sözleşme, grev..) kısmen olsun hayat pahalılığı karşısında sıkıntılarını yenebilirler.

Çalışan sınıfın bir başka grubunu oluşturan memurlar bakımından durum ilginçtir. Zira, giderlerin sürekli artışına karşın, gelirinin artması belli ilkelerle saptanmıştır. Öyle ki; bunu düzenleme hiçbir şekilde kendi elinde olmadığı gibi, kendini çalıştıran da belli zorunluluklarla bağlı değildir. Devletin, yani işverenin daha somut deyimle, siyasal iktidarın ve onun arkasındaki çıkar gruplarının insafına bırakılmıştır, memur kütlesi. Bu nedenle fiyat artışlarından hemen her zaman en çok zarar gören topluluk durumundadır.

Kamu görevlilerinin fiyat artışlarına göğüs germesini sağlamak için «KATSAYI» sistemi getirilmiştir. Bu sistem, memurların yoksullaşmasını engellemek için fiyat artış oranına göre, maaş katsayısının her yıl arttırılmasını öngörmüştür. Memurun güvencesidir bu sistem. Ancak güvence olarak nitelendirilebilmesi için devletin ve onun bir organı olan hükümetin, işvereni bulunduğu insanları düşünmesi gerekmektedir. Çünkü sistem üzerinde söz hakkı bulunmayan kamu görevlileri karşısında hükümetler umursamaz davranabiliyor ve devletin parasal olanaklarını diğer toplumsal kesimlere rahatlıkla aktarabiliyor⁽³⁹⁾.

Gerçekten Ülkemizdeki uygulamalar, hep memur kütlesinin aleyhine olmuştur; sistem hep kötüye kullanılmıştır. Son yıllarda memurlar yoğun bir geçim sıkıntısı içine sürüklenmişlerdir. Gecekonuda oturan memur sayısında önemli artışlar görüldüğü belirtilmektedir⁽⁴⁰⁾. Katsayı uygulaması hakkında birkaç örnek verirek durum daha bir somutlaşır: 1976 bütçesi, 1975'in fiyatlara getirdiği önemli artışa (% 16-25) ve 1976'da beklenen yükselişe karşın, memur katsayısını aynı sayıda bırakmış, maaşları dondurmuştur. Yan ödeme kararnamesinin ne denli keyfi, eşitsiz bi-

³⁹ İsmail Cem, Memuru toplumun «PARYASI» gibi görenler utansın, Politika, 15.1.1976; Memura karşı izlenen yöntem en azından ayıptır, Politika, 28.11.1976.

⁴⁰ C. Talas, Agm.

çimde çıkarıldığı tartışma götürmez. 1977 bütçesiyle büyük yaygaralarla sağlanan iki kat sayı artışının, kamu görevlilerine, özellikle, orta ve küçük memurlara birşey getirmediği bilinen gerçeklerdendir. 1977 sonbaharında tanık olunan yüksek enflasyon hızı ve aşırı fiyat artışları karşısında, «yakacak tazminatı» adıyla kamu görevlilerine yapılan ödemenin, büyük tepkilerin ve patlamaların önüne geçme amacına yöneldiğini; geçici bir önlemden ibaret olduğunu unutmamak gerekir.

B) Görev Güvencesi

Türkiye’de, tarihsel gelişim açısından memur kesimine bakılacak olursa, son 25 yıla değin kendi değerlerini herkese benimsetebilen ve kendini herkesten üstün görebilen saygın bir güç durumunda olduğu görülür. Toplumsal yapının değişmesiyle, devlet mekanizmasına yeni güçler ağırlığını koymuş; memurlar bağımsız ve topluma yön verebilen bir gurup olmaktan çıkarılmıştır (⁴¹). Yasalar da her fırsatta bu kesimin aleyhine değiştirilmeye çalışılmıştır. Nitekim 12 Mart sonunda sendikalaşma hakkı kaldırılarak örgütten doğacak direnme kırılnca, memurların görev güvenliğine ilişkin hükümler de değiştirilmeye başlanılmıştır. Özellikle 657 sayılı Devlet Memurları Yasasını değiştiren 1327 sayılı Yasayla, hükümetler, memurların görev ve yerlerini istedikleri biçimde değiştirebilmektedirler. Memurla ilgili işlemlerde siyasal tercihler rol oynamakta, yetenek, beceri ve bilgi dikkate alınmamaktadır. Son yıllarda bu yolda tanık olunan uygulamalar, Türkiye’de devletin yönetimi yapısını altüst etmiştir.

Anılan nedenlerle, memurların örgütlenmesi sadece mali sıkıntılarını gidermek için değil, görev güvenliği bakımından da savunulmaktadır. Türkiye’de kamu görevlileri örgütlenmiş olsalardı, objektif ölçütler dikkate alınmadan hukuk kuralları çiğnenerek yapılan tasarruflara tanık olunmayacaktı.

C) Örgütlenme Yasağı ve Anayasa

61 Anayasasının memurlara sendikal örgütlenme hakkı tanıdığı halde, grev konusunda sessiz kaldığını belirtmiştik. Sendika-

⁴¹ Mümtaz Soysal, Sendika korkusu. Milliyet 22.1.1975

nın sahip olacağı haklar, zamanın değişen koşullarına göre, yasa koyucu tarafından saptanacaktı. Bununla birlikte, 624 ve 657 sayılı Yasalara kamu görevlilerine grevi yasaklayan hükümler konmuştu. Kamu görevlilerinin grev hakkına sahip olup olmadıkları sorunu tartışılmıştır⁽⁴²⁾. Ne ki, 1971 Anayasa değişikliğiyle memurlara sendika hakkı da yasaklanmıştır. Günümüzde, memurların örgütlenme hakkından yoksunluğunun Anayasanın temel ilkelerine aykırı düştüğü görüşü baskındır.

Herşeyden önce, memurların mesleki çıkarlarını koruma ve geliştirme amacı güden kuruluşlara ilişkin özel yasa çıkarılmadığından (Any. md. 119/son), kamu görevlileri sadece dernekler yasasına göre örgütlenebilmektedirler. Örgütlenme hakkı, düşünce ve açıklama özgürlüğünün uzantısıdır. Dernek özgürlüğüne getirilen kısıtlamalar, örgütlenme hakkının kullanılmasını geniş ölçüde siyasal iktidarın hoşgörüsüne bıraktığına göre, kamu görevlilerinin Anayasanın 20. maddesinde ifadesini bulan düşünce özgürlüğünden tam olarak yararlanamadıkları söylenebilir. Ayrıca, 657 sayılı Yasanın 27. maddesi, memurların, düşünce özgürlüğünün sınırları içinde kalabilecek davranışlarını da yasaklamaktadır. Oysa düşünce ne kadar serbestse, onun doğal ve zorunlu uzantısı olan eylem özgürlüğü de serbest olmalıdır.

Soruna bir de ekonomik açıdan bakalım : Devletin «asli ve sürekli» görevlerini üstlenen büyük memur kütlesinin maddi bakımdan sıkıntılar içinde kıvrandığını ve buna hükümetlerin, tek yanlı olarak aldığı kararlarla neden olduğunu gördük. Şimdi Anayasamızın ekonomik hak ve ödevlerle ilgili hükümlerine bakalım : «İktisadi ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla göre düzenlenir.» (md. 41). Yine, «Devlet, çalışanların, yaptıkları işe uygun ve insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlamalarına elverişli adaletli bir ücret elde etmeleri için gerekli tedbirleri alır.» diyen 45. madde karşısında, hükümetlerin kamu görevlileriyle ilgili tasarrufla! Anayasa'ya aykırı değil mi-

⁴² 1961 Anayasasının 46. maddesinin amaç'çı yorumu ve bu konudaki tartışmalar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Muammer Aksoy, 1961 Anayasasına göre memurların grev hakkı, «AÜSBFD», 6 (4), s. 1 - 71.

dir? Ulusal gelirdeki yükselmenin memurlara yansıtılmamasının Anayasaya (md. 53) uygunluğu savunulabilir mi?

Görev güvencesizliğine karşı, tek başına da olsa yargısal denetim yoluna başvuran memur hakkında verilen yargı kararının uygulanmadığı bir ülkede, kamu görevlilerinin hak arama yolundan yararlanabildikleri söylenebilir mi?

Toparlayacak olursak, memurların örgütlenme hakkı yasaklanarak geniş bir çalışanlar grubunun bir temel haktan yoksun bırakılması, Anayasanın insan haklarına dayanma ilkesine, temel hak ve özgürlükleri düzenleyen ilkelerine aykırıdır. Ayrıca, sendikal özgürlüğün bir milyon civarındaki kamu görevlisi için yasaklanması, demokratik düzenle bağdaşmaz.

SONUÇ VE ÖNERİ

Sendikalar ve sendikal haklar toplumsal mücadelenin ürünüdürler. Günümüzde, sendikalaşma konusunda sorun kalmamıştır; tartışma sendikal hakların kapsamı üzerindedir. Geleneksel görüşler, Türkiye gibi birkaç ülkede daha geçerliğini korumaktadır.

Yine, görüldüğü gibi, kamu hizmetleri büyük bir hızla yaygınlaşmakta, kamu kesimi genişlemektedir. Bu ilerleme, idari eylemlerin çoğalmasına, kamu hizmetlerine istemin artmasına ve özellikle, gelişme yolundaki ülkelerde devletin güdümlü niteliğinin artmasına bağlıdır.

Kamu kesiminin çeşitli alanlarında toplu sözleşmelerin geliştiğine de tanık olunuyor ve eğer enflasyon memurların satın alma güçlerini azaltıyorsa, onlar, yürürlükte olan mevzuatın liberalleştirilmesi sonucunu doğuracak eyleme, yani greve başvuruyorlar.

Kısacası, devlet memurunun geleneksel anlaşılış şekli temel bir değişiklik geçiriyor.

Türkiye’de sendikal hak bir dönem kullanılabilen ve yeniden geleneksel anlayışa dönüldü.

Memurun statüler durumu, devlet otoritesi, kamu hizmeti gibi örgütlenme yasağına gerekçe gösterilen kavramları yeniden tartışmayacağını. İlgili kısımlarda yeterince aydınlığa kavuşturulduğu inancındayım. Kısa olarak Denet Memurları Yasasının kamu görevlilerine yapmama şeklinde ödev yükleyen hükümlerine değineceğim: Kamu yönetiminde verimlilik ilkesini gerçekleştirmek için personel yönetimiyle ilgili olarak getirilen hükümlerin uygulanabilirlik yeteneği nedir? Yasa, kamu görevlileri için bir takım haklar ve ödevler öngörmüştür. Ödevler haklardan fazladır; genellikle olumsuz nitelik taşımaktadır. Başka işle uğraşma ve ticaret yasağı, siyasal partilere girme yasağı... gibi Kamu hizmetlerinin daha verimli yürütülmesi — yansız, sürekli, ehil elemanlar yetiştirme—amacıyla öngörülen personel politikasının, tek yanlı yasa hükümleriyle sağlanacağı zannedilmiştir. Acaba yasaklara uyulabiliyor mu? Olgu nedir? Çok ilginç olurdu Türk memurunun yüzde kaçının kendi maaşıyla geçinebildiğinin anket yoluyla saptanabilmesi. Kuşkusuz verimlilik, görevlinin sadece işbaşı yapmasıyla sağlanamaz.

Bugün Ülkemizde memurların örgütlenme haklarının yasaklanmış olması, bu hakların uzun yıllar askıda kalacağı anlamına gelemmez. Yasaların belli bir zaman kesitinde bu veya şu şekilde düzenleme getirmeleri, kalıcı değildir. Hele bu toplumsal gelişmelerin zorunlu kıldığı alanlarla ilgili ise durum daha bir ivedilik kazanır. Nitekim ekonomik ve siyasal bunalımın derinleştiği 1977 Türkiye’inde kamu görevlilerinin, sınırlı olanaklar içinde oldukları halde, yoğun bir örgütlenme sürecine girdikleri gözlemlenmiştir. Demokratik toplamlarda, toplumsal yapı içinde yer alan çeşitli kesimlerin örgütlenerek siyasal sistemden istekte bulunmanın araçlarını denediklerini unutmamak gerekir.

Yeni bir düzenlemeye gidilirken herşeyden önce geçmişteki uygulama dikkate alınmalı, o zaman görülen aksaklıklara yol açılmamalıdır Özellikle örgütlenme sorunları ve sendikal faaliyetin kapsamı önemlidir. En azından toplu sözleşme, yönetime katılma ve hakeme başvurma hakları başta gelmelidir. Kuşkusuz bu hak-

ların yarar sağlaması, yönetimin anlayışlı ve emekçi kütlelerden yana oldukça söz konusu olabilir. Bu nedenle sendikal hak grevi de içermelidir. Bu hakkın varlığı doğrudan doğruya kullanılacağı anlamına gelmez; birden çok ön aşamadan geçilmesi zorunlu olacaktır. Yine, bu haktan tüm memur kategorilerinin yararlanabileceği anlamı çıkarılmamalıdır. Devletin doğrudan doğruya egemenlik gücünü temsil eden kesimlerle, sürekliliğinde mutlak zorunluluk bulunan eylem alanları grevin dışında kalabilir.

Bitirirken bir hususu vurgulamak gerekir: Güçlü bir örgütlenmeden amaç, kamu görevlilerinin sadece ekonomik çıkarlarını sağlamak olamamalıdır. Kamu hizmetlerinin geliştirilmesi, rasyonel bir personel yönetimi, bürokrasinin azaltılması... kısacası, memur örgütleri, kamu yönetiminin verimliliğine de katkıda bulunmayı amaçlamalıdırlar.