

İÇ - DÜZEN
GENEL RAPOR
KİTAP : 2

BELEDİYELER

T.C.
İçişleri Bakanlığı
Eğitim Dairesi Başkanlığı
Kütüphanesi

Kayıt No:
Tarih:.....

İçişleri Hizmet ve Teşkilâtını
Yeniden Düzenleme Projesi

8

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

30

31

32

33

34

35

36

37

Türk Kamu Yönetimi içerisinde çok önemli bir yeri olan İçişleri Bakanlığı hizmet ve örgütünün, toplumumuzun değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap verecek biçimde yeniden düzenlenmesi amacıyla girişilen ve 4 yılı aşkın bir süre devam eden araştırma ve değerlendirme çalışmalarının sonunda düzenlenen bu değerli raporu kamu oyuna sunmakla kıvanç duyuyorum.

Toplumumuzu huzura kavuşturmak ve kalkınma çabalarımızı hızlandırmak yönlerinden reformlara duyulan ihtiyacın çok belirgin hale geldiği bir dönemde «İdarede Reform» amacına dönük olarak, İçişleri Bakanlığında da çalışmalara ivedilikle başlanabilmesinde, böyle bir raporun el altında bulunması büyük yarar sağlamış ve hizmet ve teşkilâtımızı düzenleyen hemen bütün eskimiş kanunların yerini almak üzere 40'a yakın tasarı, çok kısa sayılabilecek bir sürede, hazırlanabilmiştir.

Aralarında, Bakanlık, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Sivil Savunma İdaresi Başkanlığının örgütlenmesi, il, belediye ve köy mahallî idarelerinin kuruluş ve görevleri ile, il genel yönetimi ve derneklerle ilgili temel yasalarında bulunduğu, Bakanlığımızın hizmet ve örgütünü düzenleyen kanunların yerini almak üzere hazırlanan yeni tasarılarla, modern araştırma metot ve tekniklerinden yararlanılarak sürdürülen uzun, yorucu ve titiz çalışmaların sonunda, hizmetlerimizi aksatan ve çalışmalarımızı güçleştiren bütün sorunların gün ışığına çıkarılıp tartışılmasına olanak sağlayan bu raporda ileriye sürülen önerilerden geniş ölçüde yararlanılmıştır.

Rapordaki önerilerin, idarenin yeniden düzenlenmesi amacıyla ilerde yapılacak çalışmalarda da gerek bize ve gerekse ilgili diğer kuruluşlara ilham kaynağı ve hareket noktası olacağına inanarak, bu sonucun ortaya getirilmesinde büyük emek ve gayretleri geçen İç - Düzen Projesi'nin araştırma ve değerlendirme çalışmalarına katılan bütün ilgililerine tebrik, teşekkür ve takdirlerimi sunar, bundan sonraki çalışmalarında da başarılar dilerim.

FERİT KUBAT

İÇİŞLERİ BAKANI



İ Ç İ N D E K İ L E R

	Sayfa
ÖNSÖZ	XIII

BİRİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE

I — Belediye idaresinin kuruluş ve varoluş nedeni	1
II — Türk toplumunda belediyeciliğin gelişimi	3
III — Belediyelerin görevleri	4
IV — İlişkiler	5
V — Belediye organları	5
VI — Belediye örgütü	7
VII — Belediye harcamaları	7

İKİNCİ BÖLÜM

GÖREVLER

I — SAĞLIK VE SOSYAL YARDIM GÖREVLERİ	9
A — ÇEVRE SAĞLIĞI GÖREVLERİ	9
1 — Salgın ve bulaşıcı hastalıklar konusunda merkezî Hükümet örgütüyle birlikte çalışmak ve bu örgüte yardım etmek	9
2 — Sağlık denetimleri yapmak	11
3 — Genel yerleri temizlemek, özel yerlerin süprüntülerini toplamak ve pislik maddelerini kaldırıp yok etmek	21
4 — Mezarlık ve cenaze yıkama yerleri kurmak ve ölüle- rin muayenelerine, yıkanmalarına, kefenlenmelerine, taşınmalarına ve gömülmelerine ilişkin hizmetle- ri yürütmek	22
a — Görev	22
b — İlişki	23
5 — Gürültü ile savaşmak	26
6 — Hava kirlenmesiyle savaşmak	27
B — SAĞLIK TESİSLERİ KURMAK VE YÖNETMEK GÖ- REVLERİ	28

	Sayfa
1 — Belediye hastahaneleri kurmak ve işletmek	29
2 — Akıl hastahaneleri kurmak ve işletmek	29
3 — İlk yardım ve imdat merkezleri kurmak ve işletmek	29
4 — Muayenehane ve dispanserler kurmak ve işletmek	29
5 — Doğuma yardım edici tesisleri ve örgütü kurmak ve işletmek	30
6 — Eczane olmayan yerlerde eczane açmak	30
7 — Fennî buğuevi (tebhirhane) kurmak ve işletmek ...	30
8 — Fuhuş nedeniyle bulaşan hastalıkların yayılmasını önlemek ve hastalananları tedavi etmek üzere tesisler kurmak ve işletmek	30
C — SOSYAL YARDIM GÖREVLERİ	33
a — GÖREVLER	33
1 — Yetimler evi kurmak ve işletmek	33
2 — Aceze ve ihtiyar yurtları kurmak ve işletmek ...	33
3 — Fakirler için yatı evleri kurmak ve yönetmek	34
4 — Muhtaçlar için yardım sandıkları kurmak ve yönetmek	34
5 — Çocukları korumak ve gözetmek	34
6 — Hastaları ve kazaya uğrayanları korumak	34
7 — Fakir hastalara, sakat olup kimsesi olmayanlara yardım etmek	35
8 — İşsizlere iş bulmak, memleketlerine göndermek	35
9 — Şefkat sandığı kurmak ve yönetmek	35
10 — Kimsesiz kadınları korumak	35
11 — Dilenciliği önleyecek tedbirler almak	36
12 — Kuduz hayvanlar tarafından ısırılan fakir kimselerin tedavi kurumlarına götürülme giderini karşılamak	36
13 — Muhtaç asker ailelerine yardım etmek	36
b — İLİŞKİLER	40
II — BAYINDIRLIK GÖREVLERİ	45
GÖREVLER VE İLGİLİ İLİŞKİLER	45
A — PLANLAMA GÖREVLERİ	45
1 — Halihazır harita ve imar planı yapmak	45
a — Görev	45
a 1 — Halihazır harita yapmak	45
a 2 — İmar planı yapmak	47
b — İlişki	51
2 — Kanalizasyon planı yapmak	52
3 — İmar programı yapmak	53
4 — İmar yönetmeliği yapmak	55
B — İMAR VE İNŞAAT GÖREVLERİ	56

1 — Sağlık ve sosyal yardım tesisleri kurmak ve idame etmek	56
a — Lağım, çukur, kanalizasyon yapmak	56
b — Belediye konutları yapmak	57
2 — Ulaştırma tesisleri kurmak ve yönetmek	58
a — Yol, sokak ve alan yapmak, idame etmek	58
b — İskele, rıhtım ve köprü yapmak, idame etmek	58
3 — Ekonomik tesisler kurmak	60
a — İçme suyu tesisleri kurmak	60
a 1 — Görev	60
a 2 — İlişki	61
b — Elektrik tesisleri kurmak	63
c — Havagazı tesisi kurmak	64
4 — Diğer tesisleri kurmak	65
a — Görev	65
a 1 — Ortak ve birbirlerine bağlı taşınmaz malları (müşterek ve murtabit emlak) yönetmek	65
a 2 — Belediye mülkleri yapmak	66
b — İlişki	67
C — YAPI KONTROL GÖREVLERİ	68
1 — İnşaat, onarım ve ilâveler için izin vermek	68
2 — Kanunsuz, izinsiz ve izne aykırı olan yapıları önlemek, düzelttirmek, yıktırmak	69
3 — Kullanma izni vermek	69
4 — Tehlikeli yapıları yıktırmak	70
Ç — FENNÎ KONTROL GÖREVLERİ	73
GÖREVLERLE İLGİLİ DİĞER İLİŞKİLER	74
1 — Personel konusundaki ilişkiler	75
2 — Belediyelerin denetlenmesi konusundaki ilişkiler	76
3 — İller Bankasıyla ilişkiler	78
4 — Afetler konusundaki ilişkiler	82
5 — Kamulaştırma ile ilgili ilişkiler	84
6 — Münferit ilişkiler	86
BAYINDIRLIK GÖREVLERİ KONUSUNDAKİ ORTAK SORUNLAR	88
1 — Kaynak yetersizliği	88
2 — Örgüt Yetersizliği	91
3 — Mevzuat yetersizliği	92
III — EĞİTİM GÖREVLERİ	92
A — ÖĞRETİM GÖREVLERİ	92
1 — Okul öncesi öğretim	92

	Sayfa
2 — İlköğretim	93
3 — Ortaöğretim	94
4 — Yükseköğretim	94
5 — Öğrenci okutulması	95
6 — Yetişkinlerin eğitilmesi	95
B — KÜLTÜR VE SANAT GÖREVLERİ	96
1 — Tiyatro kurmak ve yönetmek	96
2 — Sinema kurmak ve yönetmek	96
3 — Kütüphane ve okuma salonları açmak	96
4 — Müze kurmak ve yönetmek	97
C — BEDEN EĞİTİMİ (SPOR) GÖREVLERİ	97
IV — VETERİNER VE TARIM GÖREVLERİ	102
A — VETERİNER GÖREVLERİ	102
1 — Görev	102
2 — İlişki	105
B — TARIM GÖREVLERİ	106
1 — Görev	106
2 — İlişki	108
V — EKONOMİK GÖREVLER	110
A — PİYASA DÜZENİNİ SAĞLAMA GÖREVLERİ	110
1 — Fiyat ve ücretleri tesbit etmek, denetlemek	110
2 — Tartı ve ölçü aletlerini muayene etmek, damgalamak ve denetlemek	116
3 — İşportacılığı düzenlemek	119
4 — İhtiyaç maddelerinin satılmasını ve dağıtılmasını sağlamak	120
5 — Çalışma zamanını düzenlemek	121
B — TESİS KURMAK VE İŞLETMEK GÖREVLERİ	122
1 — Pazarlama tesisleri kurmak ve işletmek	122
a — Hal kurmak ve yönetmek	122
b — Pazarlar kurmak ve yönetmek	124
c — Sergi, panayır ve fuarlar kurmak yönetmek	125
ç — Tartıma ve ölçme tesisleri kurmak işletmek	127
2 — Halkın önemli bazı ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin tesisleri kurmak ve yönetmek	127
3 — Parlayıcı ve patlayıcı maddeler depolama tesisleri kurmak ve işletmek	129
4 — Fırın ve un fabrikaları kurmak	130
5 — Halkın ekonomik güvenliğinin korunmasıyla ilgili tesisleri kurmak ve işletmek	131

	Sayfa
6 — Halkın eğlenme ve dinlenme ihtiyacının karşılanmasıyla ilgili tesisleri kurmak ve yönetmek	132
C — ALT YAPI İLE İLGİLİ TESİSLERİ İŞLETMEK GÖREVLERİ	133
1 — İçmesuyu, elektrik ve havagazı tesislerini idame etmek ve işletmek	133
2 — Ekonomik teşebbüslere girişmek	135
EKONOMİK GÖREVLER KONUSUNDAKİ ORTAK SORUNLAR	136
1 — Mevzuat yetersizliği	136
2 — Tedbir yetersizliği	137
3 — Örgüt ve personel yetersizliği	139
4 — Kaynak yetersizliği	140
VI — ESENLIK GÖREVLERİ	142
A — KOLLUK GÖREVLERİ	142
1 — Belde esenliğine ilişkin düzenleyici metinler hazırlamak	142
2 — Yasaklama ile ilgili düzenlemeleri uygulamak	143
3 — Vatilerin ve kaynakamların kamu düzen ve güvenliğini korumak amacıyla verecekleri emirleri yerine getirmek	144
4 — Niteliği itibariyle belediye kolluğunca yapılması gereken işleri görmek	144
B — İTFAİYE GÖREVLERİ	151
VII — ULAŞTIRMA GÖREVLERİ	160
A — KARA ULAŞTIRMASI GÖREVLERİ	160
1 — Görev	160
2 — İlişki	163
B — YAKIN SAHİL ULAŞTIRMASI GÖREVLERİ	165
1 — Görev	165
2 — İlişki	166
VIII — ÇEŞİTLİ GÖREVLER	166
1 — Turizmle ilgili çalışmalar yapmak	167
2 — Sokaklara isim vermek ve binaları numaralamak	168
a — Görev	168
b — İlişki	168
3 — Evlendirme işlerini yapmak	169
4 — Duyurma ve reklam işlerini yapmak	170

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ORTAK KONU VE İLİŞKİLER

I — BELEDİYE TÜZEL KİŞİLİĞİNİN KURULMASI, GELİŞMESİ VE SONA ERMESİ	172
A — BELEDİYE TÜZEL KİŞİLİĞİNİN KURULMASI	172
B — BELEDİYE TÜZEL KİŞİLİĞİNİN GELİŞMESİ	172
C — BELEDİYE TÜZEL KİŞİLİĞİNİN SONA ERMESİ	173
II — BELEDİYENİN ORGANLARI	177
A — BELEDİYE BAŞKANI	178
1 — Başkanlık sıfatının kazanılması	178
a — Seçim	178
b — Atama	178
c — Başkan vekili atama	179
2 — Belediye başkanının özlük işleri	180
a — Belediye başkanının ödeniği, yolluğu, tazminatı	180
b — Belediye başkanının izni	181
c — Belediye başkanının hastalığı	182
ç — Belediye başkanı hakkında kovuşturma yapılması	182
3 — Belediye başkanlığının sona ermesi	183
a — Belediye başkanının ölümü	183
b — Belediye başkanının görevden çekilmesi	183
c — Belediye başkanının işten el çektilmesi	184
ç — Belediye başkanının görevine son verilmesi	185
d — Belediye başkanının düşürülmesi	185
4 — Belediye başkanının diğer organlarla ilişkileri	186
a — Belediye başkanı ile encümen arasındaki anlaşmazlık	187
b — Belediye başkanı ile meclis arasındaki anlaşmazlık	187
B — BELEDİYE MECLİSİ	187
1 — Meclisin toplantısı	188
a — Meclisin, vali tarafından olağanüstü toplantıya çağırılması	188
b — Meclisin toplantı süresinin vali tarafından uzatılması ve uzatmanın İçişleri Bakanlığına bildirilmesi	189
c — Yapılacak gizli oturumdan ve gündeminden mülkiye amirine bilgi verilmesi, gizli oturumlara mülkiye amirinin katılması	190
ç — Karar özetlerinin mülkiye amirine gönderilmesi	193

	Sayfa
2 — Meclisin sona ermesi	193
a — Meclisin organlık sıfatının sona ermesi	193
b — Meclis üyeliğinin sona ermesi	193
3 — Meclis üyelerinin özlük işleri	196
III — BELEDİYE ORGANLARININ KARARLARI	196
A — GENEL OLARAK KARARLAR	196
B — KARARLARIN ONANMASI	197
C — KARARLARA İTİRAZ EDİLMESİ, KARARLARIN İP-	
TAL EDİLMESİ VE YÜRÜTÜLMESİNİN DURDU-	
RULMASI	198
1 — İtiraz	198
2 — İptal	199
3 — Durdurma	200
D — MECLİS KARARLARINA İZİN VERİLMESİ	202
IV — BELEDİYE PERSONELİ	204
A — ATAMA	204
1 — Atama öncesi	204
2 — Personel atanması	207
B — BELEDİYE PERSONELİNİN ÖZLÜK İŞLERİ	210
V — MALİ KAYNAK	213
A — GENEL GÖRÜNÜM	213
B — İÇİŞLERİ BAKANLIĞINCA BELEDİYELERE YAPI-	
LAN MALİ YARDIMLAR	214
1 — Müsterek trafik fonu	214
2 — Belediyelere yardım	216
3 — Asker ailesi yardımları	218
VI — DENETİM	220
VII — BELEDİYELERLE İLGİLİ DÜZENLEYİCİ METİNLERİN	
YAPILMASI	222
VIII — BELEDİYELERE ÖNDERLİK EDİLMESİ VE EMİR VE-	
RÜLMESİ	224
IX — BELEDİYELER VE PLAN	225
X — MÜNFERİT KONULAR	227
1 — Belediyelerin veznedarlık iş ve işlemleri	227
2 — Kardeş şehir ilişkileri	228
3 — Onursal hemşehrlik	229
4 — Belediye başkan ve personelinin dış gezileri	230
5 — Taşıt Kanunu uygulaması	230
6 — Devlet Malzeme Ofisinden araç - gereç sağlanması	231
7 — Taşıt araçları ve et nakli imtiyazının verilmesi	232
8 — Yazışmalara aracılık	232
9 — Günlük çalışma saatlerinin valilerce belli edilmesi	233
10 — Belediye meclisinden görüş istenmesi	234

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

SONUÇ

E K L E R

Ek — 1	İç düzen araştırmasında belediye ekibi tarafından hazırlanan monografiler	239
Ek — 2	Araştırma süresince belediye ekibinde görev alanlar	240

Ö N S Ö Z

İçişleri Bakanlığı hizmet ve örgütünü yeniden düzenlemek amacı ile başlatılan İçişleri Hizmet ve Teşkilâtını Yeniden Düzenleme Projesi çalışmaları (İÇ - DÜZEN), Genel Raporun 27.12.1971 tarihinde Bakanlık Makamına sunulmasıyla sona ermiş bulunmaktadır. Bakanlık, bu raporun sekiz kitap olarak yayınlanmasını ve böylece daha çok sayıda kuruluş ve kişinin bilgisine sunulmasını yararlı bulmuştur. Sunulan bu kitap, yayınlanmasına başlanılan Genel Raporun bir bölümüdür.

Çeşitli yayınlarımızda projenin amacı, kapsamı, çalışma yöntemi ve çalışmaları yürüten örgüt gibi konularda gerekli bilgiler verilmiştir. Burada yapılacak bir özetleme, çalışmaların ve raporların değerlendirilmesinde yararlı olacaktır.

I — Araştırmanın Amacı

İçişleri Bakanlığı görevlerini ve örgütünü yeniden düzenlemede uyulacak ilkeleri saptamayı amaç edinen araştırma, Bakanlığın mahallî idarelerle vesayet ilişkileri ve bu idareleri ilgilendiren mevzuatın hazırlanmasında üstlendiği görevler nedeniyle, mahallî idareleri de daha sınırlı bir biçimde kapsamına almıştır.

1. İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra kuruluşları ve bu kuruluşlar tarafından yürütülen hizmetler yönünden amacı; İçişleri Bakanlığının kuruluş amacını, bu amacı gerçekleştirmek için yapmak zorunluluğunda olduğu görev ve hizmetleri, bu görev ve hizmetlerden sorumlu örgüt birimlerini ve personelinin, bu birimlerin amaçlarını, görev ve yetkilerinin dağılışı biçimini ve örgüt yapısını, örgütün işleyişini, birimler arasındaki bağlantı ve işbirliğini, örgütün her türlü kaynaklarını ve hizmetlerin yerine getirilmesindeki görev karışımını saptamak ve incelemek, saptanan durumları modern kamu yönetimi ve örgütlenme ilkeleri ile karşılaştırarak hizmetlerin en verimli biçimde yapılması olanaklarını sağlayacak öneri ve çözüm yollarını ve İl Genel Yönetimi Görev ve Yetki Kanunu Tasarısı ile Bakanlık Örgüt Kanunu Tasarısını ve gerekli görülecek diğer tasarıları oluşturmaktır.

2. Mahallî idareler yönünden amaç; bunların amaç ve görevlerini, görevlerin Devlet ve mahallî idareler arasında bölüşümünü, merkezi idarelerle mahallî idareler arasındaki görev karışımını, görevlerin yapılma derecesini ve yeterli değilse nedenlerini, mahallî idareler-merkez ilişkilerini ve aralarındaki koordinasyonu saptamak ve incelemek, sorunları çözümlmek ve modern kamu yönetimi ve örgütlenme ilkeleri ile karşılaştırarak mahallî idarelerin düzenlenmesi konusunda hizmetin yararına ve gereklerine uygun kanun tasarılarını hazırlayabilmesi için Bakanlığa gerekli önerilerde bulunmaktır.

Mahallî idarelerin örgüt yapısına ve örgütün işleyişine, bu amaç çerçevesinde değinilmiştir.

II — Araştırmanın Kapsamı

Bu amaca ulaşmak için İçişleri Bakanlığı örgütü içine giren bütün kuruluşların merkez ve taşra kademeleriyle Bakanlığa bağlı ya da denetimi altında bulunan kuruluşlar ve mahallî idareler, amaç çerçevesi içinde araştırma alanına sokulmuştur. Ancak, Jandarma Genel Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü merkez örgütü, Bakanlıkla olan örgüt ilişkileri ve koordinasyon yönünden sınırlı olarak incelenmiştir.

İçişleri Bakanlığı görev ve hizmetiyle ilgili çalışmalar yapan diğer kuruluşlar, İçişleri Bakanlığı ve örgütü ile ilgileri, arasındaki görev karışimleri ve koordinasyon yönünden ele alınmıştır.

Diğer kuruluşlarda bu kapsam içinde inceleme ve araştırma yapmayı kolaylaştırmak amacıyla Bakanlar Kurulundan da karar alınmıştır. 2.9.1967 tarih ve 6/8247 sayılı olan bu kararnamenin metni şudur :

«İçişleri Hizmet ve Teşkilâtını yeniden düzenlemek amacı ile İçişleri Bakanlığı Teşkilâtına dahil bütün kuruluşların merkez ve taşra kademeleri ile Bakanlığa bağlı veya denetimi altındaki kuruluşlar ve mahallî idareler üzerinde amaç, görev ve yetkilerin dağılışı, hizmetlerden sorumlu personel, teşkilât yapıları ve teşkilâtın işleyişi;

İçişleri Bakanlığının görev ve hizmetleri ile ilgili faaliyetlerde bulunan diğer kuruluşlar üzerinde, İçişleri Bakanlığı ve Teşkilâtı ile ilişkiler, aralarındaki görev karışimleri ve koordinasyon;

Yönlerinden Devlet Planlama Teşkilâtı, Devlet Personel Dairesi, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, ilgili Fakülteler, lü-

zum görülecek diğer yerli ve yabancı teşekküllerden de yararlanarak bir araştırma yapılması için İçişleri Bakanlığına yetki verilmesi; adı geçen Bakanlığın 11.7.1967 tarih ve 3 sayılı yazısı üzerine, Bakanlar Kurulunca 2.9.1967 tarihinde kararlaştırılmıştır.»

III — Yeniden Düzenlemeyi ve Araştırma Yapmayı Gerektiren Nedenler

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının, «İdarede Yeniden Düzenleme» başlıklı bölümünde, plan hedeflerinin gerçekleşmesinde başarı sağlamak için planların uygulanmasında en önemli araç olan Devlet İdaresinin, kendisinden beklenenleri yapacak bir duruma getirilmesinin zorunluluğuna değinilmiş ve yeniden düzenlemede gözönünde bulundurulacak ilkeler belirtilmiştir.

Planda, bu ilkelerin birbirine uygun bir bütün halinde sürekli olarak uygulanması, örgütlenmenin en önemli sorunu olarak nitelendirilmiştir. Gelişimlerin sayılan ilkelerin ışığı altında izlenmemesi yüzünden Devlet örgütünde bazı bölümlerin aşırı görevler altında ezilmesi, bazılarının işsiz kalması, bazı işlerin nerede ele alınacağını bilinememesi, bazılarının birden çok sahibi olması gibi dengesizlikler yaratılacağı belirtilmiş; bu nedenle idarede yeniden düzenlenmenin sürekli olarak yapılması gereği ortaya konulmuştur.

Öte yandan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının sonucu uygulama yılı olan 1967 Yıllık Programında, geçen dört yıllık sürede ekonomik ve sosyal amaçlara ulaşılmamasının nedenleri arasında yeniden düzenleme tedbirlerinin gerçekleştirilmemiş olmasının başta geldiği belirtildikten sonra, yeniden düzenleme çalışmalarının ağır yürütmesi ve uygulamaya geçilmemesi, köklü değişikliklere dayanak olacak bilimsel araştırmaların yetersizliği ve bazı konularda da yokluğuna bağlanmıştır. Temel araştırmalar ve ana ilkeler yönünden hazırlıkların bitirildiğine değinilen programda, yeniden düzenleme için gerekli kanun tasarılarının hazırlanması ve uygulanmasının bakanlıklar ve kuruluşlarca yapılacağı belirtilmiştir.

Bu arada program döneminde ilgili bakanlıklarca gerçekleştirilmesi öngörülen bu tedbirin yanında, yönetim ve yöneticinin günün koşullarına uygun bir anlamda değerlendirilmesine önem verileceği, özellikle yöneticilerin, geleneksel hizmetleri yürüten kuruluşların başı olmaktan öteye, ekonomik ve sosyal hizmetlerle görevli kuruluşlar arasında işbirliği sağlayan Devlet temsilcisi olarak görev yapacakları, yö-

neticilerin eğitiminde ve seçilmesinde bu konuya ağırlık verileceği kaydedilmiştir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile ilgili Hedef ve Stratejinin, merkezî idarenin yeniden düzenlenmesine ait 52 inci paragrafında, idare, birimlerinin aşırı büyümesine engel olmak için, bir yandan bakanlıkların merkez kuruluşlarının fonksiyonel esasa göre örgütlenmesine çalışılırken diğer yandan görev ve yetkilerin kademeler arasında en uygun biçimde ayarlanmasını sağlayacak kanunlar çıkarılacağı; mahallî idarelerle ilgili 53 üncü paragrafta ise, ekonomik ve sosyal kalkınma çabalarına mahallî idarelerin katılmalarının artırılmasını ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde mahallî idarelerin ilgi ve sorumluluklarının geliştirilmesi için, bunun ihtiyaca uygun malî bütçe ve örgüt düzenine kavuşturulacağı, kısıtlayıcı ve mahallî girişimleri önleyici bir idarî vesayet yerine, yol gösterici ve millî amaçlarla uyumlu bir idarî vesayetin temel anlayış olarak kabul edileceği öngörülmüştür.

Yeniden düzenlemeyi gerektiren bu genel nedenlerin yanında, İçişleri Bakanlığında da aşağıda açıklanan özel nedenlerle, yeniden düzenleme ihtiyacı ortaya çıkmıştır :

1. İçişleri Bakanlığı örgütü, bugünün modern anlamı içinde, idarî ve sosyal ihtiyaçları karşılayamamaktadır. Değişen, gelişen ve artan hizmetleri, 36 yıl önce saptanan örgüt ve kadrolarla sürdürmek olanağı kalmamıştır. Bakanlık örgütleri, kamu yönetimi alanında ve sosyal ortamda oluşan değişiklik ve ilerlemelere ayak uyduramamaktadır.

2. Bakanlığın bütünlüğü ve hizmet dağılımları arasındaki denge, hem iç birimler hem de dış kuruluşlar yönünden bozulmuştur.

3. Bakanlık hizmetleri arasında koordinasyon kalmamıştır.

4. Bakanlık hizmetlerinin yerine getirilmesinde, iç ve dış, çeşitli birim ve kuruluşlar arasında görev karışimleri vardır.

5. Mevcut örgüt, Bakanlığa Kalkınma Planı, Yıllık Program ve İcra Planları ile verilen yeni görevleri karşılamaya asla yeterli değildir.

Yukarıdan beri değinilen genel ve özel nedenler, yapılacak bir araştırmaya dayanılarak, İçişleri hizmet ve örgütünün yeniden düzenlenmesi zorunluluğunu ortaya koymuştur.

IV — Çalışmalar

a) Hazırlık Çalışmaları

Araştırma yapmayı gerektiren nedenler gerekçe olarak gösterilerek, Bakanlığın 23.1.1967 tarih ve Özlük İşleri Genel Müdürlüğü Eğ. Şb. 512 - 0114 - 125 sayılı yazısı ile bu hizmetlerin bir kurul eliyle yürütülmesi uygun bulunmuşsa da çeşitli nedenler kurulun hemen çalışmaya başlamasını engellemiştir.

5.6.1967 tarih ve Öz. İş. Gn. Md. Eğ. Şb. 512 - 0114 - 618 sayılı Bakanlık emriyle yeniden kurulan kuruldaki çalışmalara başlaması istenmiştir. Kurul, Prof. Dr. Arif Payaşlıoğlu'nun ve TODAİE uzmanlarından ve özellikle bir süre projenin danışmanlığını üstlenen Enstitü uzmanlarından Kenan Sürgit'in değerli yardımlarından yararlanarak çalışmalara başlamış, bir yandan araştırmada uygulanacak ilkeleri ve araştırma yöntemini saptayan bir «Araştırma Rehberi» hazırlamış, öte yandan TODAİE'nin yardımıyla Bakanlık personeline ayrılan araştırmacılar için bir hafta süreli bir seminer düzenlemiştir.

Bu çalışmaların sonunda taşra araştırmasını yürütecek araştırmacılar;

1. İl Genel İdareci, (İlçe ve bucak dahil)
2. Kolluk,
3. Nüfus,
4. Sivil Savunma,
5. Mahallî İdareler,
 - a. İl Özel İdareleri,
 - b. Belediyeler,
 - c. Köy ve Toplum Kalkınması,

Ekipleri biçiminde örgütlenendirilmiş, ekipler bütün mevzuatı taramışlar ve görev ve ilişkileri saptayarak araştırma ve incelemede yararlanacakları birer «Görev Listesi» oluşturmışlardır. Böylece taşrada araştırılması gerekli 2990 görev ve ilişkinin varlığı ortaya çıkmıştır.

b) Araştırma Çalışmaları

5.8.1967 tarihinde İzmir'de başlayan ve Temmuz 1968 tarihine kadar sürdürülen taşra çalışmaları sırasında; İzmir, Trabzon ve Er-

zurum'da bütün ekipler tarafından araştırma kapsamına giren bütün konular araştırılmış; Adana'da Kolluk, Urfa'da İl Genel İdareesi, Kolluk ve Belediye; Konya'da İl Genel İdareesi, İl Özel İdareeleri, Belediyeler ve Köy; Hatay'da Köy ve Toplum Kalkınması ekiplerince kendilerini ilgilendiren konularda ayrıntılı inceleme ve araştırma yapılmıştır. Ayrıca, sayılan illerde uygulaması bulunmayan ya da özelliği bulunan konular için de diğer 18 ilde çalışılmıştır. Böylece, ele alınan 2990 konu, bir yıla yakın bir süre çeşitli bölgelerde ve çeşitli özellikleri olan ayrı ayrı 25 ilde, 47 ilçede, 25 bucakta ve 38 köyde çalışarak araştırılmıştır.

Araştırmacılar tarafından gidilen toplam 135 ayrı yerde 1023 birimde inceleme ve araştırma yapılmıştır. Bu birimlerin 398'i İçişleri Bakanlığı Kuruluşları, 625'i de İçişleri hizmet ve örgütleriyle ve mahallî idare hizmetleriyle ilişkili diğer kuruluşlardır.

İnceleme yapılan 1023 birimde araştırmacılar 1589 kişiyle mülâkat yapmışlar, hizmetlerin aksayan yönlerini uygulayıcılarından dinlemişler ve elde olunan sonuçları sistematik bir biçimde kayda geçirmişlerdir. Bu görüşmelerin 843'ü İçişleri, 746'sı da ilişkili diğer kuruluşlar personeliyle yapılmıştır.

Taşra araştırmasının sona ermesiyle, yukarıda sözü edilen ekipler çalışmalarını merkeze kaydırmışlardır.

Önce, her ekip taşrada incelediği hizmet kollarıyla ilgili bulunan İçişleri Bakanlığı dışındaki toplam 32'ye ulaşan çeşitli bakanlık ve bağımsız genel müdürlüklerde araştırma ve incelemelerini sürdürmüşlerdir.

Daha sonra bütün ekipler İçişleri Bakanlığının ilgili birimlerinde konularının araştırma ve incelemesine başlamışlardır.

Bu ekipler dışında İçişleri Bakanlığı merkez araştırması için 3 ayrı ekip daha kurulmuştur. Bunlar :

1. Bakanlık Makamı ve Danışma Birimleri (Müsteşarlık, Özel Kalem, Teftiş Kurulu, Hukuk Müşavirliği, Merkez Valiliği, Müdürler Encümeni, Koordinasyon Kurulu, TBMM ile İlişkiler Bürosu, Basın Bürosu, Teşkilât ve Metot Bürosu, Emir Subaylığı) Araştırma Ekibi.

2. Personel (Emniyet ve Jandarma Personeli hariç) Araştırma Ekibi.

3. Levazım, Evrak İşleri vb. yardımcı birimler Araştırma Ekibi.

c) Değerlendirme Çalışmaları

Araştırmaların sona ermesiyle araştırmacılar, hem merkezde ve hem de taşrada toplanan bilgi ve rakamları değerlendirmişler ve ön rapora (monografi) bağlamışlardır.

Genel raporun yazımına dayanak olan bu monografilerin sayısı ve sayfa tutarları aşağıda gösterilmiştir :

Raporun Adı	Monografi Sayısı	Monografi Sayfa Tutarı
1. İl Genel İdareisi	58	4538
2. Kolluk	65	1810
3. Nüfus	1	465
4. Sivil Savunma	24	1930
5. İl Özel İdareleri	18	905
6. Belediyeler	23	2197
7. Köy ve Toplum Kalkınması	23	1249
8. Bakanlık Merkez Örgütü	25	3501
TOPLAM	236	16595

Kapsamlarına giren konuların özelliği gözönünde tutularak Kolluk ve Sivil Savuma hizmetleri araştırmaları, monografilerden sonra ayrıca alt raporlara da bağlanmıştır. Bu raporların ad ve sayfa tutarları da şöyledir :

Kolluk Hizmetleri Araştırması Alt Raporları :

Adı	Sayfası
1. Zabitanın İdarî Görevleri	330
2. Zabitanın Siyasî Görevleri	69
3. Zabitanın Adlî Görevleri	254
4. Zabitanın Askerî Görevleri, Zabitanın Özel Görevleri, Bazı Makam ve Kurulların Zabıta Görevleri	84
5. Zabitanın Danışma ve Yardımcı Görevleri	152
TOPLAM	889

Sivil Savunma Hizmetleri Araştırması Alt Raporları :

Adı	Sayfası
1. Sivil Savunma ve Diğer Millî Seferberlik Hizmetleri Cilt I	346
2. Sivil Savunma ve Diğer Millî Seferberlik Hizmetleri Cilt II	310
TOPLAM	656

Monografi ve alt raporların tamamlanmasıyle her ekip için görevlendirilen raportörler Genel Raporun yazımına başlamışlardır. Düzenlenen Genel Rapor bölümleri ve raportörleri aşağıda gösterilmiştir :

1. İl Genel Yönetimi : Raportörleri Mülkiye Müfettişi Necat El-dem, Mülkiye Müfettişi Kemal Doğrusöz.

2. Kolluk Hizmetleri : Raportörü Mudurnu Kaymakamı Günalp Varol.

3. Nüfus Hizmetleri : Raportörü Nüfus İşleri Genel Müdür Yardımcısı Nihat Üçyıldız.

4. Sivil Savunma ve Diğer Millî Seferberlik Hizmetleri : Raportörü Sivil Savunma İdaresi Mütchassısı Fazlı Demirel.

5. İl Özel İdareleri : Raportörü Mülkiye Müfettişi Ahmet Başsoy.

6. Belediyeler : Raportörleri Mülkiye Müfettişi Bedri Nazhoğlu ve Mülkiye Müfettişi Burhan Cahit Bayar.

7. Köyler : Raportörleri Mülkiye Müfettişi Kadir Aydoğan, Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Şube Müdürü Fethi Derici ve Mülkiye Müfettişi Burhat Cahit Bayar.

8. İçişleri Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri : Raportörleri Mülkiye Müfettişi Aziz Muz, Mülkiye Müfettişi Arif Tümer ve Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü Müşavir Yardımcısı Fuat Eren.

Raportörler, önce monografilerde ortaya konulan sorunları bir sıralamaya tabi tutmuşlar, bunlardan mevzuat değişikliğini gerektirenleri ya da sonuçları itibariyle önemli görülenleri raporlarına almışlardır.

Araştırmacıların monografilerde önerdikleri çözüm yollarının tutarlılık derecesi tartışılmış, raportör katıldığı çözüm yollarını genel rapora geçirmiştir.

Genel Raporun yazımında, araştırma yapılan tarihteki duruma ve bilgilere aynen uyulmuştur. Bu nedenle genel raporlar asıl olarak 1967 - 1968 yılında saptanan sorunların çözüm yollarını kapsamaktadır. Daha sonraki tarihlere ait bilgi ve durumların ele alındığı haller, ekip raporlarında ayrıca belirtilmiştir.

Monografilerin Genel Raporlara alınması sırasında; toplum kalkınması konusu, özelliği nedeniyle, ayrı bir rapor halinde korunmuş ve böylece Genel Raporlar içinde erimemesi sağlanmıştır. Personel araştırması ön raporları ise ilgisi oranında İl Genel yönetimi ve İçişleri Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri raporları içine alınmıştır.

Genel raporlara kesin biçim vermek amacıyla Proje Müdürünün başkanlığında Genel Raporun yazımında görev alanlardan oluşan «Araştırma Grubu» içinde sadece Kolluk Hizmetleri ve Sivil Savunma ve Diğer Millî Seferberlik Hizmetleri raporları tartışılabilmiş, üyelerin Bakanlıktaki aslî görevlerine dönmeleri üzerine geriye kalan raporların Proje Müdürüyle raportörler tarafından incelenmesi yöntemine dönmüştür. Ayrıca; Merkez Valisi Nazmi Çengelci, Köyler Raporunun incelenmesi çalışmalarının tümüne ve İl Genel Yönetimi Raporunun incelenmesi çalışmalarının ilk bölümüne katılmıştır.

Bu çalışmalarda öneriler, projenin bütünlüğü görüşünden hareket edilerek ele alınmış, proje bütünlüğü ile bağdaşmadığı sanılan raportör görüşleri projenin bütünlüğü ile tutarlı hale getirilmiş ve fakat bu farklı görüşlerin dip notu olarak yer almasına da özen gösterilmiştir.

V — Kullanılan Araştırma Teknikleri

Bir yıla yakın süre yapılan taşra araştırma çalışmalarında araştırmacılar, fiilen araştırma yapılan 1023 birimde «yerinde gözlem ve inceleme» yapmışlar, bu birimlerde mevcut «yazılı metinler» (mevzuat, rapor, istatistik, dosya vb.) araştırmanın amacı oranında incelenmiş, «mülâkat» tekniği kullanılarak örgüt ve örgütün işleyişiyle ilgili uygulama, uygulamadan doğan aksaklıklar, bunların nedenleri ve aksaklıkların nasıl ortadan kaldırılacağı konularında ilgili 1589 perso-

nelle konuşulmuş ve görüşmeler sistematik bir biçimde kaydedilmiştir.

Araştırma yapılan birim sayısı konunun aydınlanmasına ve genelleme yapmaya elvermediği hallerde, yerinde gözlem ve incelemeye ek olarak, «anket» tekniğinden de yararlanılmış ve toplam 5608 kişiye, toplam 775 soruyu kapsayan 47 anket uygulanmıştır.

Ele alınan konunun önemi ve gösterdiği lüzum oranında bir kısım müesseseler için «tarihî gelişimin incelenmesi» de kullanılan bir diğer araştırma tekniği olmuştur.

Bilgi Tespit ve Tahlil Yöntemi : Araştırma sırasında araştırmacılar, 260 ana grupta toplanmış olan 2990 görevin incelenmesinde, şu çerçevede içinde tespit ve tahliller yapmışlardır.

1. Mevcut durumun tesbiti : Hukukî durumun saptanmasından sonra, görevin örgütün hangi bölümlerinde yapıldığı, başka kuruluşlarla ilişkileri, görevi yapan personelin sayı ve niteliği ile amaç, görevler, örgüt, personel, yetki ve sorumluluk, koordinasyon, haberleşme, halkla ilişkiler, planlama, danışma, kontrol, kaynaklar yönlerinden önemli olan ve aksaklık yaratan durumlar saptanmıştır.

2. Tahlil ve değerlendirme : Hizmeti aksatan, geciktiren, verimi düşüren, hızı azaltan, güvenle yapılmasını engelleyen unsurlar da saptanmış, böylece ortaya çıkan sorunların nedenleri ve doğurduğu olumsuz sonuçlar da kaydedilmiştir.

3. Çözüm yolu : Araştırmacı, ortaya çıkan aksaklığın nasıl bir çözümle giderileceği, ileri sürdüğü çözüm yolunun nasıl bir yarar sağlayıp, hangi sakıncaları önleyeceğini ve çözüm yolunun uygulamaya nasıl konulacağını da göstermiştir.

Araştırma Raporları (Monografiler) : Araştırmacılar, her konu için (ki her birisi bir ya da grup halinde birden çok görevi kapsamaktadır) bir araştırma raporu (monografi) yazmışlardır. Bu monografilerde; mevcut durum, tahlil ve değerlendirme, çözüm yolları olarak Araştırma Rehberinde saptanan rapor çerçevesine uygunluk sağlanmıştır.

VI — Araştırmayı Yürüten Örgüt

İÇ - DÜZEN Projesinin iç örgütü aşağıda tanımlanmıştır.

Yönetim Kurulu : Araştırmanın genel yönetiminden sorumlu olan Yönetim Kurulu, aşağıdaki biçimde kurulmuştur :

Başkan	Niyazi Araz	Merkez Valisi
Üye	Turgut Kılıçer	Merkez Valisi
Üye	Ziya Kasnakoglu	Tetkik Kurulu Üyesi
Üye	Hayrettin Ersöz	Mülkiye Müfettişi
Üye	Ziya Çoker	Mülkiye Müfettişi
Üye	Bahattin Ablum	Hukuk Müşavir Muavini
Üye	Fikret Nazilli	Özlük İş. Gn. Md. Mv.
Üye	A. Nazif Demiröz	Mülkiye Müfettişi

Bakanlık emirlerinde Yönetim Kurulu Üyesi olarak görevlendirilen Kur. Alb. Hüseyin Işık ve Emniyet Genel Müdür Muavini Dünder Karasar; ilk toplantılar dışında Kurulun çalışmalarına katılmamışlar ve böylece fiilen Kurulun dışında kalmışlardır. Niyazi Araz'ın Danıştay üyeliğine ayrılmasıyla Merkez Valisi Ertuğrul Süer, Yönetim Kurulu Başkanlığına atanmıştır.

1970 yılı ortalarına kadar araştırmanın yürütülmesinde önemli gayretleri olan Yönetim Kurulu, üyelerinin sonradan bu hizmeti yürütmelerini olanaksız kılan görevlere atanmaları nedeniyle bu tarihten sonra çalışamaz duruma düşmüş ve yükümlü olduğu görevler doğrudan doğruya Proje Müdürlüğüne yerine getirilmiştir.

Proje Müdürlüğü : Araştırmanın teknik yönetiminden sorumlu bulunan Proje Müdürlüğünü sırasıyla;

Ziya Çoker, Mülkiye Müfettişi,

A. Nazif Demiröz, Mülkiye Müfettişi,

Metin Dirimtekin, Merkez Valisi,

Yürütmüşlerdir.

Proje Danışmanlığı : Araştırmanın başından monografilerin yazımına kadar geçen süre içinde TODAİE uzmanlarından Kenan Sürgit. Proje Danışmanlığını yapmıştır.

Özel Etüt ve Dokümantasyon Merkezi : Projenin gerektirdiği dokümanları ve istatistikleri hazırlamak, incelemek, özetlemek, sınıflandırmak, dosyalamak, çoğaltmak üzere Bakanlık Tetkik Kurulu bünyesinde kurulmuş ve Merkezin 1748 sayfalık yayını, projenin yararlanmasına sunulmuştur.

Araştırmanın başlangıcından bu yana araştırmayı titizlikle ko-
valayan, hertürlü maddi ve manevi desteği sağlayan İişleri Bakanla-
rı Sayın Dr. Faruk Sükan'a, Sayın Haldun Mentefeoglu'na, Sayın
Hamdi Ömeroğlu'na, Sayın Ferit Kubat'a ve Müsteşar Sayın Osman
Meriç ve Sayın Hayrettin Ersöz'e;

Araştırmayı kolaylaştıran, fikir ve görüşleriyle zenginleştiren sa-
yın valilere, vali muavinlerine, kaymakamlara, bakanlık ve dairelerin
merkez ve iller örgütlerinin yöneticilerine; İişleri Bakanlığının her
kademedeki görevlilerine;

Araştırmayı fiilen yöneten, yürüten ve yürütülmesine yardımcı
olan tüm İÇ - DÜZEN Projesi mensuplarına şükranlarımı sunmayı ye-
rine getirilmesi gerekli bir görev saymaktayım, 24.5.1972

Metin DİRİMTEKİN

Proje Müdürü



BELEDİYELER

BİRİNCİ BÖLÜM

İKİNCİ BÖLÜM

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DÖRDÜNCÜ

BELEDİYE

GÖREVLER

ORTAK KONU VE İLİŞKİLER

SONUÇ

BİRİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE

I — Belediye İdaresinin Kuruluş ve Var Oluş Nedeni

Tarih boyunca bütün insan toplulukları, bir takım işleri başarmak için fertlerin ve fert topluluklarının kuvvetlerinin üstünde bir kudretin bulunmasına ve genel çıkarlar ve ihtiyaçlar bakımından lüzumlu bazı faaliyetlerin bu üstün kudret aracılığıyla başarılmasına ihtiyaç duymuşlardır. Adına Devlet denilen bu üstün kudret, toplumun ihtiyaçlarının giderilmesi, toplum için lüzumlu ve yararlı olan şeylerin yapılmasıyla görevli olmuş ve hukuk âleminde bağımsız bir varlık olarak görünmüştür. Tüzelkişiliğe sahip sosyal bir kuruluş olarak Devlet, varlık nedeninin doğal sonucu olarak toplumun ve toplumu oluşturan yurttaşların maddî ve manevî refahını sağlamak amacıyla bir takım görevler yapmak durumunda kalmıştır. Zaman içinde ve toplumlara göre değişmekle beraber Devletin bütün görevleri, tarihî gelişim sonunda üç grupta toplanır hale gelmiştir :

1 — Yasama görevleri.

2 — Yargı görevleri.

3 — Yürütme görevleri.

Bu görevlerden ilki, hukuk düzenini kurmaya, ikincisi bu düzeni korumaya yönelmiş Devlet görevleridir. Bu görevlerin yapılması için Devlet, görevlere uygun bir örgütlenmeye gitmiş, yasama ve yargı organlarını kurmuştur.

Ancak Devletin amacı, bu görevlerin yapılmasıyla gerçekleşmiş olmamaktadır. Yasama ve yargı görevleri dışında kalan ve Devletin amacı içinde bulunan bütün diğer faaliyetlerin de yapılması gerekmektedir. İşte bütün bu faaliyetlere, yürütme görevleri ve yapan organa da

yürütme organı denilmektedir. Yürütme görevi ve organının maddi ve organik bakımdan aynısı ise idare fonksiyonu ve organıdır. Bu anlamdaki idarenin amacı, Devletin amacını gerçekleştirmek üzere yapılan sürekli faaliyetlerin tamamını kapsamaktadır.

Bütün bu faaliyet, daha başka deyimle bütün kamu hizmetlerinin, Devlet tüzelkişiliği tarafından yapılması düşünülebilir ve mümkündür. Ancak, merkezden yönetim denilen bu ilkenin sakıncalarının bulunması yüzünden, bazı hizmetlerin ve kamu kudretinin, Devlet tüzelkişiliğinden ayrı kuruluşlara dağıtılması ve gördürülmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bu zorunluluğun ortaya çıkışının ve Devlet tüzelkişiliğinden ayrı olarak bir takım yeni kuruluşlara gidilmesinin ve Devlet hizmetlerinden bazılarının bu kuruluşlara bırakılmasının nedenleri, genel olarak merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerinin özellikleridir. Bütün idare hukuku kitaplarında bu ilkelerden, yarar ve sakıncalarından uzun uzun söz edilmektedir.

Ancak bütün bu yarar ve sakıncalara rağmen, Devlet işlerinin böyle kuruluşların yardımı olmadan da yürütülmesinin tamamen mümkün olduğu, kuruluşların gereğinin hiç bir zaman kesin olmadığı da anlaşılmaktadır. Gerçekten Devletin, her türlü hizmeti, bu arada mahallî hizmetleri de, tümüyle, kendi merkezi ve mahallî kuruluşları aracılığıyla yürütmesine engel olacak hiçbir şey yoktur. Bütün bu kuruluşların bir günde ortadan kaldırılması mümkündür.

Ancak bu takdirde; merkezden yönetim ilkesinin bütün sakıncalarının doğacağı, yerinden yönetim sisteminin her türlü yararının yok olacağı, kabul edilmelidir.

Zira bir gerçektir ki, en iyi siyasî topluluk, kendisini teşkil eden kişilerin büyük kısmının kendilerine ait ortak işlerin yürütülmesinde aracısız söz sahibi olduğu topluluktur. En çok bir aracısızlık sağlanması için, bütün ulusu içine alan alandan bir hayli küçük idarî bölgele-
rin bulunması gerekir. Ulus, siyasî bir birlik olarak, alelâde vatandaşların, yapılan işler bakımından pek söz geçirebildikleri bir topluluk değildir. Ulusdan daha az sayıda, ulusun oturduğu alandan daha küçük, fakat kişiye daha yakın, kavranması daha kolay birimler kurulmalıdır. İşte bu birimler, mahallî idarelerdir. Belli bir alan içinde oturma dolayısıyla doğan ortak ve genel hizmetlerin görülmesi için, mahallî halkın örgütlenmesi, mahallî idareleri doğurmaktadır.

Her toplum, kendi koşulları, gerçekleri ve tarihi gelişimi içinde, değişik tür ve kademede mahallî idare kuruluşları oluşturmaktadır.

Yurdumuzda da halen, köy, belde ve il düzeyinde hizmet görmekte olan üç çeşit mahallî idare birimi vardır. Bu birimlerden biri olan belediye, belde sınırları içinde yaşayan insanların mahallî ve ortak hizmetlerini, bu insanların yararına, verimli ve ekonomik bir biçimde yürütmek üzere kurdukları bir örgüt olmaktadır.

II — Türk Toplumunda Belediyeciliğin Gelişimi

Türk toplumundaki belediyeciliğin gelişimi, insanlığın genel gelişiminin aynıdır. Genel ve ortak hizmetler daima ve çok esk tarihlerdenberi var oldukları halde, örgütlenme çok sonralara rastlamaktadır.

Gerek halen yürürlükte bulunan Belediye Kanunumuzda, gerekse genel olarak bütün toplumlarda, mahallî hizmet olarak belediyeler tarafından yapılması kabul edilen işlerden çoğunun, Osmanlı İmparatorluğunun ilk kuruluşundan itibaren yapılmakta olduğu anlaşılmaktadır. Ne var ki bütün bu işlerin yapılması derli toplu bir sisteme bağlanmamıştır ve daha çok belde sakinlerinin kişisel ya da ortak gayretlerine bırakılmıştır. Bu arada beledi hizmetlerin yapılmasında önemli yeri olan vakıfları özellikle anmak gerekir. Ancak, İmparatorluğun fetih ve yükselme devirlerinde, kişilerin özel çabaları ya da vakıf biçiminde ve bir dereceye kadar düzenli olarak yürütülen mahallî hizmetler, zamanla bu sistem içinde yapılamaz hale gelmiş, müesseseler bozulmuştur. Bu yüzden, daha çok batı toplumlarını taklit etmek arzusuyla, yeni düzenlemelere gitmek zorunluluğu duyulmuş ve «Belediye» doğmuştur. Ne var ki ilk belediye örgütü kurulması konusundaki gelişmenin, batıdakinden tamamen farklı olduğu görülmektedir. Gerçekten yurdumuzda belediyeler, batı toplumlarındakinin aksine, tabîî ve kendiliklerinden oluşmuş kuruluşlar değildirler. Batıdakinden çok sonra, kanun zoruyla, adeta sunî olarak yaratılmışlardır.

Bu tarihte, İstanbul ve taşra için 2 ayrı belediye kanunu yürürlüğe konulmuş, 1340 tarihinde de 417 sayılı Kanunla yeni Devletin başkenti olan Ankara için özel bir sistem getirilmiştir.

Bütün bu Kanunlar, ek ve değişiklikleriyle, 3 Nisan 1930 tarihinde, 1580 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılmışlar ve böylece Fransız sisteminin benzeri olarak, bütün Türk belediyeleri, tek bir kanunla yönetilmeye başlanmışlardır.

Belediye Kanununda, yürürlüğe girişinden bu yana, ihtiyaçların ve gelişen koşulların zorunlu kılması yüzünden bir takım değişmeler yapılmıştır.

Bu değişikliklerin en önemlisi ve köklüsü 1963 yılında, 307 sayılı Kanunla yapılmıştır.

III — Belediyelerin Görevleri

Belediyelerin görevleri, esas itibariyle 1580 sayılı Belediye Kanununda sayılmıştır. Bu Kanun, görevleri, 15 inci maddesinde 76 fıkraya halinde saymış, ayrıca genel bir yetki de tanımıştır.

Ancak bunun dışında, diğer çeşitli kanunlar da belediyelere bir çok görevler daha vermiştir.

Halihazırdaki belediye görevlerini, gruplandırarak şöyle özetlemek mümkündür :

- 1 — Sağlık ve Sosyal Yardım Görevleri,
- 2 — Bayındırlık Görevleri,
- 3 — Eğitim Görevleri,
- 4 — Tarımsal Görevler,
- 5 — Ekonomik Görevler,
- 6 — Esenlik Görevleri,
- 7 — Ulaştırma Görevleri,
- 8 — Çeşitli Görevler.

Yukarıda 8 grup içinde başlıcaları adlarıyla tanıtılan ve ileride ayrıntılarıyla incelenecek görevleri, Belediye Kanunu, gelirlerini esas olarak belediyeler açısından şöyle bir dağıtıma tabi tutulmuştur:

- a — Bütün belediyeler için zorunlu olan görevler.
- b — Geliri 50 bin liradan fazla olan belediyeler için zorunlu olan görevler.
- c — Geliri 200 bin liradan fazla olan belediyeler için zorunlu olan görevler.
- ç — Geliri 500 bin liradan fazla olan belediyeler için zorunlu olan görevler.
- d — Bütün belediyeler için isteğe bağlı olan görevler.

IV — İlişkiler

Raporun gerek bu, gerekse sonraki bölümlerinde ilişki sözü, sadece merkezî idarenin bir mahallî idare birimi olarak belediyeler üzerinde sahip olduğu idarî vesayeti anlatacak biçimde dar anlamli olarak değil, belediyelerin, bir görevi yaparken ya da bir yetkiyi kullanırken diğer kuruluşlarla, hukukî ya da fiilî nedenlerle kurdukları her türlü bağ ve ilgiyi de kapsayacak biçimde geniş anlamli olarak kullanılmaktadır.

Bugün belediyelerin, çeşitli kuruluşlarla, bu anlamda pek çok ilişki kurduğu söylenebilir. Ayrıntılarıyla hepsi, raporda, yeri geldikçe inceleneceklerdir.

V — Belediye Organları

Belediye tüzel kişiliğinin organları, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

A — Belediye Meclisi

Belediyenin genel karar organıdır. Belde halkı tarafından seçilen üyelerden oluşur. Meclis üyelerinin seçimi, tek dereceli olarak, nispi temsil esasına göre yapılır. (307 sayılı Kanun Ek Mad. 1)

Belediye meclisinin üye sayısı, beldenin nüfusuna göre değişir. Ancak bu sayı 12 den az olamaz. (1580 sayılı Kanun Mad. 21)

Meclis üyeliği seçiminde her belde bir seçim çevresidir. (307 sayılı Kanun Ek Mad. 2)

Belediye meclisinin görev süresi 4 yıldır. (307 sayılı Kanun Ek Mad. 3)

Seçilme yeterliğine sahip her vatandaş belediye meclisi üyeliğine adaylığını koyabilir. (307 sayılı Kanun Ek Mad. 4)

Belediye meclisine üye seçilebilmek için diğer koşullarla birlikte, seçimin başlangıcından önce en az 6 aydan beri o beldede ikamet etmek ve türkçe okuyup yazma bilmek lâzımdır. (1580 sayılı Kanun Mad. 24)

Belediye meclisinin görevleri; bütçe, kesin hesap, ikraz, istikraz, tarifeler gibi konularda karar almaktadır. (1580 sayılı Kanun Mad. 70)

Meclis, olağan ve olağanüstü olmak üzere 2 çeşit toplantı yapar. Olağan toplantılar her yıl, ekim, şubat ve haziran aylarında yapılır ve en fazla 15 gün sürer. Bütçenin konuşulduğu şubat toplantısının süresi 30 gündür. Vali bu süreleri uzatabilir. Olağanüstü toplantı, önemli ve acele hallerde yapılır. (1580 sayılı Kanun Mad. 54)

Belediye meclisi görüşmelerinin açık olması asıldır. Meclisçe karar verilmesi halinde gizli oturum yapılabilir. (1580 sayılı Kanun Mad. 56)

Belediye meclisi Danıştay kararıyla feshedilebilir. (1580 sayılı Kanun Mad. 53)

Belediye meclisinin aldığı kararlardan bazıları kesindir, bazıları onaylamaya bağlıdır. (1580 sayılı Kanun Mad. 71) Kesin kararlara karşı itiraz olunabilir (1580 sayılı Kanun Mad. 73) ve bütün kararların iptali istenebilir. (1580 sayılı Kanun Mad. 74)

B — Belediye Encümeni

Belediyenin karar organıdır. Üyelerinin bir kısmı, belediye daire başkanları, bir kısmı da belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçtiği kimselerdir. Seçim suretiyle gelen üyelerin sayısı memur olanların yarısından fazla olamaz, ancak 2 den az olması da mümkün değildir. Seçimle gelen üyelerin görev süresi 1 yıldır. (1580 sayılı Kanun Mad. 77)

Belediye encümeni, belediye başkanının gönderdiği konuları görüşür ve çoğunlukla karar verir. (1580 sayılı Kanun Mad. 84)

Encümen, bütçenin ilk incelemesini yapmak, saymanlık hesaplarını incelemek, kamulaştırma kararı vermek, aktarma yapmak, belediye tembihleri çıkarmak, azamî satış fiyatı koymak, taşıt araçları tarifelerini düzenlemek, belediye yasaklarına aykırı hareketlere ceza vermek ve meclis toplantı halinde olmadığı zaman meclise verilen işleri yapmak gibi kanunlarda sayılan görevleri yapmakla görevlidir. (1580 sayılı Kanun Mad. 83)

Encümenin kararlarına karşı belediye başkanı itiraz edebilir. (1580 sayılı Kanun Mad. 87)

C — Belediye Başkanı

Belediyenin yürütme organıdır. Halk tarafından, çoğunluk usulü ile tek dereceli olarak, 4 yıl için seçilir. (307 sayılı Kanun Ek Mad. 1, 3)

Belediye başkanı; meclis ve encümenin kararlarını ve belediye emir ve yasaklarını uygulamak, mahallî nitelikli işleri yürütmek, belediye mallarını yönetmek, gelir ve alacaklarını kovalamak, belediye adına sözleşme yapmak, belediyeyi temsil etmek, mülkiye amirinin göndereceği mevzuatı yaymak ve ilân etmek gibi görevlerle yükümlüdür. (1580 sayılı Kanun Mad. 98, 99)

Belediye başkanı, Kanunda sayılan koşulların gerçekleşmesi halinde, Danıştay kararıyla başkanlıktan düşer. Belediye meclisi de, başkan hakkında yetersizlik kararı alabilir. (1580 sayılı Kanun Mad. 61, 76, 91)

VI — Belediye Örgütü

1580 sayılı Belediye Kanununun «Belediye Heyetleri, Memur ve Müstahdemler» başlıklı 88 inci maddesinde, belediyelerde başkan ve gereği kadar muavinden sonra, daire baş amirleri ile diğer personelin bulunacağı ifade edilmiştir.

Belediye kolluğunun görev ve kadrosu hakkında ayrı hükümler getirilmiştir. (1580 sayılı Kanun Mad. 104, 105, 107)

Bu hükümlerden, belediyelerin, adları sayılan baş amirliklere ve memurluklara uygun bir örgütlenmeye gidebilmeleri konusunda serbest bırakıldıkları anlaşılmaktadır. Nitekim uygulama böyle olmuş ve belediyeler, kendi ihtiyaç ve bünyelerine uygun bir örgütlenmeye gitmişlerdir. Sadece saymanlık örgütü bulunan belediyelerle, değişik hizmetleri yürütmek üzere geniş örgütler kuran belediyelerin de var olduğu görülmektedir. Özellikle ekonomik nitelikli hizmetleri yürütmek üzere katma bütçeli idareler, işletmeler kurulması her geçen gün artmaktadır.

Bu açıklama, doğurduğu sorunlar bir yana, örgütlenme yönünden belediyelerin bir başıboşluk içinde olduğunu ortaya koymaktadır.

VII — Belediye Harcamaları

Türkiye'nin çeşitli bölgelerinden, çeşitli nüfus gruplarına dahil 30 belediyenin 1965 ve 1966 yılları kesin hesapları üzerinden İç - Düzen Projesi içinde yapılan bir araştırmaya göre : (1)

İşletme konuları da dahil olmak üzere, bütün belediye hizmetleri için yapılan giderlerin, nüfus başına düşen miktarı 1965 yılında 112 ve 1966 yılında 125 liradır.

(1) Belediye Harcamaları, Z. Çoker, A. Üzelgün

Belediye idareleri, çeşitli kanunlarla kendilerine verilmiş, sayısız denemek çok miktardaki hizmetlerin yapılması için, nüfus başına 100 liranın az üstünde olan bir para harcayabilmektedirler. Bu miktarın küçüklüğü ortadadır. Hemen eklemek gerekir ki, ifade olunan harcama miktarı 30 belediye harcamasının ortalamasıdır. Bu miktarın çok daha altında harcama yapan belediyeler de vardır ve bunlar tüm belediyelerimizin çoğunluğunu teşkil etmektedir. Örneğin yılda, nüfus başına yapılan harcamanın 13 lira olduğu belediyeler vardır.

Belediyelerin içinde bulundukları sorunlardan önemli biri olarak görünen, belde hizmetleri için yapılan harcamaların bu azlığı, dolayısıyla yetersizliği, aynı zamanda görevlerin yapılmama veya düşük standartta yapılma nedenlerinden birisidir.

Ayrıca yine aynı yıllar içinde, Devlet genel bütçesi giderlerinin sırayla 14.5 ve 17 milyon lira olduğu, böylece nüfus başına düşen merkezî idare harcama miktarının 500 liranın üstünde olduğu düşünülürse, belediye ve merkezî idare görevlerini ve giderlerini karşılaştırmak kolaylaşır.

İKİNCİ BÖLÜM

GÖREVLER

Bu bölümde, belediyelere mevzuatla verilen ya da belediyelerin fiilen yapmakta oldukları görevler ve bu görevlerle yakından ilgili olan ilişkiler, gruplar halinde inceleneceklerdir.

I — SAĞLIK VE SOSYAL YARDIM GÖREVLERİ

Belde sınırları içinde bulunan insanların beden ve ruh sağlığı içinde yaşamasını sağlamaya yönelmiş hizmetlerin, Devletin tüm sağlık hizmetleri içindeki yerinin ne olduğunun ve nasıl olması gerektiğinin incelenmesi, sağlık hizmetlerinin amacına uygun bölümler içinde yapılacaktır.

A — ÇEVRE SAĞLIĞI GÖREVLERİ

Mevzuatımızda, çevre sağlığının açık bir tanımı yapılmadığı gibi, sağlık hizmetlerinden hangilerinin çevre sağlığıyla ilgili olduğu da belirtilmemiştir. Bunun böyle olması da olağandır. Çünkü, çevre sağlığıyla ilişkili hizmetlerin değişmez ve eksiksiz bir listesini vermek mümkün değildir.

Bu bakımdan incelemede, belediyelere mevzuatla verilen ya da belediyelerin ilgilenmekte oldukları ve aşağıda sıralanan sağlık hizmetleri, çevre sağlığı hizmetleri grubu içinde sayılmıştır.

1 — Salgın ve Bulaşıcı Hastalıklar Konusunda Merkezî Hükümet Örgütüyle Birlikte Çalışmak ve Bu Örgüte Yardım Etmek (1580 sayılı Belediye Kanunu Mad. 15/4 ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu Mad. 20/10).

Bulaşıcı hastalıklarla savaş hizmetinin büyük kısmının merkezî idare kuruluşları tarafından yapıldığı, belediyelerin hizmete katkısının

ve asıl görevli merkezî idareye yardımının, genellikle az, her belediye-
de farklı ve belli bir sistem ve programdan yoksun olarak yürütüldüğü
görülmektedir. Bu durumun nedeni, görevin hem merkezî idareye, hem
de belediyeye verilmesi ve fakat her iki idarenin görev alanlarının ve
sınırlarının belirtilmemesi, böylece hukukî bir görev karışımı yaratıl-
mış olmasıdır.

Bu hukukî karışıklık ve çapraşıklık, uygulamaya da aynen geçmiş-
tir. Merkezî idare ile belediyenin bazan aynı görevi mükerreren yapma-
ları, bazan her ikisinin de görevle ilgilenmemeleri, her iki idarenin de
ayrı beldelerde, görevin kapsamını değişik biçimlerde uygulamaları,
beldeler arasında görevin değişik seviyelerde, düşük kalitede ve pahalı
olarak yapılması sonucunu doğurmuştur.

Bu durumun düzeltilmesinin, görevin kapsamının ve görevlisinin
hangi kuruluş olduğunun açıklıkla belli edilmesini gerekli kıldığı görül-
mektedir.

Salgın ve bulaşıcı hastalıklarla savaş görevi, iki aşamalı bir hiz-
mettir :

Birinci aşama, hastalığın önüne geçici, yayılmasını önleyici tedbir
ve faaliyetleri,

İkinci aşama, çıkmış ve yayılmış hastalığı yok etmeyi, hastaları
iyi etmeyi amaç alan çalışmaları,

Kapsamaktadır.

Önleyici aşama, mahallî nitelikli hizmetleri gerektirir. Bu bakım-
dan mahallen yapılması uygun olur. Ancak bütün belediyeleri herhangi
bir ayırım yapmadan görevin yükümlüsü kabul etmek de yerinde değil-
dir. Zira görevin yapılması için lüzumlu kaynaklara (personel, araç,
gereç gibi) her belediyenin ayrı ayrı sahip olması ekonomik olmaz. Bu
bakımdan, bazı belediyelerde görevin ortaklaşa yapılması yolunu aç-
makta yarar vardır.

Genel olarak on bin nüfustan aşağı beldeler, aynı özelliklere sahip
ve buralardaki hizmetlerin kalitesi düşük olduğundan, bu gruba giren
belediyelerdeki önleyici hizmetlerin il özel idarelerince yapılması uygun
olur. Daha çok nüfuslu belediyeler hizmetlerini, kendileri yapmalıdırlar.

Tedavi edici aşama, belde dışındaki insanların da yararlanmalarına açık olan çeşitli tesislerin kurulmasını gerektirir. Bu aşamanın görevlisinin, merkezî idare olması uygun olur.

Nitekim 1580 sayılı Kanun da, belediyeleri, «hastalığın önüne geçmek ve yayılmasına mani olmak» deyimlerini kullanarak, bu düşünceye uygun biçimde, görevin ilk aşamasıyla ilgilendirmiştir. Mevcut karışıklığı daha çok, 1593 sayılı Umumî Hıfzıssıhha Kanunu yaratmıştır.

Öneri

Salgın ve bulaşıcı hastalıklarla savaşmak görevinin,

Salgın ve bulaşıcı hastalıkları önlemek için gerekli tedbirleri almak bölümü(koruyucu aşı, dezenfeksiyon, haşaratla savaş gibi) mahallî idarelerce, (nüfusu on bine kadar olan beldelerde özel idarece, daha büyüklerde belediyelerce)

Salgın ve bulaşıcı hastalıkları yok etmek ve hastalananları tedavi etmek bölümünü merkezî idarece,

Yapılmalıdır.

2 — Sağlık Denetimleri Yapmak

Çeşitli kanunlar, belediyelere, değişik konularda, sağlık denetimleri yapmak görevleri vermişlerdir. Belediyelerin çevre sağlığı hizmetlerinin önemli ve büyük bir bölümünü teşkil eden sağlık denetimlerine ilişkin bu görevler, aşağıda gösterilmiştir :

1 — Genel yerleri, yenilecek, içilecek ve kullanılacak şeyleri ve bunların bulunduğu yerleri denetlemek, (1580 sayılı Kanun Mad. 15/2, 15/3, 15/28, 1593 sayılı Kanun Mad. 20/8, 20/9, 181, 258-261, 224 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun Mad. 33 ve Gıda Maddeleri Tüzüğü)

2 — Hizmet erbabının sağlık denetimini yapmak, (1580 sayılı Kanun Mad. 15/61)

3 — İçme kullanma ve kaynak sularının sağlık denetimini yapmak, (1580 sayılı Kanun Mad. 15/25, 1593 sayılı Kanun Mad. 236 239, 240, 241, 2659 sayılı Kanun Mad. 7 ve Gıda Maddeleri Tüzüğü'nün, Membre ve İçme Suları Yönetmeliğinin, Kullanma Sularının Dezenfeksiyonuna ait Yönetmeliğin ilgili maddeleri)

4 — Konutların sağlık denetimini yapmak, (1593 sayılı Kanun Mad. 20/6, 250-257, 6785 sayılı İmar Kanunu Mad. 16)

5 — Fabrika ve iş yerlerinin sağlık denetimini yapmak, (1580 sayılı Kanun Mad. 15/76)

6 — Soğut hava tesislerinin sağlık denetimi yapmak, (1580 sayılı Kanun Mad. 15/61)

7 — Sũthaneleri sağlık bakımından denetlemek, (1580 sayılı Kanun Mad. 15/61)

8 — Bũtũn helâları sağlık bakımından denetlemek, (1580 sayılı Kanun Mad. 15/27, 1593 sayılı Kanun Mad. 249)

9 — Ilıca, hamam ve her nevi yıkanma tesislerini denetlemek, (1580 sayılı Kanun Mad. 15/56)

10 — Genel çamaşır yıkama yerlerini denetlemek, (1580 sayılı Kanun Mad. 15/75)

11 — Kanalizasyon, lâğım ve çukurları denetlemek, (1593 sayılı Kanun Mad. 244, 245)

12 — Sınâî kuruluşları, etrafındakilerin sağlığı, huzuru ve rahatı üzerinde yaptığı etkiler yönũnden denetlemek, (1580 sayılı Kanun Mad. 15/38)

13 — Genel yerlerin açılmasına izin vermek, (1580 sayılı Kanun Mad. 15/3, 1593 sayılı Kanun Mad. 272)

14 — Genel yerlerde çocukların çalıştırılmalarını önlemek, (1593 sayılı Kanun Mad. 176)

15 — Yazılı ve basılı kâğıtların kese kâğıdı olarak kullanılmasını önlemek. (3517 sayılı Yazılı ve Basılı Kâğıtların Kese Kâğıdı Olarak Kullanılmamasına dair Kanun Mad. 1, 2)

Bũtũn bu görevler, belediyelerin büyüklüğüne, sahip olduğu örgũt, personel ve tesislerin hacmine, görevin yapılması için ayrılan kaynağa ve yetkililerinin ilgisine göre çok farklı uygulamalara sahne olmakta, görevin yapıış biçimi ve derecesi, etkinliği, verim ve kalitesi, beldeden beldeye büyük değişmeler göstermekte ve genellikle hizmetler etkili ve verimli olarak yapılmamaktadır.

Bu durumun nedenleri değişiktir. Başlıcaları :

Sağlık denetimi görevleri belediyelere, başta 1580 sayılı Belediye ve 1593 sayılı Umumî Hıfzıssıhha Kanunları olmak üzere, değişik kanunlarla ve bu kanunların farklı hükümleriyle verilmiştir. Bu hükümler bazen birbirini tamamlamakta, bazen aynen tekrarı olmakta, bazen de değişik hükümler taşımaktadırlar. Örnek olarak konutların sağlık denetimini öngören 1593 sayılı Kanunun 252, 253 üncü maddeleriyle, 6785 sayılı İmar Kanununun 16 ıncı maddesi, helâların denetimiyle ilgili 1580 sayılı Kanunun 15/27 ve 1593 sayılı Kanunun 249 maddeleri gösterilebilir. Bunlardan ilki aynı kapsamla görevi tekrarlamakta, ikincisi aynı görevi farklı ifade etmektedir.

Bir mahallî kamu görevlisi olarak belediyelere, çeşitli kanunlarla görev verilmesi ya da bir görevin değişik ifadelerle farklı kanunlarda yer alması, görevin yapılmasına olumsuz etkide bulunmakta, uygulamada duraksama yaratmaktadır.

Sağlık denetimi hizmetlerinin standartları ya hiç belli edilmemiştir ya da eksik ve yetersizdir. Bu yüzden sağlık denetimi görevleri, belediyelerde, farklı seviye ve biçimlerde yapılmaktadır. Uygulama, denetimle görevli personelin ve belediye yetkililerinin kişisel anlayışlarına göre değişmektedir.

Mahallî özelliklere uygun belli ölçüdeki farklılıkların bulunması olağan ve hatta zorunludur. Ancak bu ölçünün, belli bir seviyeyi aşmaması gerekir. Aksi halde, hizmetin genel olarak kalitesi değişik olur ki bu, amaca uygun olmayan standart dışı bir uygulama demektir.

Belediyeler, sağlık denetimi görevlerinin ifasıyla ilgili duraksamalarını ve bilgi noksanlıklarını giderecek yeterli olanaklara sahip değildirler.

Halen belediyelerde sağlık denetimi görevlerini yapmakta bulunan sağlık ve kolluk personeli, bazan görevlerini ne biçimde yapacaklarını, yetkilerinin ne olduğunu bilmemekte ya da duraksamaktadırlar. Mevcut yazılı metinler, personelin bilgi ihtiyacını tam karşılamamaktadır. Hizmetlerin ne biçimde yapılacağının, hangi yöntem ve kurallara uyulacağının bilinmesi gerekir.

Belediyeler, görevin yapılması için sahip olunması zorunlu bazı tesislerden yoksundurlar. (Gıda veya içme suyunun kontrolü için, tahlil laboratuvarlarının bulunmaması gibi)

Gerçekten sağlık kontrolu görevine giren hizmetlerden bazılarının yapılması, bir takım tesislere sahip olunmasını gerektirdiği halde, belediyelerin hiçbir tesise sahip olmadıkları, merkezî idarenin olanaklarından yararlandıkları anlaşılmıştır. Bu durum, hizmetin hiç yapılmaması, her belediyede farklı nitelikte yapılması sonucunu yaratmaktadır.

Her belediyeye ayrı ayrı bu olanakları sağlamamanın da anlamsızlığı ve verimsizliği ortadadır. Uygun olanı, ortak özellikli belediyeleri bir tek tesisten yararlandırmak ve böylece ekonomikliği sağlamaktır.

Belediyeler, sağlık kontrolu görevini yapabilecek yeterli nitelikte ve sayıda örgüt ve personele sahip değildirler. Her belediyenin örgüt ve personeli de birbirinden farklıdır.

Diğer sağlık kontrollerından ayrı olarak sadece gıda kontrolu için bağımsız bir birim kuran belediye olduğu kadar, tüm belediye hizmetlerini yürütmek üzere bir tek kolluk memuruna sahip olan belediyeler de vardır. Örgütün ve personelin nitelik ve miktar bakımından genellikle hem yetersiz hem de farklı olduğu görülmüştür. Bu, hizmetin yapılmamakta olmasının ya da düşük seviyede ve farklı yapılmakta olmasının önemli bir nedenidir.

Her belediyenin hizmet alanının farklı, hizmet etkenliğinin değişik olduğu muhakkaktır. Bu bakımdan bütün belediyelerden, aynı nitelikte ve eşit sayıda personel çalıştırmaları, tek tip örgüte sahip olmaları beklenemez. Bir yandan hizmetin, belli bir seviyenin altına düşmeden yapılması, diğer yandan personel israfına gidilmemesi böylece hizmetin en ucuza maledilmesi gerekir.

Yurdumuzda halkın genellikle sağlık bilgisinin zayıf olması yanında, kontrol hizmetlerine yardımcı olmaması da, görevin yapılmasını güçleştiren nedenlerden biridir.

Gerçekten, tüm sağlık hizmetleri gibi, kontrol hizmetinin de gayesine ulaşabilmesi, sadece görevlilerin hizmete eğilmeleri ile mümkün değildir. Toplumun sağlık seviyesinin yükseltilmesi için, halkın eğitilmesi, bilgi ve davranışlarıyla hizmete katkıda bulunmasının sağlanması gerekir.

Sağlık denetimi görevleri, değişik kanunlar ve bu kanunların farklı hükümleriyle verilmiş ve böylece bir dağınıklık ve karışıklık yaratılmış olması yanında, bazı görevlerde boşluk ve çapraşıklık da vardır. Görevin ne olduğu, amaç ve kapsamı açıklıkla belli edilmemiştir.

Örnek olarak, genel yerlerin denetimi görevi gösterilebilir. Genel yerlerden hangilerinin denetime tabi olacağı hakkında kesin bir ölçü yoktur.

Denetlenmesi gereken yerler belediyelerce, süregelen uygulamaya göre ve mantıkla saptanmaktadır. Denetimi sadece gıda maddelerine inhisar ettiren, bütün genel yerleri kapsamına alan, eşyaları da denetleyen belediyeler mevcuttur. Hazır elbise ve kullanılmış eşya satan mağazaların denetime tabi olup olmadıkları hususunda bir görüş birliği yoktur. Bu yerler, genellikle, denetim dışındadırlar. 3512 sayılı Cemiyetler Kanununa tabi dernek, kulüp ve lokallerin sağlık denetimleri de aynı şekildedir.

Kontrol hizmetinin yapılış zamanı, hizmetin etkili ve sürekli olmasına elverişli değildir.

Özellikle gıda maddeleri, sadece satışa sunulduktan sonra kontrol edilmektedirler. Bu, kontrolün tesadüfe bırakılması demek olmaktadır. Etkili bir denetim, üretimden tüketime kadar bütün aşamaları içine almalı ve zorunlu olmalıdır.

Özellikle gıda denetimi yapacak personelin azlığı yanında, görev konusunda eğitilmemiş bulunmaları da önemli bir nedendir. Araştırma, gıda sağlığı konusunda belediyelerin, yetişmiş personele sahip olmadıklarını ortaya koymuştur. Teknik personel, hem sayı bakımından azdır, hem de bilgi seviyeleri gelişmeleri izlemek için yetersizdir.

Sağlığa zararlı gıda maddeleri yapan ya da satanlara verilen cezaların, günün koşullarına uygun olmaması ve çok hafif olması, kontrol hizmetini aksatan nedenlerden biridir.

Gerek 1593 sayılı Umumî Hıfzıssıhha Kanunun cezaî hükümleri, gerekse Türk Ceza Kanununun, 1593 sayılı Kanundaki ve Gıda Maddeleri Tüzüğündeki yasaklara aykırı hareket edenlere verilecek cezalarla ilgili 363, 396 ve 398 inci maddelerindeki cezalar ihtiyaca cevap vermemektedirler. (2)

Sağlık denetimi hizmetleri planlı, programlı ve düzenli olarak yapılmaktadır. Bunun nedeni, hizmetlerin bir sisteme bağlanmamış olma-

(2) Örneğin, gıda maddelerini karıştırmanın ve niteliğini bozmanın cezası, 1593 sayılı Kanunun 282 inci maddesine göre 5 TL'den 50 TL'ya kadar hafif para cezası ile 3 günden 1 aya kadar hafif haptir.

sı, belediyeler arasındaki uygulama farklılığı ve köylerde konunun tamamen başı boş olmasıdır.

Hiç denetlenmeyen, mükerreren denetlenen yer ve konular olmaktadır. Denetleme, belediye yetkilisinin kişisel anlayışına bağlı olarak ya da genel havanın gereği olarak yapılmaktadır.

Yine aynı şekilde beldeler arasında denetimin etkisi farklı olduğundan ve köylerde denetim söz konusu olmadığından, tüketim kabiliyeti fazla veya hinterlandı geniş olan şehirlerdeki yapımcılar, denetimden kaçmak için, hizmetin hiç yapılmadığı köylere ya da zayıf olduğu civar belediyelere yerleşmektedirler ve böylece ters bir sonuç doğmaktadır.

Anlatılan bu sistemsizlik denetim hizmetinin etkili, âdil, süratli ve düzenli yapılmasını engellemektedir.

Genel yerlerin açılmasına izin verme görevi değişik biçimlerde uygulanmaktadır. Değişiklik, hem açılmasına izin verilecek genel yerlerin kapsamı, hem de açılış izninin verilme biçimi için söz konusu olmaktadır.

Özelliği olan genel yerlerin açılış izinlerinin verilmesinde de farklılıklar vardır.

a — Gayri sıhhî müesseselerin açılış izinlerinin verilmesi : 1593 sayılı Kanuna ve bu Kanunun 270. maddesine dayanılarak çıkarılmış bulunan «Gayri Sıhhî Müesseselere ait Yönetmelik» le, çevresinde oturanlara fizikî, ruhî ve sosyal yönlerden az ya da çok zarar veren iş yerleri, gayri sıhhî müessese olarak tanımlanmış ve bu müesseseler 3 grupta toplanmıştır. Bu gruptan ilki olan birinci sınıf gayri sıhhî müesseselere, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının, 2 ve 3 üncü sınıf gayri sıhhî müesseselere de mahallî sağlık amirlerinin teklifi ile mülkî idare amirlerinin açılış izni vermeleri kabul edilmiştir.

Kanun ve yönetmeliğin, gayri sıhhî müesseselerin açılma izinlerinin verilmesi konusunda belediyelere söz hakkı tanımadığı ve hizmeti tamamen merkezî idareye verdiği görülmektedir.

Uygulama, mevzuata uygun olarak yürümekte ve gayri sıhhî müesseselerin açılmaları ile belediyeler ilgilenmemektedirler.

b — Turistik tesislerin açılış izinlerinin verilmesi; 6086 sayılı Turizm Endüstrisi Teşvik Kanununa göre, turistik yerlerin açılışları için

izin verme konusunda belediyelerin yetkisi, kurulacak kurulda temsilci bulundurmaktan ibarettir.

c — 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanununun kapsamına giren genel yerlerin açılış izinlerinin verilmesi: Kanunun 7 inci maddesine göre; otel, gazino, kahvehane, içki yerleri, bar, tiyatro, sinema, hamam ve plaj gibi genel dinlenme ve eğlence yerlerinin açılması polisin önceden yapacağı soruşturma üzerine, en büyük mülkiye amirinin iznine bağlıdır.

Uygulamada, 2559 sayılı Kanunun kapsamına giren yerlerin açılma izninin verilmesinde farklılıklar olmaktadır. Bazı beldelerde hem polis, hem belediye birbirlerinden habersiz olarak açılma izni vermekte, kararların çelişik olması gibi şaşırtıcı sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

Halen açılış izni, sadece belde sınırları içinde bulunan genel yerler için söz konusudur. Köy sınırları içindeki yerler böyle bir zorunluluğa bağlanmamışlardır. Hizmet, halk sağlığı ve esenliğiyle ilgili olduğuna göre, köy ve belde halkı için böyle bir ayırım yapmak doğru değildir.

Kaldı ki, köy yerleşim alanında denetim yapılmaması, belde içindeki denetimin etkisini de azaltmaktadır.

Genel yerlerin bulundukları yere göre farklı işleme bağlı tutulmaları ve nerede olurlarsa olsunlar, açılış iznine bağlı olmaları gerekir.

Genel yerlerin kapsamı konusunda, görüş ve uygulama farklılıkları vardır. Farklılığın nedeni, genel yerlerin tek tek sayılmak istenmesidir. Esasen, iş yerlerinden bir kısmının, açılış izninden ayrı tutulmasının yarar ve amacını anlamak mümkün değildir.

Yazılı ve basılı kâğıtların kese kâğıdı olarak kullanılmasının önlenmemekte olmasının asıl nedeni, ekonomik ve sosyal durumdur. Bununla birlikte belediyeleri görevi yapmaktan alıkoyan diğer bazı nedenlerin de var olduğu görülmektedir.

Ezcümle;

3517 sayılı Kanunla belediyeye, aykırı davranışı, sadece saptamak yetkisi tanınmıştır. Yetkinin, görevin önemiyle orantılı olması ve örneğin yoketme ve zor alımı da kapsamaması gerekir.

Sözü edilen Kanun, aykırı harekette bulunanlara uygulanabilecek ceza miktarını da günün koşullarına uygun düşmeyen bir tavanla sı-

nırlandırmıştır. Üst haddi 10 lira olan bir ceza, daha büyük kazanç getiren suçun işlenmesini önleyemez.

Çoğu belediyelerin, böyle görevlerin varlığını bilmemelerinin nedeni, konunun ayrı ve özel bir Kanunla düzenlenmiş olmasıdır. Uygulayıcı çeşitli kanunları ve bu kanunların dağınık hükümlerini öğrenmekte sıkıntı çekmekte, hatta bazan buna olanak bulamamaktadır. Belediye görevleri tek bir metinde toplanmalıdır.

Küçüklerin genel yerlerde çalıştırılmasını önleme konusunda 1593 sayılı Kanun, görevi belediyeye verdiği halde, 2559 sayılı Kanun genel kolluğu görevlendirmiştir. İki ayrı Kanunun farklı kuruluşları görevli kabul etmesi, görevin yeterli seviyede yapılamamasının önemli nedeni olmuştur. Nitekim uygulamada, bu yüzden farklılık, boşluk ve sürtüşme olmaktadır.

Öneri

1 — Nüfusu on binden fazla olan beldelerde, denetim hizmetleri belediyelerce yürütülmelidir. Zira, tartışılabilirliği muhakkak olmakla beraber, on bin nüfusun, hizmetlerin yapılması bakımından bir kriter olduğu anlaşılmaktadır. Bu nüfustan aşağı belediyelerde denetim hizmeti ya hiç yapılmamakta, ya da çok etkisiz olarak yapılabilmektedir.

Daha az nüfuslu beldelerle köylerde ise hizmet, il özel idareleri tarafından yürütülmelidir. Zira özel idare, hizmet alanı bütün bir il olan mahallî idare birimidir. Bunun için özel idarenin, hizmete uygun bir örgütlenmeye gitmesi zorunludur. Hatta, sağlık denetimi hizmetlerini, nüfusu on binden aşağı beldelerle, köylerde yapmak üzere, il özel idarelerinden daha farklı yeni bir mahallî idare birimi kurmak da düşünülebilir. Bu, hizmet alanı sadece bir ilçe ile çevrili olan «ilçe özel idaresi» dir.

Tabii ki yeni idarenin, sadece sağlık denetimi hizmetlerini yürütmekle görevlendirilmesi düşünülmemektedir. Diğer sağlık hizmetleriyle beraber, belediyelere ve köylere bırakılmış diğer görevlerden uygun olanlarının, hizmet alanının darlığı, halka ve hizmete yakınlığı bakımından bu idareye verilmesinden yararlı sonuçlar çıkabilir.

İlçe özel idarelerinin, il özel idareleriyle köylere ve belediyelere göre daha etkili ve verimli olarak yürütebilecekleri hizmetler vardır ve sağlık denetimleri bunlardan bir tanesidir.

Yine aynı şekilde, metropol alan içinde bulunan belediyelere ait sağlık denetim hizmetlerinin de bu alanda görevli idarelerce yurütülmesi uygun olur.

2 — Sağlık denetimi görevleri konusunda merkezî idare şu hizmetleri yapmalıdır :

a — Sağlık denetimi hizmetlerinin standartlarını saptamalıdır.

b — Belediye ve özel idarelerin bu standartlara uygun hizmet yapıp yapmadıklarını izlemeli, denetlemeli ve gerekli tedbirleri almalıdır.

c — Hizmetlerin en iyi biçimde yapılmasını sağlamak üzere, belediyelere yol göstermeli, yazılı metinler hazırlamalı, duraksamalarını gidermelidir.

ç — Halkın sağlık bilgisini yükseltici çalışmalarda bulunmalıdır.

d — Hizmetlerin, yurt ölçüsünde verimli ve dengeli yürümesini sağlayacak biçimde planlamasını yapmalıdır.

e — Belediyelerin ve il özel idarelerinin, hizmetle ilgili bulunan personel ihtiyacını karşılamalı, personelin eğitimlerini sağlamalıdır.

f — Uygun bölgelerde, laboratuvar, enstitü, kimyahane gibi tesisler kurarak belediyelerin yararlanmalarına açık tutmalıdır.

3 — Sağlık denetimi görevleri, belediyelere tek bir kanunla, açık ve belli hükümlerle verilmelidir.

4 — Denetimle ilgili müeyyideler ağırlaştırılmalı ve ilgilileri dikkatli olmaya zorlayacak düzeyde olmalıdır.

5 — Denetimin, üretimden tüketime kadar olan bütün aşamaları kapsayacak biçimde zorunlu ve sistemli olması sağlanmalıdır. Zorunlu denetimden amaç, bugünkü tesadüfe bırakılmış denetimin aksine, tüketime sunulan her konu ve maddenin, önceden denetimden geçmiş olmasıdır.

6 — Hizmet ayrımı yapılmaksızın, halka hizmet sunan bütün hizmet erbabı, sağlık denetimine tabi tutulmalıdır.

7 — Konutlar, proje - inşaat - kullanma izni verilmesi - kullanılması sıra ve aşamalarında sürekli olarak sağlık denetimine tabi tutulmalıdır.

8 — On binden yukarı nüfuslu belediyeler, sağlık denetimi hizmetini yürütebilecek örgüt ve personele sahip olmak zorunluluğunda tutulmalıdır.

Daha az nüfuslu belediyelerin sağlık denetimi hizmetlerini, il özel idarelerine ya da uygun olması halinde ilçe özel idarelerine ait personel yürütmelidir.

Her iki grup için de, görevli personel, bu amaçla yetiştirilmiş çok yönlü sağlık teknisyeni olmalıdır. Hatta bu personel, başka sağlık görevleriyle ve sair hizmetlerle de görevlendirilebilir.

9 — Sağlık denetimi görevinin gerektirdiği tesisler, il özel idarelerince kurulmalı ve yönetilmelidir.

Birden fazla ilin ya da bir bölgenin ihtiyacını karşılayabilecek olan tesisler, merkezî idarece kurulmalı ve belediyeler bu tesislerden yararlanmalıdırlar.

10 — Köy ve belde ayrımı yapılmadan, bütün yerleşme alanlarındaki genel yerler, izin alınarak açılabilmelidirler.

a — Açılma izni her türlü iş yerini kapsamına almalıdır.

b — Açılma izni için;

Polisin görev alanına giren yerler için önceden polis inceleme yapılmalı ve sonradan belediyeler,

Turistik yerler için, önceden belediyenin incelemesi ile Turizm ve Tanıtma Bakanlığı,

Gayri sıhhi müesseseler için, nüfusu yüz binden fazla olan belde-lerde belediyeler, daha küçüklerde il özel idareleri,

Yukardaki ayrımlar dışında, beldeler için belediyeler, köyler için il özel idareleri,

Karar vermelidir.

c — Açılma izninin tamamlama biçimi, belediye yönetmelikleriyle düzenlemeli, izni belediye encümeni vermelidir.

11 — Küçüklerin genel yerlerde geliştirilmesini önlemek genel kol- luğun görevi olmalı, belediyeler konu ile ilgilenmemelidirler.

12 — Yazılı ve basılı kâğıtların torba kâğıdı olarak kullanılmasını önlemekle görevli olan belediyeye daha geniş yetkiler tanınmalı (Torba kâğıdı olarak kullanılan yazılı ve basılı kâğıtları yok etme ve zor alımı, suç işleyenlere miktarı günün koşullarına uygun ceza verme gibi) ve görev Belediye Kanununda yer almalıdır.

3 — Genel Yerleri Temizlemek, Özel Yerlerin Süprüntülerini Toplamak ve Pislik Maddelerini Kaldırıp Yok Etmek (1580 sayılı Kanun Mad. 15/10/23/24, 19/4B, 1593 sayılı Kanun Mad. 20/5, 248)

Temizlik işlerini yürütmek olarak adlandırılabilir olan görev, diğer bütün belediye görevlerine göre bütün belediyelerce daha fazla benimsenmekte ve yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Ne var ki her belediyede, görevin etkenliği ve yapılma derecesi farklı olmaktadır. Nüfus miktarları ve alanları birbirine çok benzeyen belediyeler, temizlik işleri için farklı miktar ve seviyede personele ve tesise sahip olmaktadırlar. Nüfus başına düşen harcama bakımından, beldeler arasında on bir misli fark olduğu hesaplanmıştır.

Belde halkı, temizlik konusunda belediyelere yardımcı olmamaktadır.

Belediyeler, temizlik işlerini yürütmek için sağladıkları gelirden çok daha fazla gider yapmaktadırlar. Araştırma yapılan 15 belediyenin temizleme ve aydınlatma resmi olarak 1965 yılında 3.267.388 TL. ve 1966 yılında 4.084.513 TL. aldığı, buna karşılık aynı yıllar da temizlik işlerine 10.821.299 TL. ve 12.171.233 TL. harcadığı hesaplanmıştır. Bu rakamlardan, gelirle gider arasındaki farkın, giderin aleyhine olmak üzere 1965 yılında 7.553.911 TL. ve 1966 yılında 8.086.720 TL. olduğu sonucu çıkmaktadır.

Yine ayrıca, bir beldede tek bir müessesenin çöplerinin toplanması ve taşınması için yılda belediyece 5.270 TL. harcama yapıldığı, buna karşılık aynı yerden temizleme ve aydınlatma resmi olarak sadece 694 TL. alındığı saptanmıştır. (Gelir rakamları, temizleme yanında aydınlatma resimlerini de kapsamaktadır.)

Öneri

1 — Temizlik hizmetini yürütmek belediye görevi olmalıdır.

2 — Temizlik hizmeti, karşılığında herhangi bir ücret alınmadan yapılması gerekli bir kamu hizmeti sayılmamalı, hizmetin maliyeti hesaplanmalı ve ilgililerinden alınmalıdır.

Çöp çıkaran ve çöp bulunan yerler belediyeye külfet yükleme bakımından;

a — Alışılmış ve günlük çöp çıkaranlar, (evler)

b — Alışılmışın dışında çok miktarda çöp çıkaranlar, (müesseseler, genel yerler, işyerleri gibi)

Olarak iki gruba ayrılıp, birinci gruptakilerin temizleme ücreti geçer bedel üzerinden, ikinci grup içindekilerin ücreti de hizmet karşılığı olarak alınmalıdır.

3 — Belediyelerin ortak tesis ve personelden yararlanmaları mümkün olmalı ve belediyeler buna özendirilmelidirler.

4 — Belde sakinleri, beldenin temiz tutulması gerekliliğine inandırılmalı ve bu bilince sahip olmaları için eğitilmelidirler. Bu amaçla her türlü araçtan yararlanılmalı ve gerek merkezi idare, gerekse belediyeler çaba göstermelidirler.

Ayrıca, temizliği bozanlar hakkınma, yeterli ve etkili cezalar uygulanabilmelidir. Belediye kolluğu, pislik yaratan etkenleri, pislği yaratınlara kaldırtabilmeli, doğrudan para cezası uygulayabilmelidir.

4 — Mezarlık ve Cenaze Yıkama Yerleri Kurmak ve Ölülerin Muayenelerine, Yıkamalarına, Kefenlenmelerine, Taşınmalarına ve Gömülmelerine İlişkin Hizmetleri Yürütmek (1580 sayılı Kanun Mad. 15/5/34, 1593 sayılı Kanun Mad. 234, Mezarlık Tüzüğü ve Yönetmeliğı)

a — Görev

Mezarlık işlerini yürütme görevine belediyeler genellikle ilgi göstermekte ve bazı hizmetleri yapmaktadırlar. Ancak her belediye'deki uygulama ve görevin yapılışına ayrılan kaynaklar farklı olmakta, özellikle küçük belediyelerde hizmet, ilkel bir biçimde yürütölmektedir.

Hemen ifade etmek gerekir ki, mezarlık yapma, mezarlığı iyi bir biçimde yönetmek ve ölümlle ilgili işleri yapmak, mahallî nitelikli, bu itibarla mahallî idarelerce yapılması gerekli hizmetlerdir. Bu bakımdan şim-

diki durumun, yani görevlerin ve belediyenin görevli olmasının aynen devam etmesi uygun olur.

Ancak, mezarlıkla ilgili tesislerden bir grup belediyenin, hatta köylerin ortaklaşa yararlanması, görevin daha verimli olmasını sağlar ve yapılma seviyesini yükseltebilir. Birbirine çok yakın belediye ve köyler arasında ya da metropol bölgelerdeki belediye ve köyler arasında birlik kurarak bu ortaklaşa yararlanma sağlanabilir. Ortak yararlanma; mezarlık yeri, mezarlık örgüt ve personeli, araç ve gereçleri için geçerli kılınabilir. Yani, komşu belediye ve köyler, ölüleri için bir tek mezarlık kurabilir, aynı araçlardan ve personelden ortaklaşa yararlanabilirler.

Komşu belediye ve köyler arasında bu amaçla kurulacak birliğe il özel idaresi ön ayak olabilir. Hizmetlerin ortaklaşa yapılması için birlik kurulması zorunlu da değildir. Özel idarelerin görevlendirilmesi de aynı amacı sağlayabilir.

Öneri

Mezarlıkla ilgili bütün görevler mahallî niteliklidirler ve mahallen yürütülmelidirler.

Diğer belediye ve köylerle ortak hareket etme olanağı bulamayan birbirlerine uzak belediyeler, görevleri, kendi başlarına yürütmelidirler.

Komşu ve birbirlerine yakın olan belediye ve köyler, mezarlıkla ilgili görevlerini, kuracakları birlik eliyle, ortaklaşa yapmalıdırlar,

Müslüman olmayanlara ya da şehitlere ait mezarlık işleri, bir ili ilgilendirmekte ise, il özel idarelerince yürütülmelidir.

b — İlişki

1 — Ölülerin yakılması için fırın yaptırmak isteyen belediyelerin, hazırladıkları projeleri Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına onaylatmak ve izin almak zorunluğunda oldukları kabul edilmiştir. (1593 sayılı Kanun Mad. 224)

Yurdumuzdaki belediyelerde ölü yakma fırını yoktur. Bu bakımdan ilişki, fiilen işlememektedir.

Esasen ölü yakılması, Türklerin dinî inanç ve geleneklerine aykırı düşmektedir.

Ancak memleketimizde, başka dinden olan kitlelerde yaşamaktadır. Ölü yakma arzusu doğabilir.

İsteğin karşılanması için ölü yakma fırını kurulması zorunludur ve bu bir belediye görevidir.

Belediyenin böyle bir görevi yapma zorunluluğu karşısında bulunması halinde, tesisin projesinin onanması ve izin alma işlemlerinin lüzumu ve yararı tartışılabilir. Onama ve izin almanın, zaman alıcı, buna karşılık hizmete az yararlı olacağı düşünülmektedir. Bunun yerine ölü fırınlarının sağlık ve fennî koşullarını önceden düzenlemek daha uygun ve pratik olur.

Öneri

Belediyelerce yaptırılacak ölü yakma fırınlarının projelerinin Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca onaylanması ve yapma izin alınması şeklindeki ilişki kaldırılmalı, ölü yakma fırınlarında bulunması gerekli fen ve sağlık koşulları, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca, bir yönetmelikle düzenlenmelidir.

2 — Belli ve bilinen mezarlıklar dışında ölü gömülmesine, olağanüstü durumlarda ve sağlık bakımından sakınca olmadığı hallerde, Bakanlar Kurulu Kararıyla izin verileceği öngörülmüştür. (1593 sayılı Kanun Mad. 211)

Araştırma yapılan belediyelerde, belli mezarlık dışına ölü gömülmesine ve ilişkinin işlediğine rastlanmamıştır. Ancak ender de olsa bu kabil ölü gömülmesi olduğu bilinmektedir.

Gerek 1580 sayılı Kanun (Mad. 15/5), gerekse 1593 sayılı Kanun, (Mad. 211) gösterilen mezarlıklardan başka yere ölü gömülmesini yasaklanışlardır. Bu, mezarlık işlerinin bir bütün olarak belediyelere verilmesinin doğal bir sonucu ve memleketimiz gerçeklerinin kaçınılmaz bir görüntüsüdür. Beldenin estetiğinin ve sağlığının bozulabileceğini de nedenler arasına katmak gerekir.

Bununla beraber bu kurala bir ayırım getirmek de zorunlu görülmüştür. Ayırımın aynı gerekçelerden doğduğu söylenebilir. Çünkü, büyük ve memlekete yararlı hizmetler yapmış kişilerin, Devlet politikası yönünden önem taşıyanların ya da genel yere gömülmesinde sakınca görülenlerin mezarlıklardan başka yerlere gömülmesi gerekebilir.

Görüldüğü üzere ayırık durumlar pek azdır ve bunları önceden belirlemek güçtür. Ayrıca konu, sürtüşme ve kötü kullanmalara her zaman açıktır. Bu bakımdan yetkinin mahallî makamlara ve hele belediyelere tanınması sakıncalıdır.

Mezarlık dışına ölü gömülmesi için konulan kayıtlar, memleketimiz koşulları bakımından doğrudur.

Öneri

Belediyece belirtilen mezarlık dışına ölü gömülebilmesi için, Bakanlar Kurulunun karar almasını öngören ilişki aynen devam etmelidir.

3 — Bir şehir ya da kasabadan diğerine taşınacak ölülerin, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca düzenlenecek yönetmelikte öngörülen niteliklere uygun olarak tabutlanması gerektiği kabul edilmiştir. (1593 sayılı Kanun Mad. 230)

Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, «Ölülerin Bir Yerden Diğer Yere Nakline Dair Talimatname» ismi ile sözü edilen Yönetmeliği yapmış ve 3.12.1930 tarihinde yürürlüğe koymuştur.

Ölü taşımalarında, bu Yönetmeliğin uygulandığı anlaşılmaktadır.

Ölülerin, bir yerden başka bir yere taşınmaları sırasında bazı kurallara uyulmasının zorunluluğu ve yararları açıktır. Bu kuralların, en yetkili sağlık kuruluşu olan Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca, bir yönetmelik şeklinde saptanmasında, uygulamada birliğin sağlanması bakımından yarar vardır.

Bu bakımdan, şimdiki ilişkinin devam etmesi uygun olur.

Öneri

Ölülerin bir yerden diğer yere taşınması koşullarının, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca bir yönetmelik halinde düzenlenmesi ve belediyelerin bu yönetmeliğe uygun davranmak zorunluluğunda bırakılması biçimindeki ilişki aynen devam etmelidir.

4 — Belediyelerin, ölünün bulunduğu yerden mezarlığa kadar taşınması konusunu düzenleyen bir yönetmeliği, mahallî sağlık makamlarının görüşünü almak suretiyle yapmaları gerektiği, kabul edilmiştir. (1593 sayılı Kanun Mad. 222)

Uygulamada, genellikle büyük belediyeler, anılan yönetmeliği yapmakta ve ölü taşımada uygulamaktadırlar. Ancak, küçük belediyelerin, böyle bir görevden ve ilişkiden haberdar olmadıkları ya da yapmış olsalar da uygulamadıkları görülmektedir.

Amaç, cenazelerin bulundukları yerden mezarlığa kadar taşınmalarını ve gömülmelerini belli bir düzene bağlamaktır.

Önceden bir düzenleme yapılmamış ve koşulların belirtilmemiş olması, taşıma ve gömmenin gelişi güzel yürümesini gerektirir ki, bunun sakıncaları açıktır.

Böyle bir düzenleme yapılması sırasında, konu, özellikle sağlığı ilgilendirdiğinden, sağlık kuruluşunun görüşünün alınması, zorunludur.

Bu nedenlerle, şimdiki ilişkinin yararlı olduğu ve devam etmesi gerektiği düşünülmektedir. Hatta konu, protokol ve güvenlikle de ilişkili olduğundan, yönetmeliğin düzenlenmesi sırasında bunları da gözönünde tutan bir sisteme gitmek uygun olur.

Öneri

Belediyeler, cenazelerin bulunduğu yerden mezarlığa kadar ne biçimde taşınacaklarını ve gömüleceklerini gösteren bir yönetmelik düzenlemekle görevli olmalıdırlar.

Yönetmeliğin yapılması sırasında, merkezî idarenin sağlık, güvenlik ve protokol görevlilerinin görüşü alınmalıdır.

5 — Gürültü ile savaşmak

Gürültüyle savaş konusunda belediyelere açık ve ismi ile belli edilmiş bir görev verilmemiştir.

Görevin açık hukukî kaynağının 2559 sayılı «Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu» olduğu görülmektedir. (Mad. 1, 13)

Türk Ceza Kanununun 546 ncı maddesi, gürültüyü, halkın huzur ve rahatını bozan bir eylem olarak kabul etmiş ve yer, zaman ve saat ayrımı yapmaksızın suç saymış ve cezaya bağlamıştır.

Araştırma yapılan belediyelerde, belediye idarelerinin gürültüyü önleme konusunda yeterli çabada bulunmadıkları anlaşılmıştır. Gerçi belediye kolluk yönetmeliklerinde, genellikle, gürültü konusuna değinen ve gürültü yapmayı müeyyideye bağlayan hükümler mevcuttur. An-

cak, bu hükümler ender belediyelerde ve sınırlı olarak uygulanmaktadır. Bu durumun nedenini ilgililer, konu ile genel kolluğunda ilgilenmekte olmasına bağlamışlardır. Gerçekten de genel kolluğun ve özellikle bel-
delerde polisin, gürültü ile uğraştığı ve gürültü yapanları önce uyardığı, buna uyulmadığı takdirde adliyeye verdiği öğrenilmiştir.

Gürültüyü önleme konusunda beldelerde, hem genel kolluğun hem de belediyenin görev yüklendiği anlaşılmaktadır.

Belde halkının ortak yaşamasının sonucu olan ve genel dirliği bozan gürültünün çıkışından itibaren azaltılması ve yok edilmesi için gerekli bütün tedbirleri almak, müesseseleri kurmak ve yaşatmak tamamen mahallî hizmetlerdir. Hizmetteki birliği korumak için denetleme safhasının görevlisi olarak da belediyeyi tanımak gerekir.

Öneri

Gürültü ile savaş görevinin uzun süreli tedbirleri; halkın eğitilmesi ve imar planlarının bu açıdan yapılarak uygulanmasıdır.

Kısa süreli tedbir ise, gürültüyü kontrol etme, gerekli tedbirleri alma, yasaklama, ilgilileri cezalandırma görev ve yetkilerinin belediyeye verilmesidir. Gürültü ile savaş denetleme görevinin yükümlüsü kabul edilen belediyenin, görevi yapabilecek (gece kontrolü da dahil) bir örgütlenmeye gitmesi gerekir. (3)

6 — Hava Kirlenmesiyle Savaşmak

Yürürlükteki mevzuat, hava kirlenmesine karşı savaşma konusunda belediyelere herhangi bir görev vermemiştir. Böyle olması da doğaldır. Zira, hava kirlenmesi konusu, yurdumuzda, ancak yoğun sanayileşmenin ve şehirleşmenin başladığı yakın tarihlerde ve belli bir kaç büyük şehir için sorun olmak niteliğini kazanmıştır. Aslında, insan sağlığı ve yurt ekonomisi için büyük zararları bulunan hava kirlenmesinin ele alınması ve savaş yöntemlerinin belirtilip uygulanması zamanı gelmiştir. Nitekim Ankara şehrinin kirli havasının temizlenmesi konusunda, Ankara Belediyesinin de katıldığı bazı çalışmalar yapıldığı ve ilgili kuruluşların katılmasıyla millî ve milletlerarası düzeyde toplantılar yapıldığı bilinmektedir.

(3) Polisin, emniyet ve güvenlik hizmetine ilişkin görevi saklıdır.

Başica şu etkenler, bir şehrin havasının kirlenmesine yol açar :

— Şehrin kuruluş yerinin özelliği.

— İmar planının yapılmasında ve uygulanmasında, hava kirlenmesinin düşünülmemesi.

— Trafik akımının bozukluğu.

— Şehir ısınması için dumanlı yakıt kullanılması.

Bütün bu ve diğer etkenlerin yok edilmesinin, bir mahallî görev olduğu görülmektedir. Belediye, belde halkının ortak yaşantısının bir sonucu olan hava kirlenmesine engel olucu tedbirleri önceden almak, buna rağmen kirlenmiş bulunan havayı temizlemek için de gerekli faaliyeti göstermek durumundadır. Ancak, özellikle görevin ikinci aşamasında, yani kirli hava ile savaşmak konusunda, merkezî idare kuruluşlarının ilgili belediyeye yardımcı olmaları zorunludur. Bu yardım, hava kirlenmesine yol açmayan bir ısınma sisteminin kurulup uygulanmasında, kirli havayı temizleyecek büyük gereçlerin sağlanmasında, uluslar arası kuruluşlarla ilişki kurulmasında, konunun planlanmasında ve hukukî düzenlenmesinin yapılmasında, söz konusu olabilir.

Öneri

Belediyeler, havanın kirlenmesine engel olucu tedbirleri almak ve uygulamakla görevli olmalıdırlar. Bu tedbir ve faaliyetleri saymak mümkün değildir. Zira her konu, hava kirlenmesiyle ilgili olabilir. Ancak, imar planının yapılması ve uygulanmasında, trafik düzeninin sağlanmasında, yeşil alan kurulmasında, sanayi ve yerleşme alanlarının belirtilmesinde ve kalorifer ateşçilerinin eğitilmesinde, belediyeler, hava kirlenmesine engel olacak bir davranış içinde bulunmalıdırlar.

Alınan tedbir ve sürdürülen faaliyete rağmen havası kirlenen şehir, merkezî idare kuruluşları, her türlü merkezî yardımı yapmalıdırlar.

B — SAĞLIK TESİSLERİ KURMAK VE YÖNETMEK GÖREVLERİ

Sağlık hizmetlerinin, insan sağlığını korumaktan sonra gelen amacı hastalananları tedavi etmektir. Bu amacın gerçekleştirilmesi, bazı tedavi edici tesislerin kurulmasını ve işletilmesini gerekli kılmaktadır.

Aşağıda, belediyelerin, tesis kurarak yapmakta oldukları, hastalanların tedavi edilmesini amaç edinen sağlık hizmetleri tanıtılmaktadır.

1 — Belediye Hastaneleri Kurmak ve İşletmek (1580 sayılı Kanun Mad. 15/53, 1593 sayılı Kanun Mad. 20/13)

Bütün Türkiyede, 1967 yılı rakamlarına göre, belediyelere ait 2617 yataklı 10 adet hastahane mevcuttur.

Hastahane ihtiyacı, başta Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı olmak üzere çeşitli kamu kuruluşlarına ve özel sektöre ait tesislerle karşılanmaktadır.

2 — Akıl Hastaneleri Kurmak ve İşletmek (1580 sayılı Kanun Mad. 15/45)

Akıl hastahanesine sahip olan belediye mevcut değildir. Belde halkından akıl hastası olanlar, fakir oldukları takdirde, belediyece gideri karşılanarak, merkezî idareye ait kurumlara gönderilmektedir.

3 — İlk Yardım ve İmdat Merkezleri Kurmak ve İşletmek (1580 sayılı Kanun Mad. 15/52)

Görev, kısmen ve ender belediyeler tarafından yapılmaktadır. Bazı belediyeler, sahip oldukları hasta taşıma araçlarını bu görevin yapılmasına ayırmışlardır.

Sağlıkla ilgili olmayan personel tarafından ve belli bir ölçü ve standartta uyulmadan yönetilen taşıt aracı, haber verilen hastayı en yakın hastaneye götürmekte ve hizmet böylece bitmektedir.

Görevin hukukî kaynağının istediği anlamda bir «ilk yardım ve imdat merkezine» sahip olan belediye mevcut değildir.

Ambulans hizmeti, belediye dışında il özel idareleri, merkezî idare ve çeşitli kamu kuruluşlarıyla özel sektör tarafından da yapılmakta ve fakat bu birimler arasında işbirliği kurulamamaktadır.

Sağlık hizmetlerinin sosyalleştirildiği bölgelerde hizmet, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca yürütülmektedir.

4 — Muayenehane ve Dispanserler Kurmak ve İşletmek (1580 sayılı Kanun Mad. 15/57, 1593 sayılı Kanun Mad. 20/13)

Görev, belediyelerce genellikle yapılmamakta, ihtiyaç Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca karşılanmaktadır.

5 — Doğuma Yardım Edici Tesisleri ve Örgütü Kurmak ve İşletmek

1580 sayılı Kanunun 15/45, 15/57 ve 1593 sayılı Kanunun 20/13, 20/14, 154 ve 162. maddeleriyle belediyelere;

- Doğum ve emzirme evleri kurmak ve işletmek,
- Fakirler için bedava doğum yaradımı yapmak üzere ebe çalıştırmak,
- Süt çocuğu muayene, danışma ve tedavi evi kurmak ve yönetmek,
- Fakir kadınların doğurmasına parasız yardımda bulunmak, Görevleri verilmiştir.

Araştırma yapılan belediyelerden hiç biri, doğumla ilgili tesislere sahip değildirler. Bu bakımdan görevin tesisle ilgili kısmının yapıl-makta olduğu söylenebilir. Geriye kalanlar bir dereceye kadar yapılmaktadır. Sosyalizasyona giren bölgelerde hizmet, merkezî idareye geçmiştir.

6 — Eczane Olmayan Yerlerde Eczane Açmak (1580 sayılı Kanun Mad. 15/57, 1593 sayılı Kanun Mad. 20/11)

Araştırmada eczane açan ve işleten belediyeye rastlanmamıştır.

Hizmet, özel eczaneler tarafından yapılmakta ya da hiç yapılmamaktadır.

7 — Fennî Buğuevi (Tebhirhane Kurmak ve İşletmek : (1580 sayılı Kanun Mad. 15/45)

Görev, büyük ölçüde yapılmamaktadır.

8 — Fuhuş Nedeniyle Bulaşan Hastalıkların Yayılmasını Önlemek ve Hastalananları Tedavi Etmek Üzere Tesisler Kurmak ve İşletmek

1593 sayılı Kanunun 128 inci maddesiyle, fuhuş yüzünden çıkan hastalıkların yayılmasına engel olacak tedbirleri almak görevi, Sağlık ve Sosyal Yardım ve İçişleri Bakanlıklarına verilmiş,

131 inci maddesiyle ise, bu tedbirlerin gerektirdiği giderlerin belediyelere ait olduğu, belediyelerin bu amaç için genel ev sahiplerinden bir ücret alabilecekleri, kabul edilmiştir.

Aynı konuyu düzenleyen «Fuhuşla ve Fuhuş Yüzünden Bulaşan Zührevî Hastalıklarla Mücadele Nizamnamesi»nin 100 ve 120 inci maddelerinde de ayrıntılı bilgi vardır.

Araştırma yapılan belediyelerden birinin «Zührevî Hastalıklar Dispanseri» ne sahip olduğu ve dispenserin belediyece yönetildiği görülmüştür. Bu dispenserde, fuhuş yüzünden yayılan hastalıklarla savaş konusunda gerekli çalışmalar yapılmakta, ezcümle, muayene ve tedavi hizmetleri yürütülmektedir.

Sosyalizasyona dahil beldelerde görev, merkezî idare tarafından (Frengi ve Lepra Başkanlığı) yapılmaktadır.

Buraya kadar yapılan tesbitlerin özet sonucu, belediyelerin, sağlık tesisleri kurmakla ilgili görevlerini yapamadıkları şeklinde olmaktadır.

Gerçekten araştırma, mevzuatla belediyelere verilmiş bulunan bu tür görevlerden sadece bazılarının, yine sadece bazı belediyeler tarafından ve yetersiz olarak yapılabilmekte olduklarını ortaya koymuştur. Bu durumun önemli nedeninin, mevcut görev ayrımı daha doğrusu görev dağılımı olduğu anlaşılmaktadır.

Zira, halihazırda bütün devlet kuruluşları sağlık tesisleri kurmakla görevlendirilmişlerdir ve fiilen de kurmaktadırlar.

Bu, bir yandan kuruluşlar arasında görev karışımı yaratacak kaynakların israfına yol açmakta, diğer yandan belediyelerin görevle ilgilenmemeleri sonucunu doğurmaktadır.

Belediyelerin sağlık tesisleri kurma görevlerini yapmamakta olmalarının önemli sonucu ise, hizmetlerin yurt yüzeyinde eşit dağıtılmaması ve belli standartlara uyulmaması olmaktadır.

Bu nedenler ve sakıncalar, beldede sağlık tesisleri kurma hizmetinin görevlisini, koşullara ve ihtiyaçlara uygun düşecek biçimde yeniden belirlemenin gerekli hale geldiğini ortaya koymaktadır.

Anayasa ve 224 sayılı Kanun, görevliyi belli etme konusunda yeterli açıklığı getirmişlerdir. Sağlık hizmetlerinin sosyalize edildiği bölgelerde, çevre sağlığı dışında kalan bütün sağlık hizmetlerinin merkezî idare (Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı) tarafından yapılması ka-

bul edilmiştir. (224 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun Mad. 33) (1)

Bu hukukî veriler dışında uygulama da sağlık tesislerinin belediyeler tarafından kurulup işletilmesinin mümkün olmadığını ortaya koymaktadır. Zira 40 yıllık denemenin sonunda sağlık tesisine sahip olan ve bu yolla halka hizmet eden belediyenin çok az olduğu görülmektedir. Tesislerin gerek kurulmasının, gerek işletilmesinin pahalılığı ve teknik özelliği, uygulamanın bu biçimde olmasının nedenidir.

Kaldı ki, ilerleyen teknolojiye ve yükselen refah seviyesine uygun olarak, tedavi edici sağlık hizmetlerinde de daima gelişen bir uzmanlaşmaya gidilmektedir. Bugün artık her hastalığı tedavi eden klasik hastane devri kapanmış, hastalığın türüne göre hastane yapımına gidilmiştir. Her belediyenin bütün bu tesisleri kurmasının olanaksızlığı yanında, kurması halinde meydana gelecek atıl kapasite ve kaynak israfı da açıklamaya lüzum göstermeyen önemli bir husustur.

Bütün kamu kuruluşları (belediyeler de dahil) arasında işbirliği sağlamak suretiyle bu engellerin giderilebileceği yolunda ileri sürülecek bir görüş, mevcut gerçekler karşısında nazari seviyede kalmak durumundadır. Halen ne alt, ne de üst kademede böyle bir işbirliğinin sağlanamamakta olduğunun araştırma ile sabit olması, gelecekte de gerçekleşmeyeceğinin delilidir.

Bütün bu nedenler, sağlık tesisleri kurma görevinin, tek elden ve merkezî idare tarafından yapılması ve belediyelere bu konuda bir hizmet verilmemesi gerektiğini, ortaya koymaktadır.

Öneri

Sağlık tesisleri kurmak görev grubu içine giren;

- Belediye hastaneleri kurmak ve işletmek,
- Akıl hastaneleri kurmak ve işletmek,
- İlk yardım ve imdat merkezleri kurmak ve işletmek,
- Muayenehane ve dispanser kurmak ve işletmek,
- Doğumla ilgili tesisler ve örgüt kurmak,

(1) Sosyalleştirme, 1982 yılında, bütün yurda yayılmış olacaktır. (224 sayılı Kanunun bazı maddelerini değiştiren 1175 sayılı Kanun)

— Eczane açmak,

— Fuhuş yüzünden bulaşan hastalıklarla savaşmak için tesisler kurmak,

Gibi görevler belediyelerden alınmalı, merkezî idare tarafından yapılmalıdır.

Yukarıda sayılanlarla, benzeri tedavi edici tesisleri kurmak ve işletmekle belediyeler ilgilenmemeli, görev tamamen merkezî idareye ait olmalıdır. Bu idare, köy - belediye ayrımı yapmadan bütün yurt yüzeyinde bu tesisleri kurmalı ve işletmelidir.

C — SOSYAL YARDIM GÖREVLERİ

a — GÖREVLER :

Belediyeler, belde halkından sosyal yardıma muhtaç olanlara bazı hizmetler yapmakla yükümlü tutulmuşlardır.

Bu hizmetleri aşağıdaki biçimde tanıtmak mümkündür :

1 — Yetimler Evi Kurmak ve İşletmek (1580 sayılı Kanun Mad. 15/45)

Araştırmada, belediyelerce kurulmuş ve işletilmekte olan bir yetimevine rastlanılmamıştır.

Esasen 6972 sayılı Korunmaya Muhtaç Çocuklar Kanunu ile; beden, ruh ve ahlâkî gelişmeleri tehlikede olan çocukları korumak amacıyla, «Korunmaya Muhtaç Çocuklar Birlikleri» adıyla yeni kuruluşlara gidilmiştir.

Görevin, halen geniş ölçüde, belediyelerin de malî katkıda bulunukları bu kuruluşlarca yapılmakta olduğu anlaşılmaktadır.

Bazı hayır dernekleri de korunmaya muhtaç çocuklar konusunda çaba göstermektedirler. Bunların başında, geçmişi ve çalışma alanının büyüklüğü bakımından, Çocuk Esirgeme Kurumu gelmektedir. Gerek bu Kurumla gerekse aynı konuyla uğraşan diğer derneklerle belediyeler arasında, hizmetin amacına dönük bir işbirliği mevcut değildir.

2 — Aceze ve İhtiyar Yurtları Kurmak ve İşletmek (1580 sayılı Kanun Mad. 15/45, 1593 sayılı Kanun Mad. 20/13)

Bütün yurttta 11 adet belediyenin ihtiyarlık bakım yurduna sahip olduğu, belediyelerden ayrı olarak, halen Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına ait 2 ve özel sektöre ait 3 ihtiyarlık yurdu olduğu öğrenilmiştir. Ayrıca, 3 büyük ilimizde 200 er kişilik ve Elâzığ ile Antalya'da 100 er kişilik huzur evi yapılması planlanmıştır.

3 — Fakirler İçin Yatı Evleri Kurmak ve Yönetmek (1580 sayılı Kanun Mad. 15/69)

Görevi yapan belediyeye rastlanmamıştır.

4 — Muhtaçlar İçin Yardım Sandıkları Kurmak ve Yönetmek (1580 sayılı Kanun Mad. 15/71)

Görevi ifa eden belediye mevcut değildir.

5 — Çocukları Korumak ve Gözetmek

1580 ve 1593 sayılı Kanunlar, değişik hükümleriyle belediyelere, çocuk konusunda çeşitli görevler vermişlerdir. Bu görevleri şöylece toplamak mümkündür:

a — Birakılmış ve bulunmuş çocukları koruyup gözetmek. (1580 sayılı Kanun Mad. 15/18)

b — Fakir ailelerin ikiz çocuklarına, alelumum öksüz, fakir, kimsesiz çocuklara; para, doktor, ilaç, yeme, içme, giyinme, barınma eğitim ve öğretim yönlerinden, yardım etmek. (1580 sayılı Kanun Mad. 15/34)

c — Kimsesiz çocukları korumak, (1580 sayılı Kanun Mad. 15/48)

ç — Terk edilmiş çocukları 6 yaşını bitirinceye kadar himaye etmek. (1593 sayılı Kanun Mad. 161)

Araştırma yapılan belediyelerde, yukarıda sayılan görevlerin yapılması için bir örgüt kurulmadığı, münferit yardımlar yapılmakla yetinildiği görülmüştür.

6 — Hastaları ve Kazaya Uğrayanları Korumak (1580 sayılı Kanun Mad. 15/18)

«Delileri, dalanmış ve kudurmuşları, sokakta bayılanları, kazaya ve afete uğrayanları korumak, gözetmek» görevi belediyelere verilmiştir.

Sayılan durumlara uğrayan kimselere belediyeler, münferit yardımlar yapmakta ve hastahanelere göndermektedirler.

7 — Fakir Hastalara, Sakat Olup Kimsesi Olmayanlara Yardım etmek (1580 sayılı Kanun Mad. 15/34)

Araştırmada, fakir hastalara yardım etmenin, bütün belediyelerce yapılmasına gayret edilen ve yeterli olmasa dahi yapılmakta olan bir hizmet olduğu anlaşılmıştır. Büyük küçük bütün belediyeler, malî olanakların elverdiği ölçüde fakir hastalara, bütçelerine koydukları ödenek oranında para yardımı yapmakta veya ilâçlarını (tamamını ya da bir kısmını) sağlamaktadırlar.

8 — İssizlere İş Bulmak, Memleketlerine Göndermek (1580 sayılı Kanun Mad. 15/48)

Belediyeler, işsizlere iş bulmak görevini yapmamaktadırlar. Pek az olarak bazı belediyelerin işsizlere, kendi çalışmalarında iş verdiği görülmüştür.

Esasen görev, yurt çapında olmak üzere, 1946 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında 4837 sayılı Kanunla, Çalışma Bakanlığına bağlı bir Devlet kuruluşu olan İş ve İşçi Bulma Kurumuna verilmiştir.

Görevin ikinci kısmı olan garipleri memleketine göndermek hizmeti, belediyelerce kısmen yapılmaktadır. Belediyeler, bütçelerine koydukları ödenek oranında bu tür kimseleri, genellikle en yakın belediyeye kadar göndermektedirler.

9 — Şefkat Sandığı Kurmak ve Yönetmek (1580 sayılı Kanun Mad. 15/70)

Görevi ifa eden belediye mevcut değildir.

10 — Kimsesiz Kadınları Korumak (1580 sayılı Kanun Mad. 15/48)

Görevin yapılması için belediyelerin özel bir tesis ya da örgüt kurmadıkları, özel bir çaba göstermedikleri anlaşılmıştır. Görev, yukarıda anlatılan diğer görevler arasında yapılmaktadır.

11 — Dilenciliği Önleyecek Tedbirler Almak (1580 sayılı Kanun Mad. 15/17)

Görevin, belediyelerde bir kolluk görevi sayıldığı ve bu nitelikli tedbirler alınmakla yetinildiği görülmüştür.

12 — Kuduz Hayvanlar Tarafından Isırılan Fakir Kimselerin Tedavi Kurumlarına Götürülme Giderlerini Karşılama (1593 sayılı Kanun Mad. 75)

Görev genellikle yapılmaktadır.

13 — Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Etmek (4109 sayılı Kanun)

Belediyelere, askerlik hizmetinde bulunanların muhtaç ailelerine yardım etmek görevi, özel bir kanunla Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında (4109 sayılı Kanun) verilmiştir. Bu kanuna göre, belde halkından 45 günden çok askerlik hizmetinde bulunanların muhtaç ailelerine, il idare kurulunca belirtilecek en az geçim sınırı içinde ve belediye encümenlerince verilecek karara göre yardım yapılması gerekir. Belediyeler, yapacakları yardım için bazı kaynaklardan yararlanmakla yetkilendirilmişler ve ayrıca da bir önceki yıl gelirlerinin % 2'si oranında hizmete katılmakla görevlendirilmişlerdir. Konu ile ilgili özel bir Yönetmelik de yapılmıştır.

Buraya kadar yapılan tesbitler, belediyelerin, sosyal yardım görevlerini verimli ve etkili olarak yapamadıklarını ifade etmektedir.

Bu sonucun, bir yandan belediyelerle, diğer yandan da sosyal hizmetlerin tüm dağılımıyla ilgili çeşitli nedenleri mevcuttur. Önemli olanlarını şöyle tanıtmak mümkündür :

a — Belediye idarelerine mevzuatla verilmiş olan görevler, bugünün anlayışına uygun sosyal hizmetleri tam olarak karşılamamakta ve kapsamamaktadır.

Zira kesin ve sınırları belli bir tanımın yapılmasından genellikle kaçınılmakla beraber, sosyal hizmetlerin, özellikle gelişmekte olan ülkelerde önem ve değerinin daima bir gelişme içinde olduğu bilinmektedir.

Bütün toplumlarda olduğu gibi Türk toplumunda da sanayileşme ve şehirleşme nedeniyle, ekonomik, sosyal ve politik alanlarda büyük

değişmeler olmuş, bunlar önemli sosyal sorunları da beraberinde getirmişlerdir.

Oysaki 1580 sayılı Belediye, 1593 sayılı Umumî Hıfzıssıhha ve 4109 sayılı Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkındaki Kanunlarda sayılan sosyal hizmetler, hem nicelik, hem de nitelik bakımından kısır ve dağınık bir takım görevlerden ibaret kalmıştır.

Belediye idareleri, kanunî görevlerini eksiksiz yapmış olsalar dahi, amaç yine gerçekleşmeyecek, belde halkının sosyal güvenliği sağlanmış olmayacaktır.

O halde görevlerin, günümüz anlayış ve koşullarına uygun olacak biçimde yeni baştan düzenlenmesi gerekir.

b — Yürürlükteki mevzuat, sosyal hizmetlerle yükümlü kuruluşlar arasında sınırları belirli bir görev paylaşırması yapmamıştır. Bu durum uygulamaya da aynen geçmiş ve sonuçta bir dağınıklık, görev karışımı ya da boşluğu doğmuştur.

Üstelik hizmetlerin yürütülmesinde, görevli kuruluşlar arasında bir koordinasyon da yoktur. Gerçekten sosyal hizmetlerle ilgilenen merkezî idare birimleri, mahallî idare birimleri ve gönüllü halk kuruluşları olan dernekler arasında bir işbirliği yoktur.

Çeşitli merkezî idare kuruluşları, kamuya yararlı dernekler, kamu iktisadî teşebbüsleri, ya kendiliklerinden ya da kanunlarla görevlendirildiklerinden sosyal hizmetler konularında çaba göstermektedirler.

Ancak bütün çabalar dağınık, plansız, denetimden uzak olarak yürümektedir ve görev karışımları doğmaktadır.

Dağınıklık ve koordinasyonsuzluk, hem sosyal hizmetlerle ilgilenen merkezî kademedede, hem de hizmeti yürüten alt kademedede aynen mevcuttur.

Bu nedenlerle, görev sorununun çözümlenmesi, yani sosyal hizmetlerle görevli kılınacak kuruluş ya da kuruluşların, kapsamı belli görevlerle yükümlendirilmesi ve ilişkilerinin düzenlenmesi önem kazanmaktadır.

Sosyal hizmetleri yürütmekle merkezî idarenin ya da mahallî idarelerin görevlendirilmesi düşünülebilir.

Her iki görüşün de taraftarları ve haklı oldukları yönler vardır. Ancak hizmetlerin mahallî niteliğe sahip olması, görevlisinin de mahallî idareler olmasının uygun olacağını düşündürmektedir. Esasen gelişmiş ülkelerdeki durum, hizmetlerin Türk toplumundaki tarihî gelişimi de böyledir.

Dinî inançlarımızdan ve ananelerimizden doğan köklü yardımlaşma duygumuzun, bir kaynak olarak, mahallî idareler elinde en iyi biçimde değerlendirilmesi mümkündür. Merkezî idarenin bu kaynaktan tam olarak yararlanması güçtür. Ancak, sosyal hizmetler, bugün için o kadar çapraşık ve teknik bir hal almıştır ki, mahallî kuruluşları tek başına bırakmak da doğru değildir. Merkezî idarenin görevle ilgilenmesi zorunludur. Hizmetlerin mahallî idareler arasında bölüştürülmesinde görevlerin ve kuruluşların niteliklerinin esas alınması uygun olur.

Sosyal hizmetlerle ilgili kanunların ve bu kanunlardaki hükümlerin dağınıklığı, görevlerin yapılmamasını ve koordinasyonsuzluğu doğuran nedenlerdendir. Dağınıklık, hizmetlerde ikilemeler, boşluklar ve yetersizlik yaratmaktadır.

Bu nedenle, mevcut hukukî dağınıklığa son vermek, görevli kuruluşların kanunlarında toplu ve birbirini tamamlayan hükümler getirmek, diğer kanunları ve hükümleri kaldırmak uygun olur.

Öneri

1 — Sosyal hizmetlerin yurt yüzeyindeki asıl görevlisi ve yürütücüsü mahallî idareler olmalıdır.

Hizmetler için gerekli bütün tesisler il özel idarelerince kurulup yönetilmeli, belediyeler, muhtaç olanalara sosyal yardım yapmalıdır.

2 — Sosyal hizmetlerle ilgili merkezî kademedeki bütün görevler tek bir otoritede toplanmalı ve bu kuruluş;

a — Sosyal hizmetlerle ilgili politikayı saptamak,

b — Bu politikanın saptanmasına esas olacak her türlü istatistikî bilgileri derlemek, envanter çalışmaları yapmak ve bunları görevli kuruluşlarla diğer ilgililerin yararlanmalarına sunmak,

c — Görevli mahallî idarelerin sosyal hizmetler kanusunda ihtiyaç duydukları her türlü personeli yetiştirmek, eğitmek,

ç — Sosyal hizmetlerin bütün yurt yüzeyi ya da bölgeler itibariyle geçerli standartlarını saptamak,

Görevleriyle yükümlü olmalıdır.

Belirtilen bu standartlara uygunluğu sağlamak üzere :

a — Gerekli olan yerlerde, bir bölgenin ya da bütün ülke halkının yararlanacağı örnek tesisler kurmak ve işletmek,

b — İhtiyaçlı olan, fakat yeterli güce sahip olmayan mahallî idareye, şartlı yardımda bulunmak,

c — Gerekli tesislerin plan ve projelerini düzenlemek,

ç — Tesisler için gerekli araç ve gereçleri, daha uygun ve ekonomik olması halinde, topluca yurt dışından getirmek ya da satın alarak, ihtiyaçlı mahallî idareye bedelli, ödünç ya da şartlı yardım olarak dağıtmak,

d — Hizmetlerle ilgili kanun, tüzük, yönetmelik gibi yazılı metinlerin yürürlüğe konulmasını sağlamak,

e — Görevli mahallî idarelerin duraksamalarını gidermek, yol göstermek,

f — Sosyal hizmetlerle ilgili çalışmalar yapan diğer kuruluşlarla, dernekler ve mahallî idareler arasında işbirliği sağlanmasını kolaylaştırmak ve özendirmek üzere çaba göstermek, işbirliğinin esaslarını belirtmek,

Görevleri yerine getirilmelidir.

3 — Sosyal hizmetler, görevli kuruluşlara, değişik kanunların farklı hükümleriyle, dağınık ve yetersiz bir biçimde verilmemelidir.

Bir toplumda sosyal hizmetlere ihtiyacı olan ya da bu hizmetlere muhatap olan kişi ve gruplar;

Çocuklar, yaşlılar, hastalar, sakatlar, yoksullar, suçlular, aileler olmak üzere 7 çeşit olduğuna göre, mahallî idarelerin görev kanunlarında bunların sayılması ve bu grup ya da kişilere hizmet götürmekle görevli olduklarının belirtilmesiyle yetinilmelidir.

b — İLİŞKİLER

b 1 — Sosyal Hizmetle Görevli Derneklerle İlişkiler

Yurdumuzda mevcut derneklerin kesin sayısı bilinmemekle beraber, 20 bin civarında olduğu sanılmaktadır. Konumuz, bunlardan sosyal amaçlı olanlardır.

Belediyelerin bu tür derneklerle fiilî ilişkisi, derneklere yardım etmek biçiminde olmaktadır. Para, arsa, araç vermek ya da düşük bedellerle bunları sağlamak yolunda, belediyelerde seviyesi ve biçimi değişen bir uygulama mevcuttur. Uygulama, genellikle belediye ve dernek ilgililerinin kişisel anlayışlarına ve ilişkilerine göre yön kazanmaktadır.

Derneklerin kuruluşunun ve yaygın olmasının asıl nedeninin halktaki iyilik ve yardımlaşma duygusu olduğu görülmektedir. Bu bakımdan, tarihî ve dinî etkenlerin de rol oynadığı bu kaynağın iyi değerlendirilmesi ve daha çok yararlanma yollarının aranıp bulunması gerekir. Zira, bu kaynağın, Devletin sosyal görevlerinin yapılmasında katkı payının büyük olacağı anlaşılmaktadır.

Oysaki halen, bu kaynaktan yeterince yararlanılamadığı, halk katkısının değerlendirilmediği yolunda genel bir kanı mevcuttur. Gerçekten bu halk kuruluşları, sahip oldukları potansiyel ölçüsünde hizmet yapamamaktadırlar.

Bu durumun nedenlerinden önemli olanları şöyle ifade etmek mümkündür :

Sosyal hizmet alanındaki dağınıklık, aynen bu konu ile uğraşan derneklerde de görülmektedir. Belli bir gruba hizmet amacıyla kurulmuş pek çok dernek vardır, ama ne kendi aralarında, ne de kamu kuruluşlarıyla bir eşgüdümleri yoktur. Netice, halk yardımının dağılmasına ve verimli olarak değerlendirilmemesine yol açmaktadır.

Anayasamızın, herkese izin almadan dernek kurma hakkını tanıyan 29 uncu maddesinin bu sonuçta etkili olduğu söylenmektedir.

Sosyal amaçlı derneklerin, amaçlarına uygun bir çalışma sistemi-ne sahip olup olmadıklarının ve malî durumlarının denetlenememesi ve doğruluğu araştırılamıyan suiistimal dedikoduları, halkın hamiyet duygularının tahrip edilmesine kadar varan olumsuz sonuçlar yaratmaktadır.

Gerçekten halen hayır dernekleri bir denetime tabi tutulmamaktadırlar. Polisin yaptığı denetimin, uzmanlık isteyen dernek denetimindeki amacı sağlayamadığı muhakkaktır.

Öneri

Halkta var olan yardımlaşma duygu ve arzusunu özendirici ve katkıyıcı artırıcı bir sistem bulmak gerekir. Bu konuda şunlar düşünülmektedir.

1 — Aynı amaçlı sosyal dernekler, bir federasyon haline getirilerek güçler birleştirilmeli ve yurt dışında dengeli bir hizmet yapılmasına gidilmelidir.

Merkezî idare, objektif kurallara uyarak, bu federasyonlara şartlı yardım yapmalıdır.

2 — Dernekler, amaçlarına uygun çalışma yapıp yapmadıkları yönünden Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca denetlenmeli ve müeyyidesi, derneğe yardım edilmemesi ya da derneğin dağıtılması yolunda olmalıdır.

3 — Dernekler malî yönden, İşçileri ya da Maliye Bakanlıklarınca denetlenmelidirler.

4 — Derneklerin saymanlık ve alım - satım işleri bir yönetime bağlanmalıdır.

5 — Derneklerin, bulundukları yerdeki mahallî idarelerle ilişkilerinin esasları merkezî idarece düzenlenmelidir.

6 — Zekât, fitre, sadaka gibi dinî görevlerin belirtisi olan halk yardımlarının, derneklerde toplanmasının ve değerlendirilmesinin yolu bulunmalı ve güven havası yaratılmalıdır.

b 2 — Diğer İlişkiler

1 — Bütün belediye sağlık personelinin atama, yer değiştirme, yükselme, cezalandırma ve bakanlık emrine alınmalarının, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının yetkisi içinde olduğu kabul edilmiştir. (Umuru Sıhhiyeye Müteallik Bütçeler ile Bilumum Memurini Sıhhiye Hakkında 796 sayılı Kanun Mad. 2) (1580 sayılı Kanun Mad. 96/B)

Uygulamanın, mevzuatta öngörülen biçimde işlediği ve sağlık personelinin her türlü özlük işlerinin Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığın-

ca yürütüldüğü, belediyelerin bu konuda bir müdahalelerinin bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Belediye sağlık personelinin özlük işlerinin, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca yürütülmekte olması, tartışılan bir konudur.

Bazıları, mevcut ilişkinin yararlı olduğu ve sürdürülmesi gerektiği görüşündedirler. Daha ziyade sağlık personeliyle Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı ilgilililerinin savundukları bu görüşe göre, özlük işlemlere ilişkin yetkilerin Bakanlık elinde olması, personel için güven ve hizmette istikrar sağlamakta, aynı zamanda belediyelere sağlık personeli bulunmasında ve personelin yurt içindeki dengeli dağılımında yararlı olmaktadır.

Belediyeler, mevcut vesayetin yararlı olmadığını, sürtüşmelere neden olduğunu, belediyenin niteliğiyle bağdaşmadığını ileri sürmektedirler.

Araştırmada, hizmetin asıl sahibi ve sorumlusu olan belediyelerin, sağlık personelini hizmete sevketmekte sıkıntı geçtikleri, kendilerini Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının elemanı sayan personelin belediyenin koşullarını ve hizmet anlayışını benimsememesinden doğan anlaşmazlıklar çıktığı görülmüştür. Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının, belediyelerin personel ihtiyacını bilerek atama ve yer değiştirme yapamadığının örneklerine de rastlanmıştır. Üstelik, personelin dengeli dağılımının da başarılamadığı anlaşılmaktadır (4). Bu nedenler, sağlık personeline ait bütün özlük işlerinin belediyelere devredilmesinin yararlı ve gerekli olduğunu düşündürmektedir. Esasen bir kuruluşun kendisine bırakılmış bir görevi yapabilmesinin, bu görevle orantılı bir örgüt kurulmasına ve bu örgütün bütün personelinin kuruluşa ait bulunmasına bağlı olduğu da genel bir kuraldır.

Öneri

Belediyeler, kendilerine ait tüm sağlık personeli üzerinde her türlü yetkiye sahip olmalı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının konuyla ilgisi, personeli yetiştirmekten ve eğitmekten ibaret olmalıdır.

(4) Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığından alınan bilgiye göre, tüm belediyelerdeki tabip sayısı 545 dir. Bunun 409'u İstanbul'da, 43'ü Ankara'da, 35'i İzmir'de ve geriye kalan 58'i de diğer 64 il'e dağılmıştır.

2 — Hükümet tabibi olmayan yerlerde, belediye tabiblerinin, hükümet tabipliği görevlerini yapmaları kabul edilmiştir. (1593 Sayılı Kanun Mad. 22)

İlişkinin işlediği bir belediyeye rastlanmamıştır.

Bugün hükümet doktorları, yaygın bir biçimde yurt yüzeyine dağılmış durumdadırlar. Belediye tabibine sahip olan belediyelerin sayısı ise, aksine çok azdır. Mevcut ilişkinin uygulama alanı bulmamasının nedeni, bu durumdur.

Ancak yeni gelişmeler ve düşünülen görev bölüşümleri gerçekleştiği taktirde, bu yetkiye gerek olacaktır. Bu bakımdan ilişkinin devamı uygun olur.

Öneri

Belediye tabipleri, hükümet tabibi bulunmayan yerlerde, bu tabipliğe verilmiş görevleri yapmak zorunda olmalıdırlar.

3 — Veteriner bulunmayan yerlerde, mezbahalardaki hayvan muayenelerinin belediye ya da hükümet tabibi tarafından yapılması kabul edilmiştir. (1234 sayılı Hayvanların Sağlık Zabıtası Hakkında Kanun Mad. 42)

Belediye ya da hükümet tabibinin, hayvan muayene ettiği bir belediye görülmemiştir. Ancak, ilişkinin az da olsa işlediği bilinmektedir.

Veterinerliğin, tabiplikten tamamen ayrı bir dal olduğu, bir tabibin hayvan hastalıklarını bilmesinin mümkün olmadığı iddia edilmektedir. Bu görüşte gerçek payı olmakla beraber, özellikle memleketimiz koşulları bakımından, ilişkinin yararlı olduğu düşünülmektedir.

Öneri

Veteriner bulunmayan yerlerde, hükümet ya da belediye tabipleri, en önemli veteriner görevi olan hayvan muayenesini yapmalıdırlar.

4 — Belediyelere bırakılan sağlık hizmetlerinin uygulama biçiminin, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca denetlenmesi kabul edilmiştir. (1593 Sayılı Kanun Mad. 2)

Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının gerek merkez, gerekse taşra kuruluşlarının, belediyeleri sağlık hizmetleri yönünden denetledik-

leri bir duruma rastlanmamıştır. Esasen ilişkinin, genellikle işlemediği bilinmektedir.

İlişkinin kurulma amacı, yurt yüzeyinde sağlık hizmetlerinin asıl sorumlusu bulunan Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının, bir kısım sağlık hizmetleri kendilerine devredilmiş bulunan belediyeleri, belli bir seviyenin altında hizmet yapmaktan korumaktır. İlişkinin işlemedisinin nedeni, belediyelere devredilen hizmetlerin kesinlikle belli olmaması ve standartların saptanmamasıdır.

Belediyelerin yapmakla yükümlü bulunacakları sağlık görevlerinin, sınırlarıyla belirtilmesi halinde, böyle bir denetim kaçınılmaz hale gelecektir.

Denetimin, bugünkü anlayıştan farklı bir biçimde ve hizmete dönük olarak yapılmasının yararına da değinmek gerekir.

Öneri

Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, kendilerine devredilen hizmetleri uygulamaları açısından, belediyeleri, etkili bir biçimde denetlemelidir.

5 — Belediye sağlık kolluğu yönetmeliklerinin, Sağlık ve Sosyal Yardım ve İçişleri Bakanlıklarınca incelenerek onaylanması kabul edilmiştir. (1593 sayılı Kanun Mad. 267)

Uygulamada, belediyelerce hazırlanan sağlık kolluğu yönetmeliklerinin, valilik ve İçişleri Bakanlığı aracılığıyla Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına gönderildiği, incelenerek, geri çevrildiği ya da onaylandığı anlaşılmaktadır.

Sağlık kolluğu yönetmeliği, sağlık hizmetleriyle ilgili ayrıntılı hükümler taşıyan bir düzenlemedir. Bu düzenlemenin belli formüller içinde ve belli kıstaslara uygun olarak yapılması gerekir. Yönetmeliklerin koşullara göre değişik, ama halk, hizmet ve personel yönünden en az standartlara uygun olmalarında yarar vardır. Ortak uygunluğun sağlanması, inceleme yapılmasına ve onaylanmasına bağlıdır. İncelemeyi, yetkili bir kuruluş olan Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının yapması, belediyelerin de lehinedir.

Öneri

Belediyelerce hazırlanan sağlık kolluğu yönetmeliklerinin, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca incelenerek onaylanması yolundaki ilişki devam etmelidir.

II — BAYINDIRLIK GÖREVLERİ

GÖREVLER VE İLGİLİ İLİŞKİLER

Belediyelerin, beldenin imar edilmesi ve beldede bir takım bayındırlık eserleri meydana getirilmesiyle ilişkili görevleri, gruplar içinde, ilgili ilişkilerle birlikte aşağıda incelenmektedir.

A — PLANLAMA GÖREVLERİ

Belediye bayındırlık görevleri içinde, özel bir yeri ve önemi olan planlama görevleri şunlardır.

1 — Halihazır Harita ve İmar Planı Yapmak

a — Görev

a 1 — Halihazır Harita Yapmak

Görev belediyelere 6785 sayılı İmar Kanunu ile verilmiştir. (Mad. 26)

Ayrıca İmar ve İskân Vekâleti Kuruluş ve Vazifeleri Hakkındaki 7116 sayılı Kanun, İmar ve İskân Bakanlığını, «bölge, şehir, kasaba ve köylerin haritalarını hazırlamak ve hazırlatma»,

4759 sayılı İller Bankası Kanunu, İller Bankasını, harita yapımı için belediyelere kredi sağlamakla ve istekleri üzerine haritalarını yapmak, yaptırmak ve gerektiğinde fennî gözetimini üzerine almakla,

2613 sayılı Kadastro ve Tapu Tahriri Kanunu, Tapu Kadastro Genel Müdürlüğünü, şehir kadastro haritalarını yapmakla,

657 sayılı Harita Müdiriyeti Umumiyesi Kanunu ve bu Kanunun bazı maddelerini değiştiren 203 sayılı Kanun, Harita Genel Müdürlüğünü, lüzum görülecek haritaları yapmakla,

Görevlendirmiştir.

Uygulamada, bütün bu kuruluşlarla birlikte ayrıca, Orman, Toprak ve İskân ve DSİ Genel Müdürlüklerinin de harita yapımı ile ilgilendikleri görülmektedir.

Araştırmada;

— Mart 1968 tarihi itibarıyla mevcut 1282 adet belediyeden 1221'inin haritasının bulunduğu, bunlardan sadece 105 adet belediyenin haritasını kendilerinin yaptırdıkları, geriye kalanların hizmetlerinin İller Bankasıyla yürütüldüğü,

— 319 adet belediyenin değişik nedenlerle, halihazır haritalarını İller Bankasına geçitli kereler yaptırmış oldukları,

— Belediyelerin genellikle, halihazır haritalarını yapıldığı gibi aynen sakladıkları, değişiklikleri işlemedikleri, Saptanmıştır.

Öneri

1 — Belde halihazır haritasının yapılması görevinin sahibi belediye olmalıdır.

2 — Halihazır haritanın idame ettirilmesi konusunda, belediyelerin bu işi yapamadıkları ve teknik güçleri gözönünde tutularak, gruplandırılmaları yoluna gidilmeli ve on binden fazla nüfuslu belediyeler gerekli örgütü kurmak zorunda bırakılıp, geriye kalanların bu belediyelerden ya da il özel idarelerinden yararlanmaları mümkün hale getirilmelidir.

3 — Her belediyenin, halihazır haritasını bizzat kendisinin yapması mümkün ve ekonomik olmadığından, belediyeler, görevlerini başka kişi ve kuruluşlar (bu arada İller Bankası) aracılığıyla de yapabilmelidirler.

4 — Beldelerin halihazır haritalarının yapılması konusunda geçitli kuruluşlar arasındaki ikilemelere son verilmeli ve İmar ve İskân Bakanlığının koordinatörlüğü altında, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ile belediyelerin yaptıkları haritalar arasında koordinasyon sağlanarak, karşılıklı yararlanma yolu açılmalıdır.

Aynı koordinasyon, belediyelerle, İmar ve İskân Bakanlığının harita ile ilgili birimleri arasında da kurulmalıdır.

5 — Halihazır haritanın yapılması ve idame ettirilmesi konusunda merkezî idare, niteliğine uygun olan genel ve klasik hizmetlere ek olarak;

a — Belli objektif ölçülere uymak kaydıyla, özelliği olan yerlerin haritalarını yapmak, (afet bölgeleri, geniş gecekondu alanları gibi)

b — Belediyeler adına topluca ihale edilmesinde ya da yurt dışından getirilmesinde yarar bulunan araç ve gereçleri sağlamak,

c — Harita konusuyla ilgili olarak envanter tesbitleri yapmak, uzun vadeli planlar hazırlamak, öncelikleri ve ilkeleri saptamak,

ç — Harita konusunda faaliyet gösteren kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak,

Görevlerini yapmalıdır.

Bu birimin İmar ve İskân Bakanlığı olması gerekir.

a 2 — İmar Planı Yapmak

6785 sayılı İmar Kanununun 26 ncı maddesiyle; nüfusu 5 binden yukarı olan belediyeler, imar planlarını yaptırmak zorunluluğunda tutulmuşlar, daha az nüfusa sahip olan belediyeler ise, «beldenin inkişafına, belediyenin teknik eleman ve malî durumuna göre belediye meclisi kararıyla imar planı yaptırabilmeye» yetkili kılınmışlardır.

İmar ve İskân Bakanlığına da istem üzerine, imar planı yapmak ya da yapacaklara yardım etmek görevi verilmiştir. (7116 Sayılı Kanun Mad. 9/B)

İller Bankası, imar planı yapılması konusunda bizzat hizmeti yapmak, yardım etmek ve kredi sağlamakla görevlendirilmiştir. (4759 Sayılı Kanun Mad. 7)

Uygulamada;

— Belediyelerin, imar planı yapma görevini, çoğunlukla İller Bankası aracılığıyla ifa ettikleri,

— İmar planlarının birçok kereler değişikliğe uğradığı,

— Bazı imar planlarının uygulanmadığı ve kâğıt üstünde kaldığı, Görülmektedir.

Belediyelerin imar planının düzenlenmesinde ve uygulanmasında başarısız olmalarının nedenleri şunlardır :

1 — Belediyeler, imar planının yapılması ve uygulanması için, yeterli malî ve teknik olanaklara sahip değildirlir.

2 — İmar planlarının düzenlenmesinde, mahallî özelliklere, olanaklara, koşullara ve ihtiyaçlara uygunluk sağlanmadığından, planlar, hayalî olmakta, uygulaması mümkün olmamaktadır.

3 — İmar planlarının ihale yoluyla yapılması sakıncalar doğurmaktadır.

İmar planının yaptırılması, 2490 sayılı Kanunun bazı maddelerini değiştiren 6150 sayılı Kanuna ve 6785 sayılı İmar Kanununa göre yarışma veya pazarlık usulüyle de olabilmektedir. Ancak uygulamada, 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanununun ihale şartlarına uyulmakta ve iş, en çok eksiltmeyi yapana verilmektedir.

4 — İmar planlarının süresiz olarak yapılması, keyfiliğe ve nizam-sızlığa yol açmaktadır (5).

5 — Kadastro yapılmamış beldelerin imar planlarının yapılması sakıncalı olmaktadır.

Yürürlükteki mevzuata göre, bir beldenin imar planının yapılabilmesi için evvelâ o beldenin halihazır haritasının yapılması gerekmektedir. Ancak bu şart, imar planının uygulanması için yeterli olmamaktadır. Zira, halihazır haritalarda kadastro durumu belli olmadığından, mülkiyet konusu bilinmemekte ve bu nedenle ekseriya, planın getirdiği imar nizamı, mülkiyet hukukunu çiğnemekte, sonuçta planın uygulama olanağı azalmaktadır.

Oysaki, imar planlarının uygulanabilmesi için, beldenin kadastro haritalarının yapılmış olması ve hatta imar planlarının kadastro haritalar üzerine işlenmesi gereklidir.

(5) Prof. Fehmi Yavuz'un raporunda, 6785 sayılı Kanunda, herhangi bir sürenin kabul edilmemiş olmasının büyük bir eksiklik olduğu, imar planı yapan uzmanların genellikle 30 yılın ihtiyacını gözönünde tuttıkları, İngiltere'de bu sürenin 20 yıl olarak kabul edildiği belirtilmektedir. (Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma, TODAİE ve DPT ortak yayını, 1966)

Ancak, yurdumuzda birçok şehirlerimizin kadastro haritalarının bulunmadığı, tamamlanmasının da büyük masraflar yapılmasını ve uzun bir zaman geçmesini zorunlu kıldığı bir gerçektir. Bu durum karşısında, bütün şehirlerin kadastrolarının tamamlanmasını beklemek olanaksız olduğuna göre, halihazır haritalarla, kadastro haritalarını birleştirmek en olumlu yoldur.

6 — Nüfusu 5 binden az olan beldelerin yol ve istikamet planlarını düzenlemek asıl olduğu halde, bu hususa uyulmamakta ve daha pahalı olan imar planı seçilmektedir.

İmar Kanunu, nüfusu 5 binden az olan belediyeler için yol istikamet planı yapılmasını zorunlu tutmuş, bir ayrılık olarak da, gelişmesi, teknik eleman ve malî durumu elverişli olan belediyelere, meclis kararlarıyla, imar planı yaptırabilme yetkisini tanımıştır. (Mad. 26)

Ancak uygulamada bu kurula uyulmadığı görülmektedir. İmar Kanununun yürürlüğe girmesinden sonra, özellikle yeni kurulan ve nüfusları 2000 - 3000 arası olan belediyelerden % 85 inin imar planı yaptırmış oldukları öğrenilmiştir. Genellikle, küçük nüfuslu belediyeler de, yol istikamet planı yerine imar planı yaptırmayı seçmektedirler. İller Bankasının da bu uygulamayı özendiren bir tutum içinde olduğu görülmektedir.

Gerçekte, büyük bir şehirleşme ve imar hareketi görülmeyen, belirin özellikleri bulunmayan küçük belediyelerin imar planı yaptırmaları lüzumsuzdur. Zira beldenin belirli yollarının genişlik ve yönlerini gösteren mevzî imar planı demek olan yol ve istikamet planı, küçük belediyeler için yeterlidir.

Aslında, imar planının düzenlenmesi için İmar Kanunu ile kabul edilmiş bulunan 5 bin nüfus ölçüsü üzerinde de durmak gerekir. Ekonomik, turistik, tarihî, kültürel ve sosyal bir takım özellikleri bulunmayan, imar ve şehirleşme yönlerinden hızlı bir gelişme göstermeyen beldelerde, nüfus sayısı 5 binden fazla da olsa imar planı yapılmasına gidilmesi yerinde değildir. Belirtilen özelliklerden bir ya da birkaçına sahip bulunan beldeler için nüfus sayısına bakılmaksızın imar planı düzenlenmeli, aksine herhangi bir özellik göstermeyen, imar ve şehirleşme yönünden hareketliliği bulunmayan beldelerde on bin nüfus ölçü olarak alınmalıdır. Hiçbir özel durum arzetmeyen ve nüfusu on binden az olan beldeler, yol istikamet planlarını yapmak zorunda olmalıdırlar.

7 — Belediye ilgililerinin plan kavramına sahip olmamaları, planlı çalışma alışkanlığının yerleşmemiş olması, plan uygulamasını etkilemektedir.

8 — İmar planının yapılması konusunda, merkezî idare ile belediyeler arasında kesin bir görev ayrımı yapılmamış, aksine iki idare arasında görev karışımı yaratılmıştır. (7116 sayılı Kanun, Mad. 9) Görev karışımı, uygulamaya da geçmiştir (6).

Merkezî idarenin niteliğine uygun görevler yüklenmesi ve bizzat uygulamaya girmemesi uygun olur (7).

Öneri

1 — Beldenin imar planını yapmak ve bunu uygulamak bir belediye görevi olmalıdır.

Ancak;

a — Nüfusu on binden fazla olan belediyeler görevin yükümlüsü olmalıdırlar.

Daha az nüfusa sahip olduğu halde, imar ve şehirleşme yönlerinden hareketli belediyeler (Ekonomik, turistik, tarihî, kültürel, sosyal özellikleri bulunanlar) de imar planı yaptırabilmelidirler.

Nüfusu on binden az olan ve özel bir durum arzetmeyen belediyeler, yol istikamet planı yapmak zorunda olmalıdırlar.

b — Belediyeler, imar planlarını ve yol istikamet planlarını bizzat kendileri yapabilmeli ya da uygun görürlerse araçlar kullanabilmelidirler.

c — İmar planlarının yaptırılması, Artırma, Eksiltme ve İhale Kanuna bağlı olmamalıdır.

ç — Merkezî idare, bölgesel olan ve özellik arzeden planları, objektif ölçülere uyarak yapmakla görevli olmalıdır.

(6) İmar ve İskân Bakanlığı bünyesinde kurulmuş bulunan özel bürolar, halen üç büyük şehrimizin nazım planlarını yapmaktadır.

(7) Prof. Yavuz'un raporunda, belediyelerin imar planı uygulamasında başarısız oluşlarının nedenleri olarak; 1 — Kadastro haritalarının yokluğu ve yetersizliği, 2 — Yeraltı haritalarının bulunmaması, 3 — Gelir yetersizliği, 4 — Personel yetersizliği, 5 — Halk ilgisinin eksikliği, 6 — Arsa fiyatlarının yükselmesi, gösterilmektedir. (a.g.e.)

2 — İmar planları, 20 yılı aşmayan süreleri kapsayacak biçimde hazırlanmalıdır.

3 — İmar planları, kadastro durumunu da gösterecek biçimde yapılmalıdır.

b — İlişki

1 — Belediyelerce uzmanlara yaptırılacak halihazır haritaların Bayındırlık Bakanlığı (İmar ve İskân Bakanlığı) tarafından incelenmesi ve onanması, (3611 Sayılı Nafia Vekâleti Teşkilât ve Vazifelerine dair Kanun Mad. 5/5)

2 — İmar ve yol istikamet planlarının Bayındırlık Bakanlığı (İmar ve İskân Bakanlığı) tarafından incelenip, aynen veya değiştirilerek onanması, planlarda yapılacak değişikliklerde de aynı yöntemle uyulması, (3611 sayılı Kanun Mad. 5/5, 6785 sayılı Kanun Mad. 29)

Kabul edilmiştir.

Uygulamada bu hükümlere uygun hareket edilmekte ve halihazır haritalarla, imar ve yol istikamet planları, yapılaşlarından sonra onama için İmar ve İskân Bakanlığına gönderilmektedir.

Halihazır haritalarla imar ve yol istikamet planları, büyük masraflarla meydana getirilmektedirler. Şehrin gelişmesi yönünden en iyi biçimde düzenlenmeleri, hatasız olmaları gerekir. Bu sonucu almanın yolu, hem yapılaşları, hem de incelenip kabul edilmeleri sırasında, titiz ve bilgili davranılmasıdır. Ehil ve tarafsız bir merkezî idare komisyonu tarafından onaylama işinin yapılması, en doğru yol olarak görülmektedir.

Ancak, imar planı değişiklik isteklerinin sonuçlandırılmasının zaman alıcılığı yanında işin süratle bitmesinin gerekliliği de gözönünde tutularak pratik bir çözüm yolu bulmak lâzımdır. Bu kolaylık, plan değişikliklerinin, İmar ve İskân Bakanlığının taşra kuruluşlarımla incelemesiyle sağlanabilir.

Öneri

Belde halihazır haritalarıyla imar ve yol istikamet planları, yapılaşlarından sonra İmar ve İskân Bakanlığının incelemesine ve onamasına bağlı olmalıdır. Bakanlık, bunları aynen ya da değiştirilerek, onaylayabilmesi ya da değiştirilmek üzere geri gönderebilmelidir.

Harita ve planlarda, ilk onaydan sonra yapılması arzulanan değişiklikleri, Bakanlığın taşra kuruluşu inceleyerek kabul ya da reddetmelidir.

2 — Kanalizasyon Planı Yapmak

Kanalizasyon planını yapma, 6785 sayılı İmar Kanununun 26 ncı maddesiyle, nüfusu 5 binden yukarı belediyelere zorunlu, daha az nüfuslu belediyelere isteğe bağlı bir görev olarak verilmiştir.

1593 sayılı Umumî Hıfzıssıhha Kanununun 20/2, 244 ve 245 inci maddeleri de görevle ilgilidir.

Araştırma yapılan belediyelerden hiçbirinin teknik anlamda ve bütün beldeyi kapsayan kanalizasyon planına sahip olmadığı görülmüştür. Kanalizasyon tesisleri kuran ya da bu yolda çalışmalar yapan belediyeler, mahallî olanaklarıyla yaptırdıkları bölgesel ve ileriye dönük olmayan projeleri uygulamaktadırlar. Kısa süreli ihtiyaçları karşılamak amacıyla ve bir etüte dayanmadan düzenlenen projelere göre yapılan kanalizasyon tesislerinin, zamanla ihtiyacı karşılamaz hale geldiği, hatta şebekelerin kayıp olduğu anlaşılmaktadır.

Kanalizasyon planı yapmak, tamamen mahallî nitelikli bir görevdir. Bu bakımdan görevlisinin belediye olması gerekir. Ancak malî ve teknik olanaklarının yetersizliği, buna karşılık hizmetin özelliğinin bulunması yüzünden belediyeler, görevi aradan geçen 40 yıla rağmen, yapamamışlardır. Bu bakımdan, belediyeleri görevleriyle baş başa bırakmak doğru değildir. Merkezî idarenin yardımı zorunludur. Bu yardımı, görevin niteliği ve özelliğini göz önünde tutarak düzenlemek gerekir.

Yardımda amaç, belediyeleri, kanalizasyon planlarını yapmağa özendirmek olmalıdır. Bunun için, şartlı malî ve teknik yardım yapma, aynı tesisdən ortaklaşa yararlanmaları mümkün olan belediyeleri gruptandırma düşünülebilir.

Ayrıca, imar planının yapımı sırasında ve imar planıyla beraber kanalizasyon planının yapılması zorululuğunu koymak da zorlayıcı, fakat sonuç sağlayıcı bir tedbirdir. Diğer bayındırlık hizmetlerinin yapılması için merkezî idareden yardım istenmesinin, kanalizasyon planının yaptırılmış olması koşuluna bağlanması da etkili bir yoldur.

Ancak, yürürlükteki mevzuatla kanalizasyon planının yapılması için öngörülen beş binlik nüfus sınırının kaldırılması da uygun olur.

Zira, nüfusu ne olursa olsun, her yerleşme alanının kanalizasyon tesisine ihtiyacı vardır ve bu ihtiyacı karşılamının en ekonomik yolu da bir plana bağlanmasıdır.

Öneri

Beldenin ihtiyacı bulunan kanalizasyon tesislerinin bir plana bağlanması, nüfusu ne olursa olsun, her belediyenin zorunlu görevi olmasıdır.

Belediyeler, kanalizasyon planı yapma görevini, imar planlarını yaptırmaları sırasında ve bu planla birlikte yaptırmak zorunda olmalıdırlar.

İmar planını ve kanalizasyon planını yaptırmayan belediyelere, diğer bayındırlık hizmetleri için herhangi bir merkezî yardım yapılmasıdır.

Belediyeler, kanalizasyon planlarını bizzat yaptırabilecekleri gibi, aracı da kullanabilmelidirler. Gerekir ve yararlı olursa grup belediyeler ortak planlar ve tesisler yapabilmelidirler.

3 — İmar Programı Yapmak

İmar Kanununun 30 uncu maddesiyle belediyelere, imar planının onanmasından sonra bu planı uygulamak üzere kendi malî olanaklarına göre dörder yıllık imar programları hazırlamak görevi verilmiş, programların, belediye meclislerince kabul edildikten sonra kesinleşeceği ifade edilmiştir.

İmar Nizamnamesinin 23 - 26 ıncı maddelerinde, 4 yıllık imar programının niteliği, kapsamı, düzenleme ve uygulamasına dair açıklayıcı bilgiler yer almıştır.

Uygulamada bazı belediyelerin imar programını hiç düzenlemedikleri, düzenleyenlerde de programın, yapılacak işlerin basit bir listesinden ibaret ve yetersiz olduğu, genellikle uygulanmadığı ve kâğıt üzerinde kaldığı görülmüştür.

İmar programları, imar planlarının gerçekleştirilmesini amaç edinen, planda başarılması öngörülen imar, yapım ve kamulaştırma gibi işlerin yapılmasını senelere bölüştüren ve belediyenin malî ve teknik gücüne göre düzenlenmiş bir ihtiyaçlar listesidir.

Bu haliyle belediyelere böyle bir görev yüklemek ve kendilerinden imar programı yapmalarını ve uygulamalarını istemek, genel olarak «planlama» kavramına uygun düşecektir. Daha açık bir ifadeyle, malî olanakların çok sınırlı ve imar ve şehircilik işlerinin malzeme, teknik ve işgücü bakımından uzun inceleme ve yapım aşamalarını gerektirmesi yüzünden, uzun vadeli işlerin ihtiyaca ve olanaklara göre sıraya konulması ve bir programa bağlanması gerekir. Bu yarar ve gereğine karşılık, belediyeler, imar programı düzenleme görevine yeterli ilgiyi göstermemektedirler.

Bu durumun nedenleri olarak şunlar sayılabilir :

— Belediye ilgilileri, planlı çalışma alışkanlığına sahip değildirler. Bu nedenle, ya hiç program yapılmamakta ya da yapılan programlar uygulanmamakta ve bir yasak savılmış olmaktadır.

— Belediyeler, yeterli ve teknik anlamalı bir program düzenlemesini yapabilecek bilgili elemanlara sahip değildirler. Bu yüzden belediyenin olanak ve ihtiyaçlarını gözönünde tutan bir program ortaya çıkmamaktadır.

— Programın amacı, imar planının gerçekleşmesini sağlamak olduğu halde, imar planının süresi belli olmadığından, daha başlangıçta bir disiplinsizlik ve amaçtan uzaklaşma olmaktadır.

— Belediyeler, imar programının hem yapılmasını hem de uygulanmasını gerçekleştirebilecek yeterli olanaklara (teknik, malî) sahip değildirler.

— İmar programlarının dörder yıllık devreler itibarıyla düzenlenmesi, yararlı olmamaktadır. Programlar, seçim beyannamesi havasına bürünmekte ve millî seviyedeki plana, süre yönünden paralel olmamaktadırlar.

Görevin tarihî gelişimi de beşer yıllık devrelere göre yapılmasını gerekli kılmaktadır.

Öneri

1 — İmar programını yapmak ve uygulamak bir belediye görevi olmalıdır.

Ancak merkezî idare, bu görevini yapabilmesi için belediyelere yardımcı olmalıdır.

2 — İmar planları 20, imar programları da 5 er yıllık süreler için hazırlanmalıdır.

3 — Belediyelerin kaynak ve personel (özellikle teknik personel) sıkıntısı giderilmelidir. ,

4 — İmar Yönetmeliği Yapmak

6785 sayılı İmar Kanununun 57 inci maddesi, belediyelere; belde- nin gelişmesini, belediyenin malî olanaklarını, teknik eleman durumu- nu, mahallî özellikleri, malzemeyi ve imar planı esaslarını gözönünde tutarak, İmar ve İskân Bakanlığınca hazırlanacak tip yönetmeliğe göre kendi yönetmeliklerini hazırlamak, görevini vermiştir.

İmar Nizamnamesinin 38 inci maddesinde de, imar yönetmeliği hakkında daha geniş açıklamalar mevcuttur.

Belediyeler, İmar ve İskân Bakanlığınca tip olarak hazırlanan yö- netmelikte boş bırakılan yerleri, kendi bünyelerine göre doldurup be- lediye meclisinden karar aldıktan sonra, mahallî mülkiye amirine onay- latmakta ve ayrıca onama için İmar ve İskân Bakanlığına göndermekte- dirler.

Teknik elemmana sahip olmayan ekseri küçük belediyelerde, imar yönetmeliğini, zabıta memuru, muhasip, kâtip ve belediye başkanı gi- bi kimseler doldurmaktadır.

İmar yönetmeliğinin yapılmasındaki amaç, İmar Kanunu ile İmar Tüzüğü'nün gösterdiği ana ilkeler etrafında ve fakat bu metinlerin gösterdiği hususları da objektif ve belli esaslara bağlamak suretiyle, şehrin imarını düzenlemektir. Bu bakımdan, imar planına sahip olan her beldede bir imar yönetmeliğinin bulunmasında zorunluk vardır. Yönetmelik, imar planının tamamlayıcısı durumunda olduğundan, gö- revlisinin de aynı olması gerekir. Ancak, İmar ve İskân Bakanlığınca hazırlanan yönetmeliğin esas alınması ve buna uyulması da yararlı ol- maktadır. Böylece ana ilkede birlik sağlanmakta, mahallî özelliklere ve olanaklara da kapı açık bırakılmaktadır. Bununla beraber ekseri belediyenin, bu tip yönetmeliği dahi değerlendirememeleri ve çok de- ğişik özelliklere sahip olmaları nedeniyle, tip yönetmeliklerin belli gruplar için yapılması ve imar yönetmeliğinin, daha başta imar planı- nın yapımı sırasında düzenlenmesi uygun olur.

Yönetmeliğe herhangi bir katkıda bulunmayan mülkiye amiri devreden çıkarılabilir.

Öneri

İmar yönetmeliğini düzenlemek, bir görev olarak devam etmeli ve görevlisi belediyeler olmalıdırlar.

Ancak İmar ve İskân Bakanlığı, nüfus gruplarına göre, her grup için ayrı tip yönetmelikler hazırlamalı ve gruba dahil belediyeler bu yönetmeliğe uymak zorunda olmalıdırlar.

İmar yönetmeliği, imar planının yapılmasıyla birlikte ele alınmalı ve beraber yapılmalıdır.

Böylece hazırlanan yönetmelik, imar planı ile aynı işleme tabi tutulmalı, yani planla birlikte belediye meclisinde incelenerek kabul edilmeli ve İmar ve İskân Bakanlığınca onaylanmalıdır.

Yapılmış bir yönetmeliğin değiştirilmesinde, imar planlarında uygulanan yöntem geçerli olmalıdır.

Küçük belediyeler için, gerek yönetmeliğin hazırlanmasında, gerekse değiştirilmesinde ve uygulanmasında, fen elemanlarından ortak yararlanma da düşünülmelidir.

B — İMAR VE İNŞAAT GÖREVLERİ

1 — Sağlık ve Sosyal Yardım Tesisleri Kurmak ve İdame Etmek

a — Lâğım, Çukur, Kanalizasyon Yapmak

Görev belediyelere, 1580 sayılı Kanunun 15/32 inci maddesiyle verilmiştir. Ayrıca 1593 sayılı Kanunun 244 üncü maddesinde ve İmar Tüzüğü'nde de açıklayıcı bilgiler vardır.

Belediyelerin kanalizasyon görevine, önemiyle uygun olarak eğilmedikleri, bu durumun nedeninin de görevin özelliği olduğu anlaşılmaktadır. Kanalizasyon; programlı, uzun süreli ve pahalı bir alt yapı hizmetidir. Önemi de, belde halkının sağlığı ve ekonomisi ile ilgili olmasından, beldenin estetiğine, turizmine ve doğal kaynaklarına etki yapmasından ileri gelmektedir.

Buna karşılık kanalizasyon, şebeke ve arıtma tesisleriyle birlikte ele alındığında, yapılması büyük malî olanağı ve teknik elemanı ge-

rektiren güç ve pahalı bir hizmettir. Ayrıca bazı beldelerde, kanalizasyon yerine, fosseptik yapılmasında zorunluluk bulunabilir ya da bu çözüm yolu daha ekonomik olabilir.

Öneri

Beldenin ihtiyacı olan lâğım, çukur veya kanalizasyon tesislerini kurmak bir belediye görevidir. Belediye, bu tesislerden daha ekonomik olanını seçip, ihtiyacını bizzat ya da aracı kullanarak karşılayabilmektedir.

b — Belediye Konutları Yapmak

1580 sayılı Kanunun 15/68 inci maddesi belediyelere, ucuz belediye konutları yapmak ve kiraya vermek görevini vermiştir. Aynı Kanunun 17 inci maddesiyle görevin bütün belediyeler için seçimlik olduğu kabul edilmiştir.

Genellikle bütün belediyelerin bütçe olanakları oranında mülk edinmeye çaba gösterdikleri, ancak bu mülklerin dükkân, otel, sinema gibi kazançlı ticarî iş yerlerine dönük olduğu, konut yapımına önem verilmediği ve bu görevin benimsenmediği anlaşılmaktadır. Bunun nedeni, belediyelerin, malî ve teknik olanaklarının yeterli olmaması ve görevin seçimlik kabul edilmesidir.

Oysaki konut sorunu, yurdumuzun önde gelen sorunlarından birisidir. Gecekondu konusu, konut sorununun su yüzüne çıkan bir bölümüdür.

Bu bakımdan konut sorunu üzerine ivedilikle eğilmek gerekmektedir. Ancak sorunun, sadece belediyelerin ya da sadece merkezî idarenin tek taraflı gayretleriyle çözümlenmeyeceği de muhakkaktır. Aslında, mahallî nitelikli olması nedeniyle belediyeler tarafından yapılması gerekli olan bir görev olmasına rağmen, hızlı şehirleşme yüzünden yurt çapında bir ağırlık taşımakta olduğu için, konut sorunuyla, merkezî idarenin de ilgilenmesinde zorunluluk vardır.

Öneri

Belde halkının ihtiyacını karşılamak üzere konut yaptırmak ve bu konutları ihtiyaç sahiplerine uygun koşullarla satmak ya da kiraya vermek, bir belediye görevi olmalıdır.

Merkezî idare, belediyelere, şartlı malî ve teknik yardımda bulunmalı, toplu ihaleleri yapmalıdır.

Şehirleşme oranı normal seyreden, konuta büyük ölçüde ihtiyacı olmayan belediyeler için görev, seçimlik olarak kalmalıdır.

2 — Ulaştırma Tesisleri Kurmak ve İdame Etmek

a — Yol, Sokak ve Alan Yapmak, İdame Etmek

1580 sayılı Kanunun 15/31 inci maddesiyle bütün belediyeler, beldenin sokak ve alanlarını düzenlemek ve düzeltmekle görevlendirilmişlerdir.

Bütün belediyeler, beldenin ihtiyacı olan sokak ve alanları olanakları ölçüsünde ve mevcut plana göre açmaya, açılmış bulunanları düzenlemeye ve düzeltmeye ilgi göstermekte, görevi benimseyerek gayret sarfetmektedirler.

Araştırmada, bazı belediyelerin görevin yerine getirilmesi sırasında, Karayolları, YSE gibi merkezî idare kuruluşlarından geniş yardımlar gördükleri, hatta bazı beldelerdeki cadde ve sokakların açılması, yapılması, düzenlenmesi, onarılması işlerinin tamamen Karayollarınca yerine getirildiği anlaşılmıştır.

Öneri

İmar planının öngördüğü yolları, sokakları ve alanları açmak, yapmak ve korumak belediyenin görevi olmalıdır. Küçük beldelerde görev, ilçe tüzel kişiliğince üstlenilebilir.

Belediyeler bu amaçla birbirleriyle yardımlaşabilmeli, ortak personel ve araçlardan yararlanabilmelidirler.

Bu genel kuralın tek ayrılığı, belde sınırları içinden geçen Devlet, il ve köy yolları olmalıdır. Bu yolların, belde sınırları içinde kalan kısmını görevli kuruluş yapmalı, onarmalı ve korumalıdır.

b — İskele, Rıhtım ve Köprü Yapmak, İdame Etmek

Belediye sınırı içinde kamuya ait iskele, rıhtım ve köprüleri, plana göre yapmanın ve idame etmenin, her belediye tarafından yapılması zorunlu bir görev olduğu, 1580 sayılı Kanunun 15/36 inci maddesinde ifade edilmiştir. Ayrıca;

1. 3611 sayılı Nafia Vekâleti Teşkilât ve Vazifelerine dair Kanunla; rıhtım, iskele, köprülerin; etüt, inşa, genişletme ve uzatma işlerinin ve bakımlarının Bayındırlık Bakanlığınca yapılacağı, belediyelerce yapılacak bu işlerin plan, profil ve fennî evrakının bu Bakanlıkça inceleneceği ve onanacağı,

2. 3004 sayılı İskelelerin Ne Suretle İdare Olunacağına dair Kanunla da, belediyelerin elinde bulunan ve «mahallî mahiyeti haiz olmayıp iktisadî veya askerî ehemmiyeti olan» iskele, rıhtım ve kanallardan lüzumlu görülenlerin, belediyelerin elinden alınabileceği ve bunların yapım, iyileştirme ve yönetiminin ayrı bir kuruluşa verilebileceği kabul edilmiştir.

Bu durum, iskele, rıhtım ve köprü yapımı konusunda belediyelerle, merkezî idare arasında hukukî bir görev karışımı bulunduğunu, görevli kuruluşların yetki alanlarının belirtilmediğini ortaya koymaktadır.

Gerçekten 3611 sayılı Kanun, yerleşme alanı ayrımı yapmaksızın, rıhtım, iskele ve köprü yapımıyla Bayındırlık Bakanlığını görevlendirmiştir. 1580 sayılı Kanun ise, belde sınırları içinde kalan bu tesislerin yapılması görevini belediyelere vermiştir.

Görev karışımının, uygulamaya da aynen geçtiği görülmektedir. Özellikle köprü konusunda belediye ile Karayolları arasında tam bir görev karışımı vardır. Karayollarının ve belediyelerin görev ve yetki alanları kesinlikle belirtilmediğinden, uygulama, objektif ölçülere göre değil, kişisel ilişkilere ve politik etkilere göre yön değiştirmektedir.

Sonuçta, aynı nitelikli tesisler bazı yerlerde belediyelerce, diğer bazı yerlerde ise merkezî idare kuruluşlarınca inşa edilip, bakımları yapılmakta ve böylece sakıncalı bir adaletsizlik doğmakta, hizmetlerin standartları farklılaşmaktadır.

Öneri

1 — Belde halkının ihtiyacı olan mahallî nitelikli iskele, rıhtım ve köprüleri belediyeler,

Aynı tesislerden il halkının ihtiyacına cevap verecek olanları il özel idareleri,

Millî nitelikli olanları da merkezi idare,

Kurmalı ve korumalıdır.

2 — Tesislerin niteliğini belirleyecek ölçüleri merkezî idare, önceden saptamalıdır.

3 — Ekonomik Tesisler Kurmak

a — İçmesuyu Tesisleri Kurmak

a 1) Görev

Cumhuriyet devrinin, içmesuyu konusunu düzenleyen ilk kanunu olan 831 sayılı ve 1926 tarihli Sular Kanunu, «şehir ve kasabalarda ihtiyacı ammeyi temine mahsus suların tedarik ve idaresi belediyelere aittir» demek suretiyle, belediye olan yerlerde içmesuyu sağlamanın, bir belediye görevi olduğunu açıklıkla ifade etmiştir.

Daha sonra çıkarılan 1580 ve 1593 sayılı Kanunlar, aynı esası benimsemişler ve içmesuyu getirmenin, bütün belediyelerin zorunlu görevlerinden olduğunu kabul etmişlerdir.

1960 tarihinde kabul edilen 7478 sayılı Köy İçmesuları Kanunu, bu esası değiştirmiş ve belediye örgütü bulunan ve nüfusu üç bine kadar olan kasabaların içme ve kullanma sularının, bir merkezî idare kuruluşu olan ve giderleri genel bütçeden karşılanıp DSİ'ce sağlanacağını hükme bağlamış, uygulamada bu şekle dönüşmüştür.

1964 tarihinde Köy İşleri Bakanlığı kurulup DSİ Genel Müdürlüğünün İçmesuyu Dairesi, bu Bakanlığın YSE Genel Müdürlüğüne geçince, nüfusu üç binden aşağı olan beldelerin içmesularını sağlama, Köy İşleri Bakanlığının görevi haline gelmiştir.

1968 tarihinde, 1053 sayılı Ankara, İstanbul ve Nüfusu Yüz Binden Yukarı Olan Şehirlerde İçme, Kullanma ve Endüstri Suyu Temini Hakkında Kanunla sistemde yeni bir değişiklik daha yapılmış ve Ankara, İstanbul şehirleriyle, nüfusu 100000 den fazla olan şehirlerin içme, kullanma ve endüstri suyunu sağlama görevi DSİ'ye verilmiştir.

Böylece yürürlükteki sistemin, içmesuyu sağlama yönünden belediyeleri, nüfus miktarını esas olarak 3 ayrı gruba böldüğü görülmektedir.

Böyle bir sistemin suniliği açıktır. Zira, nüfusu üç binden az ya da çok olan belediyelerin hizmete ihtiyaç dereceleri kesin hatlarla bö-

lünemez, 100000 nüfus ölçüsü için de aynı tutarsızlık söz konusudur. Nüfusu 100000 den az olan bir belediyenin içmesuyu, özelliğe sahip olabilir ve bu yüzden bu beldenin içmesuyunun merkezî idarece getirilmesi gerekebilir. Aksine, 100000 den fazla nüfuslu bir beldenin içmesuyunun, merkezî idarenin araya girmesine lüzum olmaksızın, doğrudan belediyece sağlanması da mümkün olabilir.

Belde içmesuyunu getirmekle görevli kılınacak kuruluşun saptanması konusundaki bu görüşler, yardım yapılması konusu için de geçerlidir.

Bu nedenle, gerek görevli kuruluşun belirtilmesinde, gerekse yardım yapılmasında, halen benimsenen nüfus ölçüsünün bırakılması hizmetin özelliğini ve önceliğini esas alan bir sistemin kabul edilmesi uygun olur.

Bu sistemde, görevin asıl sahibinin belediye olduğu noktasından hareket edilmesi, ancak hizmetin zorunlu kılması ya da ekonomik yarar bulunması hallerinde, nüfusu ne olursa olsun, beldenin sularının merkezî idare tarafından sağlanması kabul edilmelidir.

Merkezî idarenin, merkezî seviyede kalan diğer görevleri devam etmelidir.

a2 — İlişki :

1 — İçmesuyu projelerinin incelenmesi ve onanması konusundaki ilişki: İçme suyu projelerinin;

831 sayılı Kanuna göre Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca,

6200 sayılı Kanuna göre DSİ'ce,

7116 sayılı Kanuna göre de İmar ve İskân Bakanlığınca,

İncelenerek onaylanması gerekmektedir.

Uygulamada bu ilişki genellikle işlememektedir.

2 — İçmesuyu getirmede kolaylık sağlayıcı ilişki : Beldelere icilebilir nitelikte su getirmek için yapılacak borçlanmaları ya da yüklenicilerle yapılan sözleşmelerin getirdiği malî yükümlülükleri, İçişleri Bakanlığının uygun görmesi ve Maliye Bakanlığının kefalet etmesi kabul edilmiştir. (1580 sayılı Kanun Mad. 161)

İlişkinin işlediği bir belediyeye rastlanmamıştır.

Esasen ilişkinin, hizmetin yararına olmadığı da görülmektedir. Zira;

İçmesuyu projelerinin onaylanması konusunda kurulan ilişkilere, yararlı olmasına rağmen uyulmamakta olmasının nedeni, ilişkinin amacının gözden uzak tutulması ve güç işleyen bir formaliteye bağlı tutulmasıdır. Aslında onay, uygulamaya geçilmeden önce projenin süzgeçten geçirilmesini, her yönüyle incelenmesini kapsayan yararlı bir işlemdir. Merkezî idarenin böyle bir görev yüklenmesi, belediyenin muhtariyetini zedeleyen bir vesayet değil, aksine bir yardımdır.

İçmesuyu sağlanması için yapılacak borçlanmalara, merkezî idarenin kabul ve kefalet etmesi biçimindeki ilişki de, yardım amaçlıdır. Ancak, öngörülen koşulların ağırlığı yüzünden, işlememekte ve beklenen yarar sağlanamamaktadır.

Bu bakımdan, mevcut ilişkinin esasının korunması ve fakat koşulların hafifletilmesi uygun olur. Normal borçlanma için gerekli yol izlenmeli ve borç bulmada kolaylık sağlamak üzere ayrıca güvenilir bir kefil de aranmalıdır. Bu kefil, belediyelerin «istikraz, aracılık ve avans işlerini» yürütmekle görevli olan İller Bankası olabilir.

Öneri

1 — İçme suyunu sağlamak mahallî bir hizmettir. Bu itibarla beldeler için görevlisi, belediye idareleri olmalıdır.

2 — İçme suyunun sağlanması büyük malî ve teknik güç kullanılmasını zorunlu kılan beldelerin ya da bölgelerin hizmetini, merkezî idare yapmalıdır.

3 — Merkezî idare :

a — Ülkenin ve bütün belediyelerin içmesuyu durumlarını, her yönüyle araştırarak saptamalıdır.

b — Lüzumlu belediyelerin içmesularını, bizzat sağlamaya karar vermeli ve uygulamalıdır.

c — İçmesuyunu kendileri sağlamak durumunda olan belediyelere, şartlı malî ve teknik yardım yapmalıdır.

ç — İçmesuyu ile ilgili kuruluşlar ve belediyeler arasında koordinasyon sağlamalıdır.

4 — İçmesuyu sağlanması özellik göstermeyen, bu nedenle görevi bizzat yapmak durumunda olan belediyeler, il özel idarelerinin ya da İller Bankasının aracılığından da yararlanabilmelidirler.

5 — Nüfusu 3 binden aşağı olan beldelerin içme sularının YSE tarafından getirilmesi yolundaki uygulamaya son verilmeli, nüfusları ne olursa olsun bütün belediyeler, aynı sisteme tabi tutulmalıdır.

6 — İçme suyu getirmek, mutlaka bir projeye dayanmalıdır.

Belediyeler, içme suyu projelerini, bizzat yapabilmeli ya da aracı kullanabilmelidirler.

Özelliği olan, belediyelerin yapması mümkün ve uygun olmayan, büyük teknik güç kullanılmasını gerektiren içmesuyu projelerini, merkezî idare yapmalıdır.

Belediyeler, içmesuyu projelerini merkezî idarenin inceleme ve onayından geçirdikten sonra uygulayabilmelidirler.

Merkezî idare birimi, projeleri, fen ve sağlık yönlerinden inceleyebilecek bir örgüt düzeyine kavuşturulmalıdır.

7 — Belediyeler, içmesuyu sağlamak için, kredi müesseselerinden borç alabilmelidirler. Borçlanmaya, belediye meclisi karar vermeli ve bu karar mülkiye amiri tarafından onaylanmalıdır.

Alınan borca karşı İller Bankası kefil olmalıdır, kefalet, yüklenicilerle yapılan sözleşmelerin malî hükümlerini de kapsamalıdır.

b — Elektrik Tesisi Kurlmak

Halen yürürlükte bulunan kanunların hiç birinde, elektrik enerjisi sağlamak ve dağıtmak konusunda belediyelere açıklıkla görev veren bir hüküm mevcut değildir.

Mevzuatın bu durumuna rağmen belediyeler, elektrik tesisatı kurmayı ve işletmeyi bir belediye görevi saymışlar ve uygulama, eskiden beri hep bu görüşe uygun olarak süregelmiştir.

Ancak belediyelerin elektrik enerjisi sağlama konusuyla bizzat ilgilenmedikleri ve bu konuda daha çok başka kuruluşların çalışmalarından ya da aracılıklarından yararlandıkları görülmektedir.

Elektrik enerjisi sağlamak, mahallî olmaktan öteye millî nitelikli bir hizmettir. Hizmetin dünyadaki uygulaması, yurdumuzdaki tarihi gelişimi ve bugünkü durumu, bu görüşü doğrulamaktadır.

Ayrıca, hizmetin özelliği de belediyeler tarafından başarılmasını olanaksız kılmaktadır. Araştırma, malî güçleri yeterli olan belediyelerin dahi enerjiiyi, kendilerinin sağlayamadıklarını ortaya koymuştur. Her belediyenin, kendi ihtiyacını karşılaması halinde, hizmetin ekonomik olmaması çok mümkündür. Zira bugün elektrik enerjisi, büyük güçlü termik ve hidroelektrik santrallardan ve bu santrallardan çoğunun birbirine bağlanmasıyla meydana gelen enterkonnekte şebekelerden sağlanmaktadır. Dünyadaki gelişmeye uygun olarak enerjinin, nükleer kaynaklardan sağlanması da söz konusudur. Bu gün için kendi ihtiyaçları olan enerjiiyi üretemeyen belediyelerin nükleer enerjiiyi sağlayamayacakları açıktır.

Bütün bu durumlar, beldenin ihtiyacı olan elektrik sağlama görevinin belediyeye verilmemesi, merkezî idarenin görevli kılınması gerektiğini ortaya koymaktadırlar.

Öneri

Elektrik enerjisi üretimi, niteliği ve ekonomik yönü bakımından millî nitelikli bir hizmettir. Tek tek belediyelerin görevi ifa etmeleri, mümkün ve doğru değildir.

Görev, merkezî idareye ait olmalı ve belediyelerin ihtiyacı bulunan elektrik enerjisini bu idare üretmelidir (8).

c — Havagazı Tesis Kurmak

1580 sayılı Kanunun 19 uncu maddesinin 4 üncü fıkrasında, su ve elektrik yanında, havagazı tesisatı kurmanın ve işletmenin de belediyelerin hakkı olduğu ifade edilmiştir. Bunun dışında belediyelerin, havagazı tesisatı kurmak ve işletmekle görevli olduklarını açıklayan başka bir hüküm mevcut değildir.

(8) 1312 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Kanunu tasarısı, 15.10.1970 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Teşkil edilen TEK isimli kamu iktisadî teşebbüsü, yurdun, ihtiyacı bulunan elektriğin, üretim, iletim, dağıtım ve ticaretini yapmakla görevlendirilmiştir. Kanuna göre, belediyelere ait üretim ve iletim tesisleri TEK'e devredilmektedir. Bu haliyle TEK, önerimize uygun bir kuruluş olmaktadır.

Yurdumuzda halen, sadece 3 büyük şehirde (Ankara, İstanbul, İzmir) havagazı tesisi mevcuttur. Diğer şehirlerimizin ihtiyacı, likit gazla (L.P.G.) karşılanmaktadır.

Likit gazın, gerek ilk tesis, gerekse işletme masrafları bakımından, havagazına nazaran daha ekonomik olduğu anlaşılmaktadır.

2 inci Beş Yıllık Kalkınma Planında «Eskişehir, Bursa gibi bazı şehirlerimizde havagazı fabrikalarının kurulması düşünülmüşse de, küçük kapasiteli tesislerin verimli çalışamayacağının hesaplanması ve L.P.G. rekabeti yüzünden vazgeçilmiştir» denilerek bu husus doğrulanmaktadır (Sh. 556).

Ayrıca tabii gaz üretiminin ya da dışarıdan getirmenin de söz konusu olduğu gözönünde tutulmak gerekir. Şehir gazı ihtiyacının, tabii gazdan sağlanması durumu doğduğunda, bütün yurt sathına yaygın, bölgesel tesislerin kurulması gerekecektir. Bu kabil tesislerin yapılmasının, belediyelerin gücünü aşacağı kuşkusuzdur (9).

Öneri

Belediyeler havagazı üretimi ile görevli olmamalıdır. Üretim ve üretimle ilgili tesisleri kurmak, merkezî idare görevi olmalıdır.

4 — Diğer Tesisleri Kurmak

a — Görev

a 1 — Ortak ve Birbirlerine Bağlı Taşınmaz Malları (Müşterek ve Murtabit Emlâk) Yönetmek

1580 sayılı Kanunun 115 inci maddesiyle belediyelere, kapalı çarşı ve bedesten gibi ortak ve birbirine bağlı malları onarmak ve düzenlemek görevi verilmiştir.

Hükme göre belediyeler, bu kabil taşınmaz malların onarım ve düzenlenmesi için sahiplerine duyuruda bulunmak, bunlar gereğini yapmadıkları takdirde bizzat işe girişmek, giderleri ilgililerinden almak, onarılması ve düzeltilmesi mümkün olmayanları da kamulaştırarak yerlerine yeni tesisler kurmak durumundadırlar.

(9) 1969 yılı programında, «Tabii gaz ithal projesine ait çalışmalarındaki ilerlemeye paralel olarak, şehir gazı yerine tabii gaz kullanılması konusunda gerekli projelerin hazırlanması» öngörülmektedir (Sh. 279).

Ortak ve birbirine bağı taşınmaz malların belediyece yapım, onarım ve düzenlenmesi halinde de giderin, mülkiye amirine onaylatılan bir tarife uyarınca mülk sahiplerine bölüştürülmesi kabul edilmiştir.

Belediyelere böyle bir görev verilmiş olmasının nedeni, ortak ve birbirine bağı halde kullanılan taşınmaz malların toplum hayatımızdaki özel yeridir. Tarihî yönleri kadar, ticarî, ekonomik ve sosyal açılardan da önemli etkileri bulunan bu eserlerin korunmasında, belediyeleri görevli kılmakta zorunluluk ve yarar mevcuttur.

Ancak, belediyece yapılacak giderlerin ilgililerden alınması için öngörülen, «masraf tarifesinin mülkiye amirine tasdik ettirilmesi» yönteminin lüzumsuzluğuna değinmek gerekir. Zira konu, tamamen bir fen ve hesap işidir ve mülkiye amirinin işleme katkıda bulunması söz konusu olamaz. Mevcut yöntem, gereksiz bir formalite olarak görünmektedir.

Öneri

Belediyelerin, sahiplerince ilgilenilmiyen ortak ve birbirine bağı taşınmaz malları düzenleme ve onarma görevi devam etmelidir. Ancak belediyenin, bu görevin karşılığı olan gideri, mal sahiplerinden almasına esas olan gider tarifesinin mülkiye amirine onaylatılması yönteminden vazgeçilmelidir.

a 2 — Belediye Mülkleri Yapmak

Bazı belediyeler ihtiyaç için ya da kazanç sağlamak amacıyla belediye mülkleri yapmaktadırlar. Belediye hizmet binaları, işhanları, dükân ve iş yerleri bu arada sayılabilir.

Bir kamu tüzel kişisi olarak belediyenin, görevlerini yapabilmesi için bazı kamu tesislerine sahip olması gerektiği açıktır. Bu tesislerin başında belediyenin çeşitli örgütlerinin hizmet binaları gelir.

Ancak, ihtiyaç için değil de, kazanç sağlamak amacıyla yapılan tesisler üzerinde durmak lâzımdır.

Belediye ilgilileri, sağlanan kazançla, diğer belediye görevlerinin yapılma olanağının çoğaldığı görüşündedirler. Bazı ilgililer ise, karma ekonomi düzenine sahip ülkemizde, özel sektörün faaliyet alanına giren konularla belediyelerin ilgilenmemesi gerektiğini savunmaktadırlar. Bunlara göre serbest piyasa rekabeti, kamu sektörü lehine bozulmakta, özel

sektör zarar görmekte ve belediyeler diğer görevlerine ayırmaları gereken kaynaklarını boş yere israf etmektedirler.

Değişik görüşler, gerçekleri de yansıtmaktadır. Bir belde, dükkâna ya da lokantaya ihtiyaç olup olmadığını, o beldenin durumu ortaya koyar. Bu bakımdan mülk yapımı konusunda genel bir hüküm konulması uygun değildir. Yıllık belediye yatırım programlarının süzgeçten geçirilmesi, soruna çözüm yolu olabilir. Belediyelerin yaptığı yıllık programlar, il düzeyinde incelenerek, gerçek ihtiyacın karşılığı olmayan yatırımlar programdan çıkarılabilir. Bu, programların il onayına tabi tutulması zorunluluğunu ortaya koymaktadır.

Bu hususlar, belediyelerce girişilecek sınaî ve ticarî teşebbüsler içinde aynen geçerlidir. (10)

Öneri

Belediyeler, kanunî görevlerini yürütebilmek için muhtaç oldukları hizmet bina ve tesislerini yapabilmelidirler.

Sadece kazanç sağlamak amacıyla ihtiyaç olmayan tesisleri kuramamalıdır.

Kurulacak her türlü tesiste kamu yararı mevcut olmalı ve bu husus yıllık yatırım programlarının il seviyesinde incelenip onaylanmasıyla sağlanmalıdır.

b — İlişki

1 — Belediyeler tarafından yapılacak, keşif bedelleri 250.000 TL. yı geçen binalarla, tesisatının proje ve keşiflerinin Bayındırlık Bakanlığına incelenmesi ve onanması öngörülmüştür. (3611 Sayılı Kanun Mad. 5/4)

Uygulamada belediyeler, inşaatlarını, genellikle kısım kısım ve emalet yolu ile yapmakta olduklarından ilişkinin işlemesi söz konusu olmaktadır. Öngörülen şart mevcut olsa dahi belediyeler, fennî evrakları, inceleme ve onama için Bayındırlık Bakanlığına göndermemektedirler. Bakanlık da yetkisini kovalamamaktadır.

(10) Sınaî ve ticarî teşebbüsler sözüyle kastolunan, fabrika kurulması, ortak olunması, ortaklık kurulması gibi ekonomik yönü ağır basan girişimlerdir.

2 — Belediyeler tarafından yaptırılan 250.000 TL. yı aşan inşaatların kabulünde, Bayındırlık Bakanlığı temsilcisinin üye olarak bulunması, yukarıda sözü edilen hükümle kabul edilmiştir.

Belediyeler, keşif bedeli ne olursa olsun yüklenicilerin yaptırdıkları inşaatın kabulünü, genellikle bünyelerinde kurdukları kurullar eliyle yapmaktadırlar. Küçük belediyeler, personel sıkıntısı içinde olduklarından, bazen il bayındırlık müdürlüğünden bazen de Karayolları örgütünden, yararlanma yoluna gitmektedirler.

İlişkinin, aslında belediyeler lehine olmasına rağmen işlememekte olmasının nedeni, paranın satın alma gücünün değişmesi yüzünden ön görülen miktarın değerini yitirmesi (11), zaman alıcı olması ve ekseri büyük belediyelerin böyle bir yardıma ihtiyacı olmamalarıdır. Buna karşılık ilişkiden yararlanan belediyeler de vardır. Bu durum, ilişkinin yeniden düzenlenmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Yeni sistemin, ihtiyacı olan ve arzulayan belediyelerin, merkezî idarenin olanaklarından yararlanmasını mümkün kılması, bu durumda olmayanların da zorlanmaması esasını getirmesi, uygun olur.

Öneri

İhtiyacı olan ve arzu eden belediyeler, keşif miktarı ne olursa olsun, yapacakları yatırımlar için düzenledikleri fennî evrakin incelenmesini ve tamamlanan inşaatın kabulüne üye gönderilmesini Bayındırlık Bakanlığından isteyebilmeli,

Bayındırlık Bakanlığı da, konunun önemine göre, merkez ve taşra kuruluşları aracılığıyla, bu isteği yerine getirmek zorunda olmalıdır.

C — YAPI KONTROLU GÖREVLERİ

1 — İnşaat, Onarım ve İlâveler İçin İzin Vermek

a — 1580 sayılı Kanunun 15 inci maddesinin 12 ve 37 inci fıkralarıyla, 6785 sayılı Kanunun 2 inci maddesi, belde sınırları içinde yapılacak her türlü yapı için belediyeden izin alınması zorunluğunu koymuşlardır.

b — Mülkiye amirleri, yapı izni almak için belediyelere yapılan başvuruların 30 gün içinde cevaplandırılmaması halinde, kendilerine yapı-

(11) Nitekim 1954 yılından önce limit 25.000 TL. idi.

lacak baş vurma üzerine, belediyelerin cevap vermelerini sağlamakla yükümlüdürler.

c — Belediyeler, yapı izni alanları, çalışma müdürlüklerine bildir-mektedirler.

2 — Kanunsuz, İzinsiz ve İzne Aykırı Olan Yapıları Önlemek, Düzelttirmek, Yıkıtmak

a — Görev, belediyelere, Umur-u Beldeye Müteallik Ahkâm-ı Cezai-ye Hakkında 486 sayılı Kanunun 1, 1580 sayılı Belediye Kanununun 15/12 ve 6785 sayılı İmar Kanununun 6, 7, 19 ve 24 üncü maddeleriyle verilmiştir.

Bütün belediyelerin, görevi yeterli seviyede yapmadıkları, küçük belediyelerin ise, görevle hiç ilgilenmedikleri anlaşılmaktadır. Göreve özel önem veren ve bu amaçla özel örgüt kuran belediyeler dahi, kanunsuz, izinsiz ve izne aykırı yapılara, tam anlamıyla engel olamamaktadırlar.

b — Düzeltilmiyecek ya da esasen izin verilmiyecek yapılar hakkında, belediye encümenince alınan yıkım kararına karşı, yetkili idare kuruluna itiraz olunabilmesi kabul edilmiştir. (6785 sayılı Kanun Mad. 22)

Uygulamada, öngörülen itiraz yoluna bolca baş vurulduğu görülmektedir. İlgililer, valiliğe ya da kaymakamlığa baş vurarak, encümen-ce alınan yıkım kararına itiraz etmekte, yetkili idare kurulu, konuyu inceleyerek bir karara bağlamaktadır. Belediye yetkilileri, nizamsız yapı sahiplerinin, sırf zaman kazanmak amacıyla itiraz yoluna mutlaka gittikleri, bu yolla da yetinmiyerek Danıştaya da baş vurdukları ve böylece belediyenin zor ve güçsüz durumda kaldığı görüşündedirler. İdare kurullarının, teknik bir konuyu incelemeye yeterli olmadığı biçiminde görüşler de vardır.

3 — Kullanma İzni Vermek

a — İnşaatı tamamlanmış yapılara kullanma (iskân) izni verme görevini belediyelere, 6785 sayılı Kanunun 16 ıncı ve 1593 sayılı Kanunun 252 inci maddeleri vermişlerdir.

Görev, sadece büyük belediyeler tarafından yapılabilmektedir. Ancak uygulama, bu belediyelerde de farklıdır. Özellikle yapının incelenmesi sırasında fen ve sağlık personeli arasındaki işbirliği, incelemede göze-

tilecek hususlar ve standart, belediyeden belediyeye ve görevli kişilerin anlayışına göre değişik olmaktadır.

Küçük belediyelerde, tamamlanan yapılar genellikle izin alınmadan işgal edilmekte ya da yapıya, incelenmeden, formalite gereği olarak izin verilmektedir.

b — Devlet İstatistik Enstitüsünün isteği üzerine, bu kuruluşça düzenlenerek belediyelere gönderilen formlar doldurulmak suretiyle yapı izinleri, kullanma izinleri, yanan ve yıkılan yapılar hakkında, Enstitüye bilgi verilmektedir.

4 — Tehlikeli Yapıları Yıkıtmak

6785 sayılı Kanunun 50 inci maddesiyle belediyelere, «bir kısmı veya tamamı yıkılacak derecede tehlikeli olduğu belediye fen heyeti, yoksa fen adamı tarafından raporla tesbit edilen yerleri» yıkma görevi verilmiştir.

Nitelik ve biçim yönlerinden farklılıkları bulunmasına rağmen görev, belediyelerce yapılmaya gayret edilmektedir.

Genel görünüm, belediyelerin yapı kontrolü görevlerini, yeterli seviye ve etkenlikle yapmamakta olmalarıdır (12).

Bu durumun nedenlerinden önemli olanlarını şöylece sıralamak mümkündür :

a — Belediyeler yeterli miktarda ve nitelikte teknik elemana sahip değildirler.

Belediyelerin büyük çoğunluğunda hiç bir teknik eleman yoktur. Olanlarda da hem miktar hem seviye yeterli değildir.

b — Belde sakinlerinde, hemşehrilik ve düzene saygı duygusu zayıftır.

(12) Yapı kontrolü görevinde belediyelerin başarılı olamamaları konusunda, Prof. Fehmi Yavuz'un araştırmasında aynen şunlar söylenmektedir. «Birçok kanunlarda yapı kontrolü hakkında müeyyideler bulunmakla beraber, bu alandaki kaçakçılık önlenmemiştir. Eskiden bilinen gümrük, reji, inhisar ve vergi kaçaklıklarına bir de yapı kaçaklığı eklenmiş bulunuyor. Bu yeni kaçakçılık İkinci Cihan Savaşına kadar, Ankara sınırlarından dışarıya pek çıkmamıştır. İkinci Cihan Savaşından sonra şehirleşmenin bütün memlekette hızlanması üzerine yapı kaçaklığı hemen her yere yayılmıştır.» (age, sh. 97)

c — Yapı kontrolu ile ilgili görevlerin çeşitli kanunlara ve bu kanunların değişik hükümlerine serpiştirmiş olması, uygulayıcıları duraksamaya düşürmekte, görevin yapılmasını etkilemektedir. (12)

ç — Belediyeler, teknik personel gibi, teknik güce de yeterince sahip değildirler.

Bütün belediyeler, yapı kontrolu görevinin yapılmasını sağlayıcı araç ve gereç yokluğunun ya da yetersizliğinin sıkıntısı içindedirler.

Yapı kontrolu, teknik ve sağlık kontrolünü kapsadığı halde, uygulamada, sağlık kontrolu daha çok savsaklanmaktadır. Bunun nedeni, sağlık elemanı yetersizliği ve sağlık personeliyle koordinasyon sağlanamamasıdır.

d — Genellikle taşınmaz malların tapusunun bulunmaması ve kadastrounun yapılmamış olması, yapı kontrolu görevinin yürütülmesini aksatan önemli bir etken olmaktadır.

Yapı izni alınması için tapu senedi gösterilmesi zorunluluğunun bulunması, buna karşılık özellikle küçük beldelerde taşınmaz malların tapularının bulunmaması, yapı sahiplerini kaçak yapıya yöneltmekte, bu gerçeği bilen belediye ilgilileri de duruma göz yummaktadırlar.

e — Özellikle küçük belediyeler, yapı kontrolu görevinin yapılmasında bilgi noksanlığı içindedirler. Zaten ehil olmayan belediye personeli, görevlerini nasıl yapacaklarını açıklıkla bilmemektedirler. Sonuçta, görev yapılmamakta, sürüncemede kalmakta, her belediyedeki uygulama farklı olmaktadır.

f — Yapı kontrolu görevinin yapılması (özellikle yapı izni verilmesi) için ilgililerden istenilen ücretlerin yüksek oluşu, yapı sahiplerini kaçak yapıya itmektedir. Kendi ihtiyacını karşılamak üzere kıt olanaklarıyla mütevazı bir konut yapmak isteyen dar gelirli bir kimseye yüksek ücret ödemek güç gelmekte ve kaçakçılığa yönelmektedir.

g — Yapı kontrolu görevinin belediyelerce uygulanış biçimi, yapı sahiplerini nizam dışı hareket etmeye itmektedir. Yapı sahipleri, formalitelerin çokluğundan, işlemlerin ağır yürümesinden ve zaman alıcılığından şikâyetçilerdir. Örnek olarak, ekseri belediyelerdeki şu uygulama gösterebilir: Kullanma izninin verilmesinde, sağlık ve fen elemanları ayrı ayrı yapıya giderek denetimlerini yapmaktadırlar. Bu elemanları

(12) Örnek olarak 486, 1580, 1593, 6785, 775 sayılı Kanunlar gösterilebilir.

sağlamak, taşıt aracı bulmak, farklılık gösteren görüşlerini birleştirmek, inşaat sahibini yormakta, aracı bulma ya da nizam dışı davranma arzusu uyandırmaktadır.

ğ — Büyük şehirlerdeki trafik sorununu artıran önemli bir neden, garaj ihtiyacının yapı izni verilmesi sırasında aranmamasıdır.

h — Düzeltilemeyecek ya da esasen izin verilmeyecek nitelikte olan yapılar hakkında kesin ve süratli işlem yapılamamakta olması, müeyyide zafiyeti doğurmakta ve belediyeyi yetkisiz bırakmaktadır.

Anayasanın 114 ve Danıştay Kanununun 30 uncu maddelerine göre idarî dava hakkı mevcutken, bir de itiraz yolu eklenmiş olması (6785 sayılı Kanun Mad. 22) bu duraksamayı yaratmaktadır (13).

Öneri

1 — Yapı kontrolü, nitelik itibarıyla mahallî bir hizmettir. Belde sınırları içinde görevlisi, belediye idareleri olmalıdır. Ancak her görevde olduğu gibi, belediyelerin yalnız başlarına bırakılmamaları gerekir. Esasen belediyelerin olanakları ve görevlerin niteliği, her belediyenin yapı kontrolü görevlerinin tamamını yapmalarına elverişli değildir.

Şöyle bir görev bölüştürmesi ve ilişki düzeni düşünülebilir:

a — Büyük belediyeler, yapı kontrolü görevini, amacına ve kapsamına uygun biçimde yapabilecek örgüt, araç ve personele sahip olmalıdırlar.

b — Küçük belediyelerin (nüfusu 10.000 den az olanlar) hizmetini, ortak personel ve araçtan yararlanmak için, özel idareler yapmalıdır. Özel idare, duruma göre il ya da ilçede görevli olan kuruluş olabilir. Metropol alanlarda hizmet, metropol idarece yürütülmelidir.

(13) Prof. Yavuz, yapı kontrolü konusundaki olumsuz gelişmenin nedenlerinin, mevzuatın yetersizliğinden çok, temel bazı faktörlerde aranması gerektiğini ifade ederek, bu faktörleri;

- Personel yetersizliği,
- Hızlı ve tek yönlü şehirleşme,
- Seçilmiş organların partizanca hareketleri,
- Arsalardan en yüksek çıkarı sağlama yarışı,
- Millî bir konut politikasının yokluğu,
- Yapı nizamlarının sık sık değişmesi,
- Olup bittilerin, politik ya da idarî nedenlerle kabulü, şeklinde sıralamaktadır. (age)

c — Merkezî idare, yapı kontrolu ile ilgili uygulamaya doğrudan girmemeli, yardımcılıkla yetinmelidir.

2 — Yapı kontrolu görevleri, imara ait diğer hükümlerle bir arada bulunmalı, mevcut mevzuat dağınıklığına ve karışıklığına son verilmelidir.

3 — Belde kadastrolarının tamamlanmasına hız verilmelidir.

Kadastro tamamlanıncaya kadar tapusuz arsalar üzerinde yapı izni almayı sağlayıcı bir çözüm yolu bulunmalıdır. Bu, örneğin, zilyetliğin belgelenmesiyle yetinmek biçiminde olabilir.

4 — Yapı sahiplerinden, yapı kontrolu için alınmakta olan ücret, yeniden gözden geçirilmeli ve küçük yapı sahipleri lehine kolaylıklar sağlanmalıdır. Hatta küçük mesken yapacaklar için bazı hizmetler ücretsiz olarak yürütülmelidir.

5 — Trafik sorununun çözümüne yardım etmek için, büyük belediyelerdeki garaj konusu, yapı kontrolu görevi sırasında aranmalıdır.

6 — Yapı izni almak için yapılan baş vuralara belediyelerce cevap verilmesini mülkiye amiri sağlamakla görevli olmalı, ancak cevap verme süresi belirtilmelidir.

7 — Düzeltilemeyecek ya da esasen izin verilmeyecek yapılar hakkında belediye encümenince alınan yıkım kararları belli bir süre içinde kesinleşmeli, bu kararlar aleyhine iptali için idarî yargıya ve itiraz için idarî merciye gidilebilmelidir.

8 — Yapı izinlerinin çalışma müdürlüğüne, yapı kontrolu ile ilgili bilgilerin DİE bildirilmesine ait ilişki sürdürülmelidir. Ancak bu ilişkilerin Belediye Kanununda yer alması uygun olur.

9 — Görevlerin yapılmasında, yeknesaklık, sürat ve sadelik sağlayıcı yöntemler getirilmelidir.

Ç — FENNÎ KONTROL GÖREVLERİ

1580 sayılı Kanunun 15 inci maddesinin;

29 uncu fıkrasıyla, eşya ve emlâk hakkında,

39 uncu fıkrasıyla, yapı ve tesisat hakkında fennî muayene yapmak ve rapor vermek,

38 inci fıkrasıyla, hükmünde sayılan yerlerin daimî olarak fennî denetimlerini yapmak ve zararlarını önlemek,

Görevleri belediyelere verilmiştir.

Araştırmada, her üç görevin de genellikle yapılmadığı, özellikle küçük belediyelerde görevle ilgilenilmediği, yapılanlarda da uygulama farklılıkları bulunduğu, görevlilerin bilgi ve yetki yetersizliği sıkıntısı içinde oldukları görülmüştür.

Bu durumun önemli nedeni, belediyelerin teknik olanaklarının ve güçlerinin yetersiz olmasıdır.

Ancak, görevin hukukî kaynağı da önemli bir sorun olmaktadır. Uygulamadaki farklılığın, bazı belediyelerin görevden habersiz olmalarının ve görevlilerdeki çekimserliğin ve duraksamanın asıl nedeni, belediyelere fennî kontrol görevlerini veren hükümlerin metni ve yeridir. Bu hükümler açık ve kesin değildirler, çapraşıktırlar. Görevin sınırını ve görevlilerin yetkilerini belirtmemişlerdir.

Uygulayıcı, görevle ilgili 3 ayrı fıkranın farklarını, niteliklerini kavrayamamakta, yetkisinin ve görevinin ne olduğunu açıklıkla kestirememektedir. Esasen her 3 fıkranın kapsamını, kesinlikle ayırmak da zordur. Etrafını rahatsız eden bir tesis hakkında belediyece doğrudan düzeltme ya da mahkemeye gönderme gibi farklı uygulamalara gidilebilmektedir.

Öneri

Belde sınırları içinde, ortak yaşıntının zorunlu kıldığı fennî kontroller ve bunun gerekleri belediyelerce yapılmalıdır.

Belediyeler, bu kontrolleri yapabilecek teknik örgüt, personele ve güce sahip kılınmalıdırlar. Ortak personelden yararlanma mümkün hale getirilmelidir.

Fennî kontrol görevi, belediyelere, görevin amacını, kapsamını, görevin yapılış biçimini, görevlilerin yetkilerini ve ilişkilerini belirtecek biçimde açık ve kesin ifadelerle verilmelidir.

GÖREVLERLE İLGİLİ DİĞER İLİŞKİLER

Aşağıda, görevlerle iç içe olmayan ve görevlerin tümüne dolaylı şekilde etkili olan bayındırlık ilişkileri, benzer olanları gruplandırılarak, incelenecektir.

1 — Personel Konusundaki İlişkiler

a — Belediyelerin fen ve imar işleriyle ilgili dairelerinde ya da imar müdürlüklerinde çalıştırılacak teknik personelin atanmalarının, belediyelerin teklifi üzerine İmar ve İskân Bakanlığınca yapılması kabul edilmiştir. (İmar ve İskân Bakanlığı kuruluş ve görevleri Kanununa ek 710 sayılı Kanun Ek Mad. 1, 3611 sayılı Nafia Vekâleti Teşkilât ve Vazifelerine dair Kanun Mad. 28, Belediye Memur ve Müsahdemleri Tüzüğü Mad. 12 ve Belediye Teknik Personelinin Tayin, Terfi ve Denetimi Tüzüğü)

Uygulamada, belediye fen dairelerinde ya da imar müdürlüklerinde çalıştırılacak teknik personelin atamasını belediye başkanı önermekte, encümen kararlaştırmakta ve İmar ve İskân Bakanlığınca onaylamaktadır.

Sözü edilen personelin izin ve tedavileri belediyelerce, yükselme, tezkiye, yer değiştirme ve cezalandırılmaları ise, 4/10195 sayılı Yönetmelik, Belediye Memur ve Müstahdemleri Tüzüğü ve 12572 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan Belediye Teknik Personelinin Tayin, Terfi ve Denetimi Tüzüğü hükümlerine göre İmar ve İskân Bakanlığınca yürütülmektedir.

b — Fen adamlarının bulunmadığı beldelerde, ötedenberi bu alanlarda çalışan kimselerin sorumluluk alabilmeleri için, belediyenin önerisi üzerine valiliğin mütalâasının ve İmar ve İskân Bakanlığının izin vermesinin gerekli olduğu kabul edilmiştir. (6785 sayılı Kanunun 14 üncü maddesine göre hazırlanan Yönetmeliğin 19 uncu maddesi)

İlişkinin amacı, belediye fen işlerini yürüten personeli disiplin altına almak ve böylece belediyelerin zarar görmelerini önlemektir.

Belediye fen elemanlarının merkezî idare tarafından atanması, üzerinde tartışılan ve değişik görüşler ileri sürülen bir konudur.

Bazıları, belediye fen işlerinin mahallî baskılardan uzak ve objektif kurallara göre yürütülmesinin, personelin güvenli olmasına bağlı olduğu, bunun da atama yetkisinin belediyede bulunmamasıyla sağlanabileceği görüşündedirler. Bunlara göre ilişki, teknik personele güven vermek ve belediyelere rağbet etmelerini sağlamak için kurulmuştur.

Diğer bazıları, ilişkinin, belediyelerin muhtariyetine aykırı olduğunu, üstelik hizmete bir yarar sağlamadığını, aksine zararlı olduğunu iddia etmektedirler. Zira ilişki, formaliteyi artırmakta, lüzumsuz

zaman kaybına yol açmakta, belediye idareleriyle fen elemanları arasında bir kopukluk yaratmaktadır. Belediyeler, ücretlerini ödedikleri ve hizmetlerinin sorumlusu oldukları halde, personele sahip olamamakta ve söz geçirememektedirler. Teknik personel, kendisini, Bakanlığın bir elemanı kabul ederek, görevine şevkle sarılmamaktadır. Belediye yetkilileriyle teknik personel arasında anlaşmazlıklar doğmakta ve bunlar sürüp gitmektedir. Sonuç, hizmetin aleyhine olmaktadır.

Mevcut farklı görüşlerden ikincisinin daha ağır bastığı görülmektedir. İlişkinin uygulanması sonunda çıkan sakıncalar, ilişkinin kurulmasında düşünülen yararlardan fazladır. Kaldı ki, belediye fen elemanlarını da merkezî idarede çalışanlar kadar güvenceye kavuşturmak mümkündür.

Ayrıca imar planlarının, Bakanlığın onayından geçmekte olması ve belediyelerin fen ve imar işlerinin Bakanlığın teftiş ve denetimi altında bulunması, teknik personelin objektif, baskıdan uzak ve mevzuata uygun çalışmasını sağlayabilir.

Fen elemanı bulunmayan belediyelerin, ötedenberi bu alanlarda çalışan kimselerin hizmetlerinden uygun ücretlerle yararlanmalarında zorunluk vardır. Bu personelin sorumluluk ve görevleri de mevzuatla belirtilmiş olduğuna göre, çalıştırılmaları için Bakanlıktan izin alınmanın bir yararı yoktur.

Öneri

Belediyeler, ihtiyaçları bulunan her türlü teknik personeli, kendileri doğrudan atamalıdır. Personelin özlük işlerini de Belediye yürütmelidir.

2 — Belediyelerin Denetlenmesi Konusundaki İlişkiler

a — Belediyelerin fen ve imar işleriyle ilgili dairelerinin ve imar müdürlüklerinin, fen ve imar konusuna giren her türlü işlemlerinin. İmar ve İskân Bakanlığının inceleme, denetleme, teftiş ve soruşturmalarına tabi olduğu kabul edilmiştir. (710 sayılı Kanun Ek Mad. 2)

İnceleme, denetim, teftiş ve soruşturma biçimlerinin, İçişleri ve İmar ve İskân Bakanlığı tarafından birlikte hazırlanacak tüzüğe göre yapılacağı ifade edilmiş (710 sayılı Kanun Ek Mad. 3) ve bu Tüzük yapılarak yürürlüğe konulmuştur.

Uygulamada, bütün belediyelerin, İmar ve İskân Bakanlığınca denetlenemediği, yapılan denetlemeden de beklenen yararın sağlanmadığı görülmektedir. Bunda, belediye adedinin ve fen - imar konusuna giren işlerin çokluğu yanında, İmar ve İskân Bakanlığı taşra kuruluşunun ve teftiş biriminin ihtiyaca yetmemekte olmasının etkili olduğu anlaşılmaktadır. Belediyeler, fen ve imara giren çalışmalarında bir başı boşluk ve disiplinsizlik içindedirler. Hizmetlerde en az standartlara ve önceliklere uyulmamakta ve verimlilik sağlanamamaktadır.

b — Mülkiye müfettişleri de, belediyelerin bütün işlemlerini ve personelinin teftiş ve gerektiğinde ilgililer hakkında soruşturma yapmaktadırlar. (Mülkiye Teftiş Heyeti Tüzüğü Mad. 2)

Yurdun tüm olarak imarının asıl sorumlusu, merkezi idare birimi olarak İmar ve İskân Bakanlığıdır. Bu sorumluluğun bir gereği olarak kendilerine devredilen görevleri yapmalarını sağlamak üzere belediyeleri denetlemeye, İmar ve İskân Bakanlığı yetkili olmalıdır. Ancak önemli olan, bu yetkinin kullanılma yöntemi, biçimi ve kapsamıdır.

İmar ve İskân Bakanlığı, fen ve imar hizmetlerinin verimli ve dengeli olarak yapılmasını sağlamak üzere, merkezi kademedeki bazı görevlere sahip olacaktır. Belediyelere yardımlar yapmak, hizmet standartlarını saptamak, düzenleyici metinler hazırlamak bu arada sayılabilir. Yapılan bu görevlerin belediyelerdeki uygulamasını izlemek, denetimin kapsamını teşkil eder.

Denetimin yöntemi ve biçimi de amaca uygun olarak ve açıklıkla belli edilebilir.

Bu arada önemli olan, İmar ve İskân Bakanlığının belediyeler üzerindeki yetkisinin alanı ile diğer kuruluş ve mercilerin belediyeler üzerinde sahip olacakları yetkilerin alanlarını düzenlemektir. Bu, vesayet hakkını kullanan kuruluş ve mercilerin birbiriyle olan ilişkilerini düzenlemeyi gerekli kılar. Aksi halde, bugünkü durumda olduğu gibi birçok kez denetlenen hizmet ve konularla, hiç denetlenmeyen hizmetler meydana gelir.

Yine ayrıca, denetimin, işlem denetiminden ibaret kalmaması ve hizmetleri kapsamaması gerektiğini de belirtmek uygun olur.

Öneri

İmar ve İskân Bakanlığı, belediyelerin fen ve imarla ilgili her türlü hizmetini denetlemeye yetkili ve bununla görevli olmalıdır.

Denetimin alanı, Bakanlığın belediyelerle ilgili olarak yaptığı hizmetlerle sınırlanmalıdır.

Denetim, hizmetleri ve işlemleri kapsamalıdır.

Diğer vesayet mercileriyle İmar ve İskân Bakanlığının ilişkileri düzenlenmeli ve bu merciler, İmar ve İskân Bakanlığının yetki alanına girmemelidirler.

Denetimin yapılış yöntemi ve biçimi, düzenlenmelidir.

Denetimi, Bakanlığın merkez ve taşra kuruluşları ile temsilcileri yapmalıdırlar.

3 — İller Bankasıyla İlişkiler

Özel idare, belediye ve köy idareleriyle bu idarelere bağlı kurumların imar işleriyle uğraşmak üzere kurulan ve aynı zamanda finansman, teknik yardım ve hizmet müessesesi olarak görev yapan İller Bankasının, başta gelen ortağı olarak belediyelerle, birtakım ilişkileri vardır. Bu ilişkilerden bazılarına görevlerin incelenmesi sırasında ve görevlerle ilgisi oranında değinilmektedir. İlişkilerin tümüne, görev ayırımı yapmadan bir bütün olarak bakmakta yarar olduğundan, şimdi kısaca bunun yapılmasına çalışılacaktır.

a — Ortaklık Payı ile İlgili İlişki

Belediyelerin yıllık gelirleri toplamıyla belediyelere bağlı kurumların net kazançlarından yüzde beşinin, Banka ortaklık payı olarak ayrılması ve bu payı karşılayacak miktarda ödenenin yıllık bütçelere konulmasının, bütçeleri onamaya yetkili makamlarca izlenmesi, konmayan ya da noksan konulan ödenenin bu makamlarca doğrudan konulması kabul edilmiştir. (4759 sayılı İller Bankası Kanunu Mad. 3, 4)

Uygulamada, banka ortaklık payının, belediyelerce aksaksız ödendiği görülmektedir. Esasen paylar, banka tarafından kaynakta kesilmekte olduğundan aksi bir uygulama mümkün değildir. İlişkinin ikinci aşaması olan, mülkiye amirince denetlenme konusu da, işlememektedir. Mülkiye amirleri, lüzum da olmadığından, bütçeleri bu açıdan incelememektedirler.

b — Kredi ve Avans Sağlanmasıyla İlgili İlişki

1 — Belediyelerin, İller Bankasında biriken payları toplamının yüzde yetmiş beşine kadar olan kısmını yılı içinde ödemek kaydıyla avans

olarak borç alabilmeleri ve bu avansların ödenmesi için mülkiye amirliklerinin sıkı bir denetim yapmaları, (1580 sayılı Kanun Mad. 132)

2 — Bankanın, belediyelere ve bağlı kurumlarına, Tüzük esaslarına uygun biçimde kredi sağlamakla görevli olduğu, (4759 sayılı Kanun Mad. 7/A)

Kabul edilmiştir.

Belediyeler, İller Bankası Tüzüğü ile, bu Tüzüğe dayanılarak çıkarılan İkras, Kefalet, Aracılık ve Avans İşleri Yönetmeliğine uygun olarak Bankadan, kısa ve uzun vadeli krediler almaktadırlar. Kredi karşılığı olarak halen % 7 oranında faiz ödenmektedir. Borç taksitleri çoğunlukla Bankaca, hisselerden kesilmektedir.

Ancak belediye ilgilileri, kredi verilmesinde Bankanın hızlı çalışmadığı, belediyeler arasında farklılıklar yaptığı görüşündedirler. Faiz hadinin yüksekliği de şikâyetler arasındadır.

c — Hizmet Yapılmasıyla İlgili İlişki

1 — Belediye ve bağlı kuruluşların istekleri üzerine, bunların, harita, plan, proje, keşif ve etütlerini yapmak ve yaptırmak, o yerde yaptırılması kabil olmayan ya da toplu olarak yaptırılmasında yarar bulunan tesis ve yapıları yapmak, (4759 sayılı Kanun Mad. 7 - B)

2 — Bankadan alınan kredilerle yapılan işlerin, istek üzerine, fennî gözetim ve denetlemelerini üzerine almak, (4759 sayılı Kanun Mad. 7-C)

Görevleri İller Bankasına verilmiştir. Banka, Belediyeler Bankası olarak kurulduğundan bu yana, belediyelerin çeşitli imar hizmetlerini yapmakta ve fennî denetimlerini sağlamaktadır. Her iki ilişkinin işle-mesi için de belediyelerin istekleri aranmakta ve Banka bir yüklenici gi-bi işleri yürütmektedir.

Belediye ilgilileri, gerek yatırım hizmetlerinin yürütülmesinde, gerekse denetlemenin yapılmasında, banka çalışmalarından yeterli bilgi edinemedikleri, hizmetlerin pahalıya mal edildiği, görüşlerine önem ve değer verilmediği gibi yakınmalara sahiptirler.

İlişkinin esası da tartışılmaktadır.

Bazıları, İller Bankasının hem bir finansman, hem de hizmet mües-sesi olmasının yararlı olduğu, memleketimizin ve özellikle belediyeleri-

mizin gerçeklerinin ikili çalışmayı zorunlu kıldığı, şimdiki durumun bir ihtiyacın ifadesi olduğu görüşündedirler.

Bazıları ise, bankacılık ve kredi işleriyle, geniş alanlı imar hizmetlerinin tek bir kuruluşun bünyesinde toplanmasının ekonomik olmadığı, yapılan işlerin pahalıya mal edilmesinin bunu doğruladığını ileri sürmektedirler. İller Bankası, sadece kredi konularıyla ilgilenmeli, hizmet yapıyla görevli olmamalıdır. Gerekirse, bu amaç için yeni kuruluşa gidilebilir. Kaldı ki, buna lüzum da yoktur. Belediyeler bazı hizmetleri, diğer kamu kuruluşlarına da yaptırılabilirler.

İller Bankasının düzeni ve çalışma sistemiyle yakından ilgili ve köklü değişiklikleri gerektiren bu görüşler, etraflı bir araştırmayı gerekli kılmaktadır.

ç — Merkezi Nitelikli Hizmetle İlgili İlişki

İller Bankası;

1 — Belediye ve bağlı müesseselere, gerekli makine, araç, gereç ve eşyayı sağlayarak bu idarelere satmak ya da kiralamakla, (4759 sayılı Kanun Mad. 7/D)

2 — Banka aracılığıyla sigorta ettirmek istenilen taşınır ve taşınmaz malları sigorta etmekle, (4759 sayılı Kanun Mad. 7/E)

3 — Teknik elemanlar yetiştirmek üzere öğrenci okutmakla ve bu alanda gerekli yayınları yapmakla, (4759 sayılı Kanun Mad. 8)

Görevlendirilmiştir.

Banka, her 3 görevi de, olanakları ölçüsünde yapmağa gayret etmektedir.

d — Veznedarlıkla İlgili İlişki

1 — a — Gelir vergisi toplamının % 5'inin,

b — Gümrük resmine eklenen % 15'in,

c — Tekel maddeleri istihsal vergisinin % 2'sinin,

ç — Akaryakıt istihsal vergisinin % 8'inin,

d — Doğrudan bakanlıklar ya da genel müdürlüklerde yapılan ve bedeli 100 bin lirayı geçen ihalelerden alınan tellâliye resminin,

(5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 6802 sayılı Gider Vergileri Kanunu, 1327 sayılı Çeşitli Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun)

İller Bankasında ve İmar ve İskân Bakanlığı emrinde toplanması, toplanan paralardan % 80 inin doğrudan belediyelere ve nüfus miktarlarına göre dağıtılması, (5237 sayılı Kanun Mad. 40)

2 — Kalan % 20 lerin, Belediyeler Fonu adlı bir hesapta toplanması ve nüfusu elli binden az olan belediyelere bazı hizmetleri için, bazan borç, bazan da bağış biçiminde İmar ve İskân Bakanlığınca dağıtılması, (5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu Mad. 40, Belediye Kanununun 110 uncu Maddesine İki Fıkra Eklenmesine Dair 5116 sayılı Kanun, 7116 sayılı İmar ve İskân Vekâleti Kuruluş ve Vazifeleri Hakkında Kanun ve Özel Yönetmelik)

3 — Motorlu kara taşıtları vergisiyle trafik zabıtasınca alınan cezaların % 11'inin, nüfus miktarlarına göre belediyelere dağıtılması, (197 sayılı Motorlu Kara Taşıtları Vergisi Kanunu Mad. 17)

4 — Üst maddede zikredilen kaynağın % 19'unun «Müşterek Trafik Fonuna» yatırılması ve trafik hizmetleri için belediyelere dağıtılması, (197 sayılı Kanun Mad. 17 ve Özel Yönetmelik)

5 — Muhtaç asker ailelerine yardım gelirleri, giderlerini karşılamayan belediyelere, İçişleri Bakanlığı emrindeki «Umumî Hesaptan» yardım yapılması,

Öngörülmüştür. (4109 sayılı Kanun Mad. 8 ve Yönetmelik)

Bu ilişkiler, İller Bankasının belediyelerle ilgili veznedarlık görevleridir. Millî gelirden belediyelere ayrılan paylardan bir kısmı İller Bankasında toplanmakta ve toplanan bu paralar İller Bankası tarafından ya doğrudan, konulan usule göre belediyelere dağıtılmakta, ya da belli bir fonda toplanarak, ilgili bakanlığın emriyle belediyelere gönderilmektedir.

Millî gelirden ayrılan pay oranının yeterli ya da yetersiz olduğu, pay kaynaklarının doğru seçilip seçilmediği konuları araştırmanın kapsamı dışındadır. Millî gelirin bölüştürülmesi (malî tevzin) ve belediyelere görevlerine uygun gelir sağlanması ayrıca çözüm yolu bulunması gereken noktalardır.

Belediyeler için ayrılan payın, belediyeler arasında bölüştürülmesi sırasında baş vurulan ölçülerin adalete ve hizmet yararına ne derece

uyduğu konuları da aynı niteliklidirler. Nüfus miktarının esasa alınmasının, sunî olduğu ve hizmetlerin aleyhine işlediği görüşleri yaygındır.

Öneri

1 — Belediyeler, kurucusu ve ortağı bulundukları İller Bankasına, ortaklık payı ödemelidirler.

Payın, bütçeye tam olarak konulmasından ve zamanında ödenmesinden belediye başkanı ve sayman sorumlu olmalıdır. Mülkî amir, ortaklık payı ile ilgilenmemelidir.

2 — İller Bankasının, kredi işleri yanında, belediyelerin bir takım yatırım ve denetleme hizmetlerini de yapıp yapmaması gerektiği konusu ayrıca araştırılmalıdır (14).

Yapmaya devam etmesinin benimsenmesi halinde, belediyelerin şikâyetlerini nazara alan, sistem değişikliği yapılmalıdır. İller Bankasının objektif çalışması, ucuzluğa yönelmesi ve yapılan işlerden belediyelerin bilgili olması, gözetilecek hususlardandır.

3 — İller Bankası, belediyelerin finansman müessesesi olmalı ve belediyeler kredi ihtiyaçlarını bu Bankadan karşılamalıdır.

Ancak uygulanan kredi sisteminin şikâyetlere yol açan yönleri üzerinde durulmalı ve bunlar, koşullara en uygun biçimde düzeltilmelidir. Bu arada Bankanın kredi dağıtımında objektif kurallara uyması ve pahalı çalışmaması sağlanmalıdır.

Bankadan alınan uzun ve kısa vadeli kredilerin ödenmesi konusunda, mülkiye amirlerine denetleme görevi verilmemelidir. Ödeme, banka ile belediye arasında bir ilişki olmalıdır.

4 — İller Bankasının belediye paylarını toplaması ve dağıtması, yararlı bir ilişki olarak devam etmelidir.

4 — Afetler Konusundaki İlişkiler

Belediyelere afetler konusunda bir takım görevler verilmiş ve bazı ilişkiler kurulmuştur. (7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dola-

(14) Mehtap raporunda, İller Bankasının «bir kredi kurumu» olarak çalışması, (Sh. 322) Prof. Yavuz'un raporunda, İller Bankasının teknik hizmet görevinin devam etmesi, (age, Sh. 26) önerilmektedir.

yısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun) Ancak, uygulamada bu görevler genellikle yapılmamakta ve belediyelerle diğer kuruluşlar arasındaki ilişkiler düzenli olarak işlememektedir.

Bunda, belediyelerin teknik ve malî olanaklardan yoksun olmaları, hizmeti benimsememeleri, denetim yokluğu, afetlerin aynı zamanda belediyeleri etkilemesi gibi faktörlerin etken oldukları düşünülmektedir.

Aslında afetler, mahiyetleri itibariyle beldeyi ve belde halkını yakından ilgilendirmektedir. Bu bakımdan belediyeleri afetler konusunda görevsiz saymak olanaksız görünmektedir. Ancak Kanun, belediyelerin mevcut durumlarını göz önünde tutarak, kalkamayacakları derecede ağır yükler altına koymaktan kaçınmış ve belli ölçülerde yardımlarda bulunmakla yükümlü tutmuştur. Görevin bütün ağırlığı merkezî idareye düşmektedir.

Bu yardımlaşmalar dışında esasen belediyelerin görmekte oldukları imar işleri, afet nedeniyle değişik bir hüviyete bürünmektedir. Belediyeler de uygulamalarını buna göre düzenlemekle yükümlü tutulmaktadır. Ancak, bu konuda da belediyelerin fazla bir şey yaptıklarını söylemek güçtür.

Gerek afet öncesi alınacak tedbirler ve gerekse afetten sonra yapılacak çalışmalarda bütün kamu kuruluşlarına görev verilmesi ve bunlar arasında iyi bir koordinasyon kurulması gerekecektir. Görev alacak kamu kuruluşları arasında belediyenin de sıralanması zorunludur.

Öneri

mehtedir.

1 — Herşeyden önce afetleri, afet öncesi ve afetin oluşundan sonra alınacak tedbirleri ve uygulama biçimlerini belediyelere öğretmek ve benimsetmek gereklidir. Bu görev, merkezî idarenin taşra örgütüne düş-

2 — Mevzuatın, belediyelere düşen görevleri açık seçik belirtmesi, görevli makamları göstermesi ve müeyyideler koyması gereklidir.

3 — Afet öncesi ve sonrasında belediyelerin verilen görevleri yeterince yapıp yapmadıkları hususu açık olarak idarî ve teknik denetime tabi olmalıdır.

4 — Önceden saptanan afet bölgelerindeki belediyelerin, malî ve teknik yardımlarla güçlü hale getirilmesi de bir tedbir olarak düşünülmelidir.

5 — Afet konusunda asıl görevli merkezî idareyle, bu idareye görevinde büyük yardımlar yapması mümkün olan belediye arasında, iyi işleyen bir işbirliği sistemi kurulmalı, sistemin unsurları, koşulları önceden belirtilmelidir.

6 — Merkezî idareye düşen görevlerden bazılarının belediyeler aracılığıyla yapılması mümkün olmalı ve bunun esasları düzenlenmelidir.

5 — Kamulaştırma İle İlgili İlişkiler

Kamulaştırma konusunu düzenleyen mevzuat, şu ilişkilerden söz etmektedir :

a — Kamulaştırma İşleminin Tamamlanmasına Ait İlişkiler

a 1 — Belediye lehine yapılacak kamulaştırmalarda, kamu yararının varlığına ilişkin belediye encümeni kararının, ilçelerde kaymakamın, il merkezlerinde valinin onayına tabi olması, (6830 sayılı İstimlâk Kanunu Mad. 5/b, 6/1)

a 2 — Bir il içindeki değişik ilçelere bağlı belediyeler lehine yapılacak kamulaştırmalarda, kamu yararının varlığına, il idare kurulunun karar vermesi, (6830 sayılı Kanun Mad. 5/f)

a 3 — Kamulaştırma işlemine karşı Danıştay'da dava açılabilmesi, (6830 sayılı Kanun Mad. 14)

a 4 — Kamu tüzel kişileri ve müesseselerine ait taşınmaz malların belediyeye «lüzumlu olması ve işin anlaşma ile halledilmesinin mümkün olmaması» karşısında anlaşmazlığın Danıştayca karara bağlanması, (6830 sayılı Kanun Mad. 30)

Kabul edilmiştir.

b — Kamulaştırma Bedelinin Ödenmesiyle İlgili İlişkiler

b 1 — Bir hektardan ya da 50 taşınmaz maldan fazla olan yangın yerlerinin ve civarının kamulaştırılması için belediyelerin banka ve özel kuruluşlardan borç alabilmeleri, (6830 sayılı Kanun Mad. 44)

b 2 — İmar ve yol istikamet planları uygulaması dolayısıyla kamulaştırılacak yerlerin bedellerinin, mal sahiplerinin rızasını almak şartıyla İller Bankası tarafından itfa olunacak tahvil ya da bonolarla ödenebilmesi, (6830 sayılı Kanun Mad. 55)

b 3 — Geliri elverişli belediyelerin, sahip oldukları taşınmaz malları üzerine, Bakanlar Kurulu Kararıyla bono çıkarabilmeleri, (6830 sayılı Kanun Mad. 56)

b 4 — Önemli imar planlarının uygulanması dolayısıyla yapılacak kamulaştırmaların bedellerinin ödenmesi için belediyelerce tahvil çıkarılmasına, valinin ve Maliye Bakanlığının görüş bildirmesi, İçişleri Bakanlığının önerisini Bakanlar Kurulunun onaylaması ve Emlâk ve Kredi Bankasının kefalet etmesi, (1580 sayılı Kanun Mad. 19/10)

Öngörülmüştür.

Belediyelerin, imar ve yol istikamet planlarıyla ilgili kamulaştırmalarını, kendi olağan gelir kaynaklarıyla finanse etmelerinin her zaman mümkün olmadığını ve olamayacağını kabul etmek gerekir. Kamulaştırma bedelinin ödenmesiyle ilgili ilişkilerin tamamı, bu konuda belediyelere yardımcı olmak ve kaynak bulmak amacıyla kurulmuştur. Bu bakımdan, aslında, belediyelerin yararına olan hükümlerdir. Ne var ki, belediyelerin kaynaklarını israf etmeleri, gelecek nesilleri mükellefiyet altına koymaları ve kamu itibarını zedelemeleri gibi endişelerden hareket olunarak, belediyelerin yaratılan bu kaynaklardan yararlanmalarının güçleştirildiği görülmektedir. İhtiyaçlı olmalarına rağmen pek çok belediye, sıkı ve girift vesayetten çekinerek, borçlanma yoluna gidememektedirler. Muhtemel endişeler de göz önünde tutulmak suretiyle, belediyelerin borç alabilme koşullarında ve yöntemlerinde bir sadeleştirme ve kolaylığa gidilmesi uygun olur.

Kamulaştırma işleminin tamamlanmasına ait ilişkilerin, kamulaştırmanın niteliğinin tabîi gereği olduğu görülmektedir.

Öneri

Belediyeler, Anayasaya ve genel hükümlere uygun olarak taşınmaz malları kamulaştırma yetkisine sahip olmalıdırlar.

Belediyeler, kamulaştırma yetkisini isabetle kullanabilecek ve kamulaştırma işlemlerini yürütebilecek teknik örgüte kavuşturulmalıdırlar.

Kamulaştırma işleminin tamamlanmasına ait ilişkilerde, hizmeti aksatan ya da amaca aykırı olan bir durum mevcut olmadığından, bu ilişkiler, aynen devam etmelidirler.

Kamulaştırma bedelinin ödenmesi konusunda belediyelere yardımcı olmak ve bazı özel kaynaklar yaratmak gereklidir. Bu amacı sağlayan ilişkiler, esas itibarıyla isabetlidirler. Ancak, ilişkileri kuran hü-

kümlelerin dağınmış olduğu ve belediyelerin kamulaştırmadan yararlanma olanaklarını engelleyen sıkı bir vesayetle konulduğu görülmektedir. Mevcut dağınmışlığa son verilerek kaynak sağlayıcı ilişkilerin tamamı Belediye Kanununda toplanmalı ve Bakanlar Kurulunun onayı kaldırılıp, bu yetki İmar ve İskân Bakanlığına tanınmalı, İller Bankası kefalet müessesesi olmalıdır.

6 — Münferit İlişkiler

Belediye bayındırlık görevleriyle ilgili ilişkilerden bazıları aşağıda ayrı ayrı incelenmektedir.

a — Belediye sınırlarına komşu bulunan ve beldenin gelişmesi bakımından gerekli görülen alanlarda İmar Kanunu hükümlerinin uygulanabilmesi için, belediyenin teklifinin il idare kurulunca karara bağlanması ve İmar ve İskân Bakanlığınca onaylanması, (6785 sayılı Kanun Mad. 47)

İmar sınırı dışında arazi ifraz edilebilmesi için de, belediye meclisi kararının aynı Bakanlıkça onaylanması, (6785 sayılı Kanun Mad. 38)

Gerektiği kabul edilmiştir.

İlişkinin, hukukî duruma uygun biçimde ender de olsa işlediği görülmektedir.

Kırsal alanların imar planına sahip olmaması yüzünden, imar sınırı dışında kalan yerlerde nizamsızlığı önlemek için bu ilişki kurulmuştur. Şehirleşmenin yoğunlaşması sonucu, imar planı ve belde sınırları içinde kalan alan, yerleşme ihtiyacına cevap vermemekte ve kırsal alanlarda nizamsız bir imar faaliyeti yürümektedir. Bu durum hem şehrin düzenli imarını engellemekte, hem de yakın gelecekte belde sınırları içine alınması muhakkak olan yerlerin düzeltilmesi için büyük masraflar yapılmasını gerektirmektedir. Zararların peşinen önlenmesi için, gelişmeye elverişli komşu alanlarda da imar nizamını uygulama zorunluluğu doğmaktadır. Bu itibarla ilişki esas itibarıyla belediyelerin ve tüm ülkenin yararınaadır.

Ancak, ilişkinin, ağır bir vesayete bağlı olduğu ileri sürülmektedir. Gerçekten, komşu alanlarda İmar Kanunu uygulamasının yapılabilmesi ve ifraza gidilebilmesi, il idare kurulunun kararı ve Bakanlık onayı ile yapılabilir. Özellikle Bakanlık onayı, ağır bir işlem olarak görül-

mektedir. Ancak, dikkat etmek gerekir ki, İmar Kanununun sözü edilen hükümleriyle belediye idaresine, köy alanında geçerli olan yetkiler ve görevler verilmektedir. Çoğu kez büyük çıkarların mevcut olduğu bu konuda tam yetkili ve tarafsız bir üst kuruluşun vesayetinin bulunmasında yarar vardır. Bununla beraber, valinin onayının yeterli olması da önerilebilir. Tarafların, dava hakkına sahip olacakları kuşkusuzdur.

İlişkinin kendisinin ve işleyişinin geniş açıdan çözümü, köylerde de imar planı uygulamasına geçilmesine ve bölge planlamasının yapılmasına bağlıdır. Metropol alanlarda, tüm alanın imar planı uygulamasının metropol idareye verilmesi de ilişkiye çözüm getirir.

Öneri

Beldenin gelişme alanlarında imar nizamının kurulmasında zorunluluk vardır.

Bu nizamın kurulması için, komşu belediyenin arzusunun incelenerek onaylanması gerekir. Onay yeri, İmar ve İskân Bakanlığı ya da bu Bakanlık adına valilik olabilir.

b — İmar ve yol istikamet planlarında kamu hizmetlerine ayrılmış yerlere rastlayan hazineye ve il özel idarelerine ait arazi ve arsaların, bedelsiz olarak belediyelere verilmesi için, belediyenin teklifinin, Bakanlar Kurulunca kararlaştırılması gerektiği kabul edilmiştir. (6785 sayılı Kanun Mad. 31)

Beldeyi imar etmekle görevli olan belediye, bu amaçla yaptırdığı imar planında belirtilen alan, yol, park ve yeşil alan gibi tesisleri meydana getirmek durumundadır. Bu tesisler, kişilere ait arazi ve arsalar kadar, hazine ve özel idareye ait arazi ve arsalar da rastlayabilir. Bu takdirde, bu arazi ve arsaların mülkiyetinin belediyeye geçmesi gerekir. Mülkiyet intikali için başvurulması gereken yol, 6830 sayılı Kanunun 30 uncu maddesinde açıklanmıştır. Ancak bu paralı bir yoldur. Belediyelere imar konusunda maddî bir yardım yapmak ve arsa sorununa belli oranda bir çözüm bulmak üzere bu ilişki kurulmuştur. Bu bakımdan ilişki, belediyelerin lehinedir ve yararlıdır.

Ancak ilişkinin cereyanı için Bakanlar Kurulu kararının aranması, fazla formaliteli ve üstelik yararsız görülmektedir. Zira Bakanlar Kurulunun, ilişkinin işlenmesine ve hizmete bir katkıda bulunması düşünül-

lemez. Ancak bazı sürtüşme ve haksızlıkları önlemek için bir merkezî idare birimine ya da ildeki temsilcisine söz hakkı tanımak uygun olur.

Öneri

İmar ve yol istikamet planlarında umumî hizmetlere ayrılmış yerlere rastlayan hazineye ve özel idareye ait arazi ve arsalar, bedelsiz olarak belediyelere devredilmelidir. Devir, valinin onayı ile yapılmalıdır.

BAYINDIRLIK GÖREVLERİ KONUSUNDAKİ ORTAK SORUNLAR

Raporun buraya kadar olan kısmında, belediyelerin, münferit bayındırlık görevleriyle yakından ilgili bazı sorunları üzerinde durulmuş ve bu sorunlara ilişkin öneriler getirilmeye çalışılmıştır. Ancak belediyelerin, bu açıklananlar dışında bayındırlık görevlerine ilişkin diğer bazı sorunları daha vardır. Münferit görevlere özgü olmaktan öteye, görevlerin tümü ya da büyük bir çoğunluğu için söz konusu olan ve şimdiye kadar sadece ip uçlarına değinilmiş bulunan bu genel nitelikli sorunlar, aşağıda açıklanmaktadır.

1 — Kaynak Yetersizliği

Kaynak yetersizliği, belediye bayındırlık görevlerinin yerine getirilmesini güçleştirmekte ve hatta olanaksız yapmaktadır. (Kaynak sözüyle kastolunan, teknik personel ve araç - gereç «donanım» dır)

Bayındırlık görevlerinin her biri üzerinde yapılan incelemede, teknik personel ve araç - gereç konusunun önemli bir sorun olarak daima ortaya çıktığı ve belediyelerin bu kaynaklara hiç ya da yeterince sahip olmamalarının, bayındırlık görevlerinin başarıyla yürütülmesini engellediği anlatılmıştır. Halihazırda belediyeler, ne yeterli miktar ve kalitede teknik elemana, ne de araç ve gerece sahiptirler ve bu durum bayındırlık görevlerinin yapılmayışında önemli bir etken olmaktadır.

Belediyelerin teknik eleman ve donanım sorununa çözüm yolu bulunmasında, bu kaynakların memleket ölçüsünde esasen kıt olduğu ve ekonomik kurallara uygun olarak değerlendirilmeleri gerektiği göz önünde tutulmalıdır. Düşünülebilecek çözüm yollarını şöylece özetlemek mümkündür :

a — İller Bankası taşra örgütünü destekleyip genişleterek, bayındırlık görevlerinin yapılmasında, bu örgüt kaynaklarından belediyeleri yararlandırmak.

Bu düşünceye göre, İller Bankasının halen 17 merkezde toplanmış bulunan bölge müdürlükleri, sayı bakımından artırılarak her il merkezinde bir kuruluş meydana getirilmeli ve bu kuruluşlar, belediye görevlerine paralel biçimde servislere ve personele sahip kılınmalıdır.

İller Bankasının genişletilmiş il kuruluşu, bayındırlık görevlerinin yapılmasında, il sınırları içinde bulunan bütün belediyelerin danışmanlığını yapmalı ve isteyen belediyelerin, personel ve donanım ihtiyaçlarını, ücretle karşılamalıdır.

Böylece bütün yurt ölçüsünde azlığı hissedilen teknik personelden en verimli ve belediyeler yönünden de en ekonomik koşullarla yararlanma yolu sağlanmış olur.

İller Bankası, tamamen mahallî idarelerin ortak bir kuruluşu olduğuna göre, bu çözüm yolu, genellikle yersel birer görev olan bayındırlık görevlerinin niteliklerine de uygundur.

Ancak önemli olan, iyi bir statü hazırlanması ve organizasyon sağlanmasıdır.

b — İmar ve İskân Bakanlığının, taşra kuruluşunu genişletip destekleyerek, belediyelere bayındırlık görevlerinin ifasında yardımcı olmasını sağlamak.

Halen 42 ilde kurulmuş bulunan il imar müdürlükleri, genişletilerek, yukarıda anlatılan biçimde yararlanmayı mümkün kılacak bir düzene sokulmalıdır.

c — İl özel idarelerini, merkezî hükümet kuruluşlarına uygun bir biçimde örgütlenirerek, belediyelere teknik hizmetler yapabilecek seviyeye getirmek.

Bu görüşe göre, il özel idaresi, il sınırları içinde bulunan bütün belediyelere teknik hizmetler götürmeli ve koordinasyonu sağlamalıdır. Belediyeler, ayrı ayrı teknik personel ve donanımına sahip olmamalı, özel idarenin kaynaklarından, saptanacak bir yöntemle göre ve ortak giderlere katılarak, yararlanmalıdırlar.

ç — İlçede mevcut belediye ve köylerin bazı hizmetlerini ve bu arada bir kısım bayındırlık görevlerini, tüzel kişilik verilecek ilçeye yaptırmak.

d — Metropol alandaki ortak hizmetleri, bu alanda görev yapacak yeni bir mahallî idare birimine vermek.

e — Büyük belediyelerin kaynak ve olanaklarından, civarda bulunan küçük belediyeleri yararlandırmak.

Bütün bu çözüm yollarının herbirinin geçerlilik durumları, uygulanmaları halinde sağlayacakları yararlar ve sakıncalar tartışılabilir. Kaldı ki konu, sadece Bayındırlık hizmetleriyle sınırlı da değildir. Geriye kalan belediye hizmetleri için de aynı sorun ve örgütlenme, kaynak bulma ihtiyacı söz konusudur.

Çözüm yolları içinde en az sakıncalı olanının, il ve ilçe özel idarelerine, 10 binden az nüfuslu belediyelerin bayındırlık görevlerinin yapılmasında geniş pay ayırmanın olduğu düşünülmekte ve görülmektedir. Zira bu, mahallî hizmetlerin, mahallen yapılması gerektiği ilkesine uygun ve bu uygunluğun yararlarını sağlayan bir çözüm yoludur.

İller Bankası ve İmar ve İskân Bakanlığı örgütlerinin genişletilerek, belediye bayındırlık hizmetlerinin bu örgütler eliyle gördürülmesi, öngörülmemesi gereken görüşlerdir. Zira bu kuruluşların uygulamaya girmeleri, hizmetin yararına olmayacağı gibi kuruluşların niteliklerinde uygun olmaz. İller Bankasının finansman müessesesi olarak, İmar ve İskân Bakanlığının da belediyelerle ilgili merkezî seviyedeki bayındırlık görevlerinin yürütücüsü olarak çalışmaları lâzımdır.

Bazı belediye hizmetlerinin ve bu arada bir kısım bayındırlık hizmetlerinin yapılmasında «hizmetlerin ortaklaşa yapılması» yani metropoliten idare de göz önünde tutulmalıdır. Metropoliten alan içinde bulunan belediyelerin hizmetlerinin yürütülmesinde, bu alanda görevli idare, diğer alternatiflerin (il ve ilçe özel idaresi) yerine geçmelidir.

Sorunun esası olan, teknik personel kıtlığı konusu üzerinde ayrıca durulmamıştır. Her seviyedeki teknik personelin gerek yetiştirilmesinin, gerekse meslek içi eğitimlerinin sağlanmasının, merkezî idarenin görevi olduğu ve fakat belediyelerin de bu konuda gayret göstermeleri gerektiği tabiidir.

Öneri

1 — Belediye bayındırlık görevlerinin yapılmasını güçleştiren ve hatta olanaksızlaştıran kaynak (araç - gereç - teknik personel) yetersizliği sorununa bir çözüm yolu bulunmalıdır.

Çözüm yolunun getirilmesinde, sorunun bütün memleket için geçerli olduğunu göz önünde tutmak ve gerçekçi olmak gerekir.

Bu bakımdan, düşünülebilen çeşitli alternatifler arasında, il ve ilçe özel idarelerini devreye sokmanın en uygunu olduğu görülmektedir.

2 — Metropol alanda bulunan belediyelerin bayındırlık hizmetlerini, bu alanda görevli metropoliten idare görmelidir.

3 — Teknik eleman yetiştirilmesi ve eğitilmesi çabasına, belediyeler de katılmalıdırlar.

4 — Bayındırlık görevleri için getirilen bu çözüm yolu, diğer belediye hizmetlerinin yürütülmesinde de göz önünde tutulmalıdır.

2 — Örgüt Yetersizliği

Belediyeler, birbirinden çok farklı, bünye ve hizmetlerine uygun olmayan bayındırlık örgütlerine sahiptirler.

Araştırmada hiçbir teknik elemana sahip olmayan, bu nedenle de bir bayındırlık örgütü kurmayan belediyelerle, imar - fen - emlak - inşaat - yapı kontrolü gibi çeşitli örgütleri bulunan belediyelerin de var olduğu görülmüştür. Beldenin büyüklüğü ve iş hacmi nedeniyle her belediyenin aynı büyüklüğe ve ada sahip bayındırlık örgütü kurması düşünülemezse de, benzer belediyelerde benzer örgütün kurulmasında, asgarî bir standardın korunmasında, gereksiz örgüt kurulmasının önlenmesinde, halk ve hizmet yönünden büyük yararlar olduğu muhakkaktır.

Bu bakımdan, örgütlenme başıboşluğuna ve disiplinsizliğine son vermek üzere, nüfuslarına, belde büyüklüklerine ve kısaca iş miktarına göre, belediye bayındırlık örgütlerinin tipler halinde saptanması ve belediyelerin bunlara uymalarının sağlanması uygun olur.

Konunun, ayrıntılı olarak, ayrıca araştırılmasının gerekli olduğunu eklemek gerekir.

Öneri

Belediye bayındırlık görevlerini yürütecek olan örgüt, merkezi idarece iş hacmine göre tip kadrolar halinde saptanmalı ve belediyeler bu kadrolara uygun davranmak zorunda olmalıdırlar.

3 — Mevzuat Yetersizliği

Bayındırlık konusunda belediyelere çeşitli kanunlarla verilmiş olan görevlere ait hükümler dağınıklık arzetymekte, hatta aynı görevle ilgili değişik kanunlardaki hükümler ifade farklılıkları nedeniyle birbirini tutmamaktadır.

Belediyelere bayındırlık konusunda görev vermekte olan kanunlar ve bunların hükümleri her bir görevin incelenmesi sırasında belirtilmişti. Bu arada özellikle, 1580, 6830, 6785, 775, 1593, 4759 ve 7116 sayılı Kanunların görev konusunda hükümler taşıdığı saptanmıştı. Bu Kanunlarda, belediyelerle ilgili ve ilişki yönünden tamamen ya da kısmen birbirine benzeyen, birbirini kapsamı içine alan hükümler mevcuttur.

Araştırmada, uygulayıcılar; imara ilişkin mevzuat hükümlerinin dağınıklık arzettiğini, bu nedenle bazen ilgili hükümlerin bilinemediğini ya da bulunamadığını, bazen de değişik kanunlardaki aynı konuya ait hükümlerin aynı anlamı ya da kapsamı taşımadığını belirterek, sonuçta görevin yerine getirilmesinin fiilen mümkün olmadığını, madde hükümlerinin işlemediğini ya da hiç değilse uygulamada duraksamalara, farklılıklara yol açtığını ifade etmişlerdir.

Öneri

Belediyelerin bayındırlık görevlerine ilişkin hükümleri taşıyan metinlerdeki ikilemeler ve çelişkiler giderilmelidir.

Görevlere ait hükümlerin tamamı, Belediye Görev ve Örgüt Kanununda toplanmalı ve bütün ek ve değişiklikler bu kanunda yapılmalıdır.

III — EĞİTİM GÖREVLERİ

A — ÖĞRETİM GÖREVLERİ

1. Okul Öncesi Öğretim

3-6 yaş arasında bulunan çocuklara nitelik kazandırmak ya da üst okula hazırlamak amacıyla verilen ve okul içi öğretimin bir kade-

mesi olan okul öncesi eğitimini sağlamakla belediyeler, özel idareler ve Devlet görevlendirilmiş olduğu halde (222 sayılı İlk Öğretim ve Eğitim Kanunu Mad. 13) belediyeler, görevle hiç ilgilenmemektedirler. Esasen, hizmet yurdumuzda, genellikle iyi yürümektedir. (15)

2. İlköğretim

a) Belediyeler, mülkiyetlerinde bulunan arsalardan belirli niteliklere sahip olan ve seçilenleri, parasız olarak okul yapımı için vermekle görevlendirilmişlerdir. (222 sayılı Kanun Mad. 60, 61, 62)

Belediyeler, belde sınırları içinde bulunan arsalarını ilkokul yapımı için bedelsiz olarak vermektedirler ve buna isteklidirler. Esasen görev, tarihî gelişime de uygundur.

Ne var ki, okul arsası olmaya elverişli belediye arsası bulmak güçleşmiştir ve zaman içinde daha da güçleşecektir. İlkokul yapımı için gerekli arsayı sağlama, hem merkezî idareye, hem de bütün mahallî idare birimlerine ayrı ayrı görev olarak verilmiştir.

b) Belediyeler,

1. Zorunlu öğrenim çağında oldukları halde öğrenimlerini yaşıtları ile birlikte zamanında yapmamış olan çocuklara kısa yoldan ilköğrenim vermek;

2. Yaşıtlarından ayrı olarak yetiştirilmeleri lüzum görülen çocukları ilkokula hazırlamak;

3. İlkokulu bitiren ve zorunlu öğrenim çağını doldurmamış olan çocuklardan üst dereceli öğrenim kurumlarına gidemeyecek olanların genel bilgilerini artırmak ve kendilerine iş ve üretim hayatında yararlı olacak bilgi ve becerileri kazandırmak,

Amaçlarıyla ve zorunlu olarak, yetiştirici ve tamamlayıcı kurs ve sınıflar açmakla görevlendirilmişlerdir. (222 sayılı Kanun Mad. 11)

Görev, belediyelerle birlikte, il özel idarelerine ve merkezî idareye de verilmiştir.

(15) Halen yurdumuzda, 172 öğrencisi bulunan 1 adet resmî ana okulu mevcuttur. (Eğitim Hizmetleri Açısından Mahallî İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi, Sh. 73 İç - Düzen, Z. Çoker - A. N. Demiröz)

Araştırmada, hiç bir belediyenin yetiştirici ve tamamlayıcı kurs ve sınıf açmadığı, üstelik belediye ilgililerinin görevin mahiyeti hakkında bilgilerinin de olmadığı saptanmıştır.

3 — Ortaöğretim

Orta dereceli genel, meslekî ve teknik öğretim alanına giren hizmetler bugünkü durumda, esas itibariyle merkezî idare kuruluşları tarafından yürütülmektedir. Bununla beraber :

a) Belediyelere «ev kadını ve çırak okulları» açıp yönetmek görevi verilmişse de, görevin nitelik ve kapsamı açıkça belli değildir.

b) Bazı belediyelerin ortaöğretimde okuyan öğrencilerin okul yurt ve pansiyon ihtiyacını karşılamak üzere arsa yardımı yaptıkları, kurulan mahallî derneklere para yardımında bulundukları, il özel idarelerinin de benzer faaliyetler içinde oldukları görülmektedir.

c) Belediyeler hukuken görevli olmadıkları halde, beldelerinde ortaöğretimle ilgili tesisin bir an önce kurulmasını sağlamak üzere, arsa ve para yardımlarında bulunmaktadırlar.

Yardım, bazen bizzat görevli merkezî idare kuruluşuna, bazen de aynı amaçlı derneklere yapılmaktadır. Bu yardımlarla bina yapımına başlanmakta ya da yapı tamamlanmakta ve merkezî idareye çeşitli yönlerden etki yapılarak tesisin öğretime açılması sağlanmaktadır. Bu durum, merkezî idarenin plan ve programında öngörülen öncelik sıralarını bozmakta ve tesisin kalitesinin düşük olmasına yol açmaktadır.

Sonuçta, aslında kalkınma planımızın genel espirisine uygun ve yararlı bir metot olan gönüllü katkı, zararlı hale gelmektedir.

4 — Yükseköğretim

Belediyelere yükseköğretim alanında herhangi bir görev verilmemiştir. Ancak bazı belediyeler, yükseköğretime devam eden öğrencilerin yurt ve pansiyon ihtiyacını karşılamak için arsa ve para yardımı yapmaktadırlar. İl özel idareleri de benzer faaliyetler göstermektedirler.

Oysaki görev, tümüyle merkezî idare tarafından üstlenilmiş ve «Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü» kurulmuştur.

5 — Öğrenci Okutulması

Bazı belediyeler, burs ya da kredi vermek suretiyle orta ve yüksek-öğretim kurumlarında öğrenci okutmaktadırlar. Bu, belediyelerin ihtiyacı olan personeli yetiştirip, hizmetinden yararlanmak amacıyla ya da belde halkından fakir olanların öğretimlerine yardımcı olmak için yapılmaktadır.

Ancak her ikisinde de belediyelerin farklı uygulamalar içinde oldukları, belli bir standart ve yönetime uyulmadığı, kişisel anlayışlara göre davranıldığı görülmektedir.

Parasız öğrenci okutulması ve burs ya da kredi verilmesiyle başta Millî Eğitim Bakanlığı olmak üzere çeşitli kuruluşların ilgilendikleri de bilinmektedir.

6 — Yetişkinlerin Eğitilmesi

a) Belediyeler, beldenin ve belediye idaresinin muhtaç olduğu belediye memuru, belediye fen memuru, yapı kalfası, yapıcı ve çeşitli meslek ustaları yetiştirmek üzere;

- Kurslar, dersler açmak, yönetmek,
- Gece ve hafta tatili günü dershaneleri açmak, yönetmek,
- İkmal ve cırac okulları açmak, yönetmek,
- Ev kadını mektepleri açmak, yönetmek,

Görevleriyle yükümlü kılınmışlardır. (1580 sayılı Kanun Mad. 15/72)

b) Halk Eğitim Merkezleri Yönetmeliği ile belediyelere, halk dershanelerinin genel giderlerini karşılamak ve merkezlerin personel, araç ve gerecini sağlamak görevleri de verilmiştir.

Yetişkinlerin eğitimiyle belediyeler dışında, il özel idareleri, köyler ve merkezî idare birimleri de görevlendirilmişlerdir. Bu idareler, görevle ilgili faaliyetlerde bulunmaktadır. Ancak bu faaliyetlerin dağılık, yetersiz oldukları ve aralarında koordinasyon bulunmadığı görülmektedir.

Belediyelerin bu kuruluşlara yardımı ve hizmete katkısı, her yerde ve her konuda değişik olmaktadır. Bazı belediyeler açılan kursların,

bina, yakacak ve aydınlatma ihtiyacını karşıladıkları ve hatta karşılamak zorunluluğunda bırakıldıkları halde, bazıları hiç ilgilenmemektedirler.

B— KÜLTÜR VE SANAT GÖREVLERİ

Kültür ve sanat konusunda, belediyelere şu görevler verilmiştir :

1 — Tiyatro Kurmak ve Yönetmek (1580 sayılı Kanun Mad. 15/59)

Görevi tam olarak yapan belediye çok azdır.

İl özel idareleri ve özellikle merkezî idare kuruluşları ve özel sektör, tiyatro konusuyla geniş çapta ilgilenmektedirler.

2 — Sinema Kurmak ve Yönetmek (1580 sayılı Kanun Mad. 15/59)

Belediyeler çoğu kez kazanç sağlamak, bazen de ihtiyacı gidermek amacıyla görevi yapmaya gayret etmektedirler.

Sinema kurulması ve işletilmesiyle, başta özel sektör olmak üzere, merkezî idare kuruluşları da ilgilenmekte ve ihtiyaç daha çok bunlar tarafından karşılanmaktadır.

3 — Kütüphane ve Okuma Salonları Açmak (1580 sayılı Kanun Mad. 15/33)

Araştırmada görevin, hiçbir belediye tarafından müstakil yapılmadığı saptanmıştır. Bazı belediyeler hizmetin Millî Eğitim Bakanlığınca yapılmasını sağlamışlar ya idamesi için yardımcı olmuşlar ya da sahip oldukları kütüphaneyi bu Bakanlığa devretmişlerdir. Belediyenin Bakanlığa yardımı, kitaplık için bina sağlamak, binanın bazı ihtiyaçlarını ve yönetim giderlerini karşılamak biçiminde olmaktadır. Ancak Bakanlıkla belediyeler arasındaki bu işbirliği düzeninin her yerde geçerli olduğu ve iyi işlediği söylenemez.

Kitaplık konusunda, Millî Eğitim Bakanlığı ve diğer bazı merkezî kuruluşlarla birlikte, il özel idareleri ve köyler görevlidirler ve gayret göstermektedirler.

Mahallen kurulan dernekler de kitaplık kurulması için çalışmaktadırlar. Bakanlık bu derneklere, bütçesindeki ödenekten para yardımı yapmaktadır.

Bütün bu çalışmalar arasında koordinasyon bulunmadığı ve etkili ve dengeli bir hizmet dağılımı yapılmadığı anlaşılmaktadır.

4 — Müze Kurmak ve Yönetmek (1580 sayılı Kanun Mad. 15/59)

Belediyeler, genellikle görevle ilgilenmemektedirler. Yurt yüzeyinde müze ihtiyacı, daha çok Millî Eğitim Bakanlığınca karşılanmaktadır.

Anılan Bakanlık, tarihî kıymete sahip eser müzelerinin, tesis, idare ve idamesiyle görevlendirilmiştir. (2287 sayılı Maarif Vekâleti Teshkilât ve Vazifeleri Hakkında Kanun Mad. 16)

Yukarıda tanımlananlar dışında, belediyelerin, mevzuatla kendilerine verilmediği halde,

- a — Tarihî eserleri koruma ve onarma,
- b — Beldeye büst, anıt ve heykeller yapma, idame etme,
- c — Festival ve şenlik düzenleme,
- ç — Orkestra, bando, folklor gibi musikî çalışmaları yapma,
- d — Bayram, kurtuluş günü, seçkin misafir ziyaretleri gibi önemli günlerde ve olaylarda faaliyette bulunma,

Görevlerini fiilen yapmakta oldukları görülmektedir.

Belediyelerin bu konulardaki çalışmaları,

a) Merkezî idare kuruluşları nezdinde teşebbüste bulunmak, bu kuruluşları tahrik etmek, (tarihî eserin onarılması için Millî Eğitim Bakanlığına, Vakıflar Genel Müdürlüğüne baş vurma gibi)

b) Kurulan derneklere yardımda bulunmak, (heykel yaptırma derneklerine parasız veya ucuz arsa verilmesi, bütçeden yardımda bulunulması gibi)

c) Görevi yapan başka kuruluşlara yardımcı olmak, (bayram programlarında mülkî amirliklerce verilen görevleri yapmak gibi)

ç) Görevi bizzat yapmak, (bando kurmak gibi) şeklinde olmaktadır. Belediyelerin bu tür hizmetleri yapmağa istekli oldukları söylenebilir.

C — BEDEN EĞİTİMİ (SPOR) GÖREVLERİ

Belediyelerin spor konusundaki görevleri şunlardır :

1. Yarış yerleri yapmak ve işletmek. (1580 sayılı Kanun Mad. 15/46)

2. Gençler için mahallin ihtiyacına uygun stadyumlar kurmak ve işletmek. (1580 sayılı Kanun Mad. 15/54)

3. Oyun ve spor yerleri yapmak. (1580 sayılı Kanun Mad. 15/33, 1593 sayılı Kanun Mad. 168)

4. Bir idarî kademe olmayan beldelerde beden terbiyesi işlerini yönetmek. (3530 sayılı Beden Terbiyesi Kanunu Mad. 10)

Anılan görevleri bağımsız olarak yapan bir belediyeye rastlanmamıştır. Belediyeler, çoğunlukla, sporla ilgili çalışmalar yapan derneklere ve kuruluşlara yardımcı olmaktadır.

Esasen, belde alanları da dahil olmak üzere, bütün yurt yüzeyinde sporla ilgili çalışmaları çeşitli merkezî idare kuruluşları yapmaktadır.

Örneğin;

a — Gençlik ve Spor Bakanlığı : Genel Bütçeden yapılan yardımları, bütçe ile tanınan gelirleri ve sportoto gelirlerini kaynak olarak kullanan Bakanlık, yurttaşın fizik ve moral kabiliyetlerinin gelişimini sağlayan beden eğitimi işleriyle ve tesislerin yapımı ve yönetimiyle uğraşmaktadır.

Ancak, Bakanlığın çalışmalarıyla belediyeler arasında bir koordinasyon bulunmadığı yolunda yaygın bir kanaat mevcuttur.

b — Millî Eğitim Bakanlığı : Bakanlığın «Beden Eğitimi ve İzicilik Müdürlüğü» okullardaki spor ve izcilik işlerini yürütmektedir.

c — Tarım Bakanlığı : At yarışları ve müsabakaları düzenlemekle Veteriner İşleri Genel Müdürlüğü görevlendirilmiştir. (3203 sayılı Ziraat Vekâleti Vazife ve Teşkilât Kanunu Mad. 9) Ayrıca, 6132 sayılı At Yarışları Hakkındaki Kanunla da, at yarışları yapmak hak ve yetkisi, bu Bakanlığa verilmiştir. Halen Bakanlık, bu yetkisini 20 yıl süreyle Türkiye Jokey Kulübüne devretmiştir ve 4 büyük şehrimizdeki koşuları bu kulüp yönetmektedir.

15 ilde yapılan mahallî at yarışlarını ise veteriner müdürlükleri düzenlemektedir. Bu yarışlara belediyeler, yarış alanının düzenlenmesi, ödül verilmesi ve tedbir alınması biçiminde yardımcı olmaktadır.

lar. Beldelerde kurulan çeşitli dernekler de sporla ilgili çalışmalar yapmaktadırlar.

Bütün bu kuruluşlarla belediyelerin ilişkisi, her belediyede değişik olmaktadır ve genellikle düzenli değildir.

Eğitim hizmetleri konusunda buraya kadar yapılan saptamaların özet sonucu şunlar olmaktadır :

1 — Belde alanında hem belediyeler, hem de merkezî idare kuruluşları, eğitim hizmetleri yapmakla görevli kılınmışlardır ve fiilen de yapmaktadırlar.

Mevzuatla iki idarenin aynı alanda, aynı hizmeti yapması kabul edilip, görevlerinin sınırları ve birbirleriyle ilişkileri düzenlenmediğinden hukukî bir karışıklık yaratılmıştır.

Bu hukukî karışıklık, uygulamada da aynen mevcuttur. Bir hizmetin yapılmasında aynı zamanda iki kuruluşun birden görevli kılınması, üstelik bu hizmetin yapılmasını kuruluşlar arasında bölüştürülmemesi ve kuruluşların ilişkilerinin düzenlenmemesi, belediye idarelerinin hizmetten kaçınması, belediye idareleriyle merkezî idare kuruluşları arasında düzenli çalışan bir işbirliğinin kurulmaması sonucunu yaratmıştır.

2 — Belediyeler eğitim hizmetlerini genellikle yapmamaktadırlar. Bu, özellikle mevzuatla verilen görevler için söz konusudur. Yerine getirilmelerindeki kolaylık ve nitelikleri gereği, belediyeler, kanunlarla kendilerine verilmemiş ve fakat bugün yapageldikleri ve yukarıda değinilen fiilî eğitim hizmetlerine daha yatkındırlar.

Öneri

Belde alanındaki eğitim hizmetlerini, belediyelerle birlikte merkezî idare ve il özel idareleri yapmalıdırlar.

Ancak, bu kuruluşlardan her birinin görevleri ve ilişkileri açıklıklarla saptanmalıdır.

Görev bölüşümü şöyle olmalıdır :

A — Öğretim hizmetleri alanında :

1 — Okul Öncesi Öğretim :

Okul öncesi eğitim kurumlarının kurulması, donatılması, giderlerinin karşılanması gibi hizmetler il özel idarelerince,

Eğitim yapılmasının gerektirdiği hizmetler, merkezî idarece, Yerine getirilmelidir.

2 — İlköğretim :

a — İlköğretim hizmetleri il özel idarelerine ve merkezî idareye verilmelidir. (Hizmetin gerektirdiği tesisleri kurmak il özel idarelerinin, eğitimi yürütmek merkezî idarenin görevi olmalıdır)

b — Uygun arası bulunduğu takdirde belediyeler, bu arsaları ilköğretim için bedelsiz olarak vermek zorunluluğunda olmalıdırlar

c — Belediyeler, fakir ilköğretim öğrencilerine sosyal yardım yapmalıdırlar.

3 — Ortaöğretim :

a — Belediyeler, orta öğretim alanında herhangi bir görevin yükümlüsü olmamalıdırlar. Bu nedenle ev kadını ve çırak okulu açma görevleri, belediyelerin sorumluluğundan çıkarılmalı, merkezî idareye ve il özel idarelerine verilmelidir.

b — Orta dereceli genel, meslekî ve teknik öğretim alanına giren kurumlara devam eden öğrencilerin yurt ve pansiyon ihtiyaçlarını karşılamak, il özel idarelerinin görevi olmalıdır.

c — Ortaöğretimle ilgili binaların yapılması görevi tamamen merkezî idareye ait olmalı, belediyeler bu konuda arsa ve para yardımı yapmamalıdırlar.

4 — Yükseköğretim :

Yükseköğretili sağlamak ve öğrencilerin pansiyon, burs ihtiyacını karşılamak görevleri, tümüyle merkezî idareye ait olmalı, belediyelerin bu konuda bir katkısı söz konusu olmamalıdır.

Gerek ortaöğretimde, gerekse, yükseköğretimde parasız ya da burs ve kredi vererek öğrenci okutulmasını, merkezî idare üstlenmelidir. Bu konuda belediyelerin bir görevi olmamalıdır.

5 — Yetişkinler Eğitimi (Halk Eğitimi) :

Yetişkinlerin eğitimi konusunda, merkezî düzeyde görev yapmakta olan çeşitli kuruluşlar arasındaki koordinasyonsuzluk, Millî Eğitim Bakanlığınca giderilmeli,

Belediyeler, görevli merkezî idare kuruluşları ve özel idarelerle işbirliği yapmalı, görevin sorumlusu olmamalıdır.

B — Kültür ve Sanat Hizmetleri Alanında :

1. Kitaplık Kurulması, Yönetilmesi :

Nüfus miktarı ne olursa olsun her beldedeki kitaplık hizmetini yürütmek özel idare görevi olmalı, belediyeler, kitaplık kurulması ve işletilmesinde özel idarelerle işbirliği kurmalıdırlar.

Merkezî idare, kütüphaneci personel yetiştirmek, kitap sağlamak, denetlemek ve standartları saptamakla görevli olmalıdır.

2. Müze Kurulması, Yönetilmesi :

Görev, esas itibariyle merkezî idarenin olmalı, ancak belediye ile işbirliği sağlanmalıdır.

İşbirliği, olanakları elverişli olduğu ve zorunluluk bulunduğu, belediyelerin de müze kurup işletebilmeleri ve merkezî idareye yardımcı olmak (arsa sağlamak, koleksiyon toplamak gibi) suretiyle müze binalarının yapımında öncelik kazanması biçiminde olmalıdır.

3. Tarihî Eserlerin Onarılması, Korunması :

Tarihî eserlerin onarılması görevi, merkezî idareye ait olmalıdır.

Belediyeler, merkezî idarece korunmayan tarihî eserleri korumakla görevli olmalıdırlar.

4. Sahne Sanatları ve Müzik :

Tiyatro, sinema, bale, konservatuar, orkestra kurma ve yönetme, şenlik ve festival düzenleme, önemli olay ve günleri kutlama, folklor ve müzik gibi pek çok konuyu kapsayan bu hizmetin yerine getirmesinde, merkezî idare - özel idare - belediye arasında iyi bir işbirliği kurulmalı,

Bütün yurda yaygın olarak, planlama, koordinasyon, hizmeti bizzat yapma ve şartlı yardım merkezî idarenin,

Bu kabil kültürel hizmetlere karşı belde halkında ihtiyaç doğması için gayret gösterme ve ihtiyacın mevcut olması halinde bu hizmetleri yerine getirme belediyenin,

Bir ilde ayrı ayrı belediyeler yerine, özel idare tarafından yapılması daha uygun olan veya il halkına hitap edici hizmetler özel idarenin,

Olmalıdır.

5 — Beldenin Süslenmesi :

Belediyeler, sanatın gelişmesine, sanatçının teşvik edilmesine yönelmiş faaliyetlerde bulunmalı, beldeyi; anıt, büst, rölyef, heykel gibi eserlerle süslemekle görevli olmalıdırlar.

C — Beden Eğitimi Hizmetleri Alanında :

Halkın sağlığını koruyucu ve boş vakitlerini değerlendirici tesisler kurmak, işletmek ve her türlü tedbiri almakla belediye, (parklar, çocuk bahçeleri, yeşil sahalar kurmak, yarışlar, müsabakalar düzenlemek gibi)

Spor tesislerini yapmak ve işletmekle merkezî idare görevli olması ve fakat belediyeler arsa sağlamak suretiyle bu idareye yardımda bulunmalı, tesislerin kurulması ve işletilmesinde merkezî idare, belediye ile işbirliği yapmalıdır.

Bir il halkının yararlanması için tesis yapılması ve işletilmesi görevi il özel idarelerine ait olmalıdır.

Belde alanında, eğitimle ilgili hizmetler yapan merkezî idare kuruluşlarının kendi aralarında ve bu kuruluşlarla mahallî idareler arasındaki koordinasyon, il ve daha üst seviyedeki çalışmalarla sağlanmalıdır.

IV — VETERİNER VE TARIM GÖREVLERİ

Tarım ve hayvancılığın günlük yaşantıda ve ekonomide hâlâ önemi sürdürdüğü ülkemizde, belediyelerin hizmetle ilgisi ve katkısı şöyledir.

A — VETERİNER GÖREVLERİ

1) Görev

Belediyelere;

a — İnsan ve hayvan sağlığını koruyucu veterinerlik hizmetleri olarak;

a₁ — Salgın ve bulaşıcı hayvan hastalıklarını önleyici tedbirleri almak ve bu hususta merkezî idare ile işbirliği yapmak,

a₂ — Pazarlara getirilen hayvanlarla, ulaştırma işlerinde kullanılan hayvanları muayene ve kontrol etmek,

a₃ — Hayvan pazarlarının ve hayvan barınaklarının sağlık ve temizlik koşullarını denetlemek ve sağlamak,

a₄ — Hayvan ürünlerini ve bunların saklanması ayrılmış yerleri denetlemek,

a₅ — Zatî ihtiyaç dışında nakledilecek hayvan ve hayvan ürünlerine menşehatnamesi vermek,

a₆ — Mezbaha ve bağılı tesislerini kurup işletmek ve et nakletmek,

a₇ — Hayvan ölümlerini yakmak için tesisler kurmak ve hayvan mezarlığı hazırlamak,

a₈ — Gıda kontrol laboratuvarları kurmak ve yönetmek,

b — Tedavi edici veterinerlik hizmeti olarak;

Hayvan hastahanesi kurmak, görevi verilmiştir. (1580 sayılı Belediye, 1235 sayılı Hayvanların Sağlık Zabıtası, 1593 sayılı Umumî Hıfzıssıhha, 6343 sayılı Veteriner Hekimliği Mesleğinin İcrasına, Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere dair Kanunların çeşitli hükümleri, Hayvan Sağlık Zabıtası Tüzüğü, Belediye Veteriner Örgütünün Yapmak Zorunda Olduğu Görevlere dair Yönetmelik, Gıda maddelerinin ve Umumî Sağlığı İlgilendiren Eşya ve Levazımın Hususî Vasıflarını Gösterir Tüzük)

Bu görevlerin tümü, daha geniş kapsamlı olarak merkezî idareye de verilmiştir ve bu idare, bütün yurt yüzeyinde, veteriner hizmetlerini geniş örgütüyle yürütmektedir. Örneğin, ülke çapında et ve balık işlerini yürütmek ve düzenlemekle Et ve Balık Kurumu, hayvan hastahaneleri açmakla da Veteriner İşleri Genel Müdürlüğü görevlendirilmişlerdir. Aynı alanda görevli belediyelerle merkezî idare kuruluşları arasındaki ilişkilerin düzenli olmadığı, kişisel ölçülere göre değiştiği ve bundan hizmetin olumsuz yönde etkilendiği görülmektedir.

Belediyeler de veteriner hizmetlerini genellikle ya hiç yapmamaktadırlar, ya da etkisiz ve farklı düzeyde yerine getirmektedirler. Örneğin, belediyelerin hizmetlerle ilgisinin, salgın ve bulaşıcı hayvan has-

talıklarını merkezî idare görevlilerine bildirmek, merkezî idareyle işbirliği yapmak, hasta hayvanları ayrı tutmak, kuduzdan şüpheli hayvanların kontrollerini sağlamak ve gerekiyorsa ortadan kaldırmak, sahipsiz kedi ve köpeklerle savaşmak, umumî yerlerin kontrolu arasında hayvanî ürünlerini de denetlemek, büyükçe beldelerde mezbaha ya da kesim yeri yapmaktan ibaret olduğu görülmektedir.

Veteriner hizmetlerinin beldelerde yeterli ve etkili bir biçimde yapılmamakta olmasının nedenleri şöyle sıralanabilir :

a — Merkezî idare ve belediye aynı görevleri yapmakla görevlendirilmişler ve aralarında görev ayrımı yapılmamıştır.

Bu durum, belediyelerin görevlerle ilgilenmemeleri ve yapılmasını merkezî idareden bekleme alışkanlığına sahip olmaları sonucunu doğurmuştur.

b — Görevlerin, köy yerleşim alanlarında hiç yapılmamakta olması ve görevlisinin bulunmaması, belediyece yapılan çalışmaların etkinliğini azaltmaktadır.

c — Belediyeler, görevlerin yapılması için zorunlu miktar ve seviyede personele, tesislere ve diğer kaynaklara sahip değildirler.

Hizmetin, yurt yüzeyinde amaca uygun ve olumlu biçimde yapılmasının sağlanması, bunun için de görevlerin niteliklerine uygun kuruluşlar arasında bölüştürülmesi, ilişkilerin düzelmesi gerekir.

Öneri

1. Koruyucu veterinerlik hizmetleriyle ilgili görevlerden;
 - a. Mezbaha ve bağlı tesislerini kurup işletmek ve et nakletmek,
 - b. Hayvan ölümlerini yok edici tesisleri kurmak ve gerekli tedbirleri almak,

Görevleri belediyelerin olmalıdır.

10 binden az nüfuslu beldelerde bu hizmetler il özel idarelerince, daha fazla nüfuslu beldelerde ise belediyelerce yapılmalıdır.

2. Tedavi edici veterinerlik hizmetleri, mahallî idarelerin hizmetlerinin denetlenmesi, koordinasyon sağlanması ve diğer merkezî nitelikli görevler, merkezî idarece ifa edilmelidir.

2 — İlişki

a — Belediyeye veteriner atanmasının «Tarım Bakanlığının onayı» ile hüküm ifade edeceği kabul edilmiştir. (3203 sayılı Ziraat Vekâleti Vazife ve Teşkilâtı Kanunu Mad. 19)

Belediyelerin, kendi personel sorunlarını bizzat düzenlemeleri, niteliklerinin ve hizmetin tabii gereğidir. Onay işlemi bir yarar sağlamamakta, zaman ve emek israfına yol açmaktadır. İlişkinin kaldırılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Öneri

Belediyeye veteriner atanmasında, Tarım Bakanlığının herhangi bir yetkisi olmamalıdır.

b — Belediye veterineri bulunmayan yerlerdeki hükümet veterinerlerinin, belediye veterinerliği işlerini yapabilmeleri Tarım Bakanlığının iznine tabi tutulmuştur. (2839 sayılı Umumî Muvazeneden Maas veya Ücret Alan Baytarların Mahallî İdare ve Belediye Baytarlık İşlerini de Görebileceklerine dair Kanun Mad. 1)

İlişki, belediyelerin ihtiyacı bulunan personeli sağlamak için kurulmuştur ve bu yönden yararlıdır. Tarım Bakanlığına tanınan yetki, merkezî idare ajanı olmak durumunu koruyan veterinerin bu bağıllığının sonucudur.

Öneri

Belediye veterineri bulunmayan yerlerdeki hükümet veterinerine belediye veterinerliği işlerini yapma görevi de verilebilmelidir. (16)

c — Et kesim, bağırsak temizleme ve et taşıma ücret tarifeleri, mahallî mülkiye amirinin onayına tabi tutulmuştur. (1580 sayılı Kanun Mad. 70/8, 71, 5237 sayılı Kanun Mad. 10, 11, 39)

Uygulamada tarifeler otomatik olarak onaylanmaktadır. Esasen başka türlü olması da mümkün değildir. Zira, konu tekniktir. Ayrıca onaylama makamının yararlanacağı ve uyacağı kıstaslar da yoktur.

(16) 657 sayılı Kanun da, vekâlet ve ikinci görev yasağı konularında belediye veterinerliğine özel bir kolaylık tanımaktadır. (Mad. 86 - 88)

Öneri

Tarifeler, merkezî idarece önceden hazırlanacak objektif ve belli esaslar çerçevesinde belediyece hazırlanmalı ve yürürlüğe konmalıdır.

B — TARIM GÖREVLERİ

1 — Görev

Tarım Konusunda belediyelere;

a — Park, bahçe, hayvanat ve bitki bahçesi, fidanlık ve koru kurmak gibi yeşil alanları düzenleme, koruma ve geliştirme, (1580 sayılı Kanun Mad. 15/31, 33/59, 1593 sayılı Kanun Mad. 168)

b — Orman, tarla, harman, bağ, bahçe, çayır ve meralarla, tüm araziye hasardan koruma, (1580 sayılı Kanun Mad. 15 - 21)

c — Müşterek su yollarının yapım, bakım, onarım ve idamelerini sağlama, su birikintilerini kurutma, (1580 sayılı Kanun Mad. 15/26)

Görevleri verilmiştir.

Merkezî idare de aynı hizmetleri yurt yüzeyinde yapmaktadır.

Belediyeler, genellikle tarım görevleriyle yeterli biçimde ilgilenmemekte, beldeler arasında farklılıklar bulunmaktadır. Bu olumsuz sonucun nedenlerinin şunlar olduğu görülmektedir :

a — Görevler, büyük malî ve teknik olanaklara sahip olunmasını gerektirmektedir.

b — Merkezî idare kuruluşlarıyla belediyeler arasında, sınırları belirli bir görev bölüşümü yapılmamıştır. Belediyeler, kendileri tarafından yapılması gereken hizmetlerin de merkezî idarece üstlenilmesi anlayış ve alışkanlığı içine girmişlerdir.

c — Halkın genellikle ağaç ve çiçek sevgisi zayıf, yıkma arzusu kuvvetlidir. Konu, kamu oyu tarafından gerektiği önemde anlaşılmamıştır.

ç — Hızlı ve düzensiz şehirleşme, belde arazisinin, yeşil alan aleyhine yerleşme alanı olarak kullanılması sonucunu doğurmuştur.

d — Belediye yöneticilerinin kişisel ve politik tutumları, önemli bir etken olmuştur.

e — Kamulaştırma gücü yetersiz olan belediyeler, İmar Kanununun 33 üncü maddesinden yararlanarak, imar planında yeşil alan olarak ayrılmış bulunan yerleri, başka amaçlarla kullanmışlardır.

Öneri

Tarım görevleri, görevlerin ve kuruluşların niteliğine uygun biçimde belediyelerle, merkezî idare arasında, görevlerin en iyi biçimde yapılmasını sağlayacak bir bölüştürme tabii tutulmalı ve karşılıklı ilişkiler düzenlenmelidir.

Bu konuda merkezi idare;

a — Ülke koşullarına göre nüfus başına düşmesi gereken yeşil alan miktarını bilimsel araştırmalarla saptamak ve elde edilecek verilere göre ülke çapında yeşil alan planlaması yapmak, belediyelerin bu plana uygun davranmasını devamlı olarak izlemek, denetlemek ve gerekli tedbiri almak,

b — Ülke çapında örnek niteliği taşıyan tesisleri kurmak,

c — Belediyelerin yapmaları olanaksız ya da verimsiz olan mahallî hizmetleri, önceden belirli ölçü ve yöntemlere uyarak bizzat yapmak ya da yapılmasına yardımcı olmak,

ç — Diğer merkezî nitelikli görevleri yapmak ve bu arada belediyelerle ve öteki kuruluşlarla işbirliği sağlamak,

Belediyeler de,

a — Merkezî idarece saptanacak yeşil alan planlamasına ve bu açıdan ortaya konulacak ilkelere uygun imar planı yapmak ve uygulamak,

b — İmar planlarında görülen yeşil alanların, belli bir süre içinde düzenlenmesini yapmak,

c — Belde halkının ve beldenin ihtiyacı olan her türlü tarım hizmeti için gerekli tesisleri kurmak, tedbirleri almak ve uygulamak,

ç — Merkezî idarece ya da diğer kamu kuruluşlarınca kurulan ya da bunlara ait olan tarımsal varlıkları ve tesisleri korumak için gerekli tedbirleri almak,

d — Tarım görevleriyle ilgili olarak, merkezî idare kuruluşları ve diğer mahallî idarelerle işbirliği sağlamak,

Görevlerini yürütmelidirler.

Çiftçi Mallarının Korunması :

Ekili, dikili veya kendiliğinden yetişen bitkilerle, ağaç ve ağaçlıklar; tarımda kullanılan ya da tarımla ilgili taşınır ya da taşınmaz mallar; su arkları, set ve bentler, hendek, çit gibi engeller ve tarla, bahçe yolları, korunması gerekli çiftçi malları olarak tanımlanarak koruma görevini yapacak bir koruma örgütü kurulmuştur. Yerleşim alanları dışındaki belediye sınırları içinde, seçiliş biçimleri Kanunda gösterilen koruma meclisleri görev yapmaktadırlar. (4081 sayılı Çiftçi Mallarını Koruma Kanunu Mad. 1, 2, 3, 4)

Oysa bu görevlerden çoğunluğu, belediyelere ve bazı merkezî idare birimlerine de verilmiş bulunmaktadır. (1580 sayılı Belediye Kanunu Mad. 15/25/26, 3203 sayılı Ziraat Vekâleti Vazife ve Teşkilât Kanunu, 6200 sayılı Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilât ve Vazifeleri Hakkında Kanun, 7457 sayılı Ziraat Vekâleti Toprak Muhafaza ve Ziraî Sulama İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilât ve Vazifeleri Hakkında Kanun) Uygulamada koruma meclislerinin olumlu bir çalışma yapamadıkları saptanmıştır. Bunun en belirgin nedeni, aynı konuda ve aynı alanda birden ziyade kuruluşun görev almasıdır.

Öneri

Çiftçi mallarının korunmasına ilişkin görevlerden, büyük kapasiteli olanları ve geniş yatırım yapılmasını gerektirenleri merkezî idare tarafından, geriye kalanlar belediyelerce yapılmalıdır.

Belde sınırları içindeki hizmetlerin tek görevlisi belediyeler olması, çiftçi malları koruma kurulları kaldırılmalıdır.

2 — İlişki

a — Tarım Bakanlığını ilgilendiren işlerde uğraşmak üzere belediyelerde çalıştırılan maaşlı ya da ücretli teknik memurların atanmalarının sözü edilen Bakanlığın onayına tabi olduğu, kabul edilmiştir. (3203 sayılı Kanun Mad. 19)

Araştırmada, belediye tarım memurlarının atamalarının belediyelerce yapıldığı ve atamaların Bakanlığın onayına sunulmadığı anlaşıldı.

mıştır. Tarım Bakanlığı da, sözü edilen yetkisini izlememekte ve böylece ilişki fiilen işlememektedir. (17)

Belediyeler, tarım görevlerini yürütmek üzere birtakım maaşlı ya da ücretli memurları işe alıp, çalıştırmaktadırlar. Bu personel, tamamen belediye personeli hüviyetindedirler ve yüklendikleri görevler de belediye görevidirler. Bu bakımdan merkezî idare ile bir ilişki söz konusu olmamak gerekir. Esasen Tarım Bakanlığı da hukukî yetkisini terketmiş durumdadır. İlişkinin yararsızlığı konusunda tam bir birlik vardır.

Öneri

Tarım memurlarının atanmalarının, Tarım Bakanlığınca onaylanmasını öngören ilişki kaldırılmalıdır.

b — Tarım Bakanlığına, belediye tarım memurlarının teknik işlerini teftiş ve denetlemek yetkisi tanınmıştır. (3203 sayılı Kanun Mad. 20)

Uygulamada Tarım Bakanlığı, ne belediyeleri ne de belediyelerin tarım personeli denetlememektedir. Esasen çoğu belediyelerin teknik tarıma dönük bir faaliyetleri ve bu nitelikli personeli mevcut değildir. Bakanlıkla belediyeler arasındaki ilişki, kurs açılması, fidan sağlanması gibi sınırlı konularda ve yardımlaşmaya dönük biçimde işlemektedir.

Ülkenin tarım politikasını belirtmek ve uygulamaktan asıl sorumluluğu, Tarım Bakanlığıdır. Bakanlık bu amaçla, kanunların kendisine verdiği görevleri yapmak ve millî planda belirtilen stratejiyi uygulamak zorundadır. İşte denetim, bu arada ve nitelikte olması gereken bir görevdir. Tarım Bakanlığı, belediyeleri, kendilerine verilmiş hizmetleri yapıp yapmadıkları açısından denetlemeli ve yapmalarını sağlayan, özendirici, yol gösterici, gerektiğinde yardım etmemek suretiyle cezalandırıcı bir çalışma düzenine girmelidir.

Öneri

Tarım Bakanlığı, belediyelerin tarım personeli değil, tarım hizmetlerini gözetim ve denetim altında bulundurmalıdır. Belediyelerce

(17) Uygulama konusunda yapılan bu tesbit sadece tarım personeli için geçerlidir. Veterinerler için ilişki işlemektedir.

yapılması gereken tarım hizmetlerinin belli standardın üstünde olmasını sağlayan bu gözetim ve denetim, özendirici ve yol gösterici nitelikte olmalıdır.

V — EKONOMİK GÖREVLER

Gerek Belediye kanunuyla ve gerekse diğer bazı kanunlarla belediyelere nitelikleri bakımından ekonomik olan bir takım görevler verilmiştir. Değişen ve gelişen koşulların gereği olarak önemleri her geçen gün artmakta olan bu görevler, aşağıda, gruplar halinde incelenmektedir.

A — PIYASA DÜZENİNİ SAĞLAMA GÖREVLERİ

Piyasa düzeninin sağlanması konusunda mevzuatla belediyelere verilen ya da belediyelerce fiilen yapılmakta olan görevler şunlardır :

1 — Fiyat ve Ücretleri Tesbit Etmek, Denetlemek

Görevin unsurlarını ve ilgili hükümleri şöyle belirtmek mümkündür :

a — Halkın yiyip içmesine, yatıp kalkmasına, taranıp temizlenmesine, eğlenmesine mahsus yerlerin ve bu yerlerde satılan ve kullanılan şeylerin, ütücü, kolacı, lekeci, temizleyici ve boyacıların, ayakkabı tamirci ve boyacılarının ve benzerlerinin «ücret tarifelerini tanzim ve tasdik etmek», (1580 sayılı Kanun Mad. 15/3)

b — «Et, ekmeğe, yaş meyve ve yaş sebze ile odun ve mangal kömürüne doğrudan doğruya, katı lüzum halinde mahallî idare kuruluca tasdik edilmek şartıyla diğer gıda ve zarurî ihtiyaç maddelerine toptan ve perakende azamî satış fiyatları ve yaş meyve ve sebzeye münhasır olmak üzere kâr hâdleri tesbit etmek», (1580 sayılı Kanun Mad. 15/43)

c — Tekel idaresinin tuz ambarı olmayan il ve ilçelerin merkez ve bağlantılarında, tuzun toptan ve perakende azamî satış fiyatlarını tesbit edip şehir, kasaba ve köylere duyurmak, (3078 sayılı Tuz Kanunu Mad. 14)

ç — Rayiç fiyatı tesbit edip, istiyenlere bildirmek,

d — «Tesbit edilen toptan ve perakende azamî satış fiyatlarına veya kâr hâdlerine ve ücret tarifelerine riayeti temin ve kontrol etmek», (1580 sayılı Kanun Mad. 15/16)

e — «Azamî satış fiyatları ve kâr hadleri tesbit edilen maddelerin satışa arz edilmemesini, satışından imtina edilmesini, kaçırılmasını, saklanmalarını veya satılmadığı halde satılmış gibi gösterilmesini menetmek», (1580 sayılı Kanun Mad. 15/16)

f — Perakende olarak satılan mallar üzerine etiket veya işaret konulmasını sağlamak (Pazarlıksız Satış Mecburiyetine dair 3489 sayılı Kanun Mad. 7 ve 25.9.1970 tarihli 7/1321 sayılı Kararname)

g — Açık artırmalı gayri resmî satışları denetlemek. (1580 sayılı Kanun Mad. 15/15)

Sayılan bütün bu görevlerin ortak özelliği, piyasa düzeninin korunmasını ve sağlanmasını amaç edinmeleridir. Amacın sağlanması, önce birtakım tesbit ve işlemlerin yapılmasını, sonra bu düzenlemelerin uygulamaya konulmasını ve izlenmesini gerektirmektedir.

Görevlerin uygulanması konusunda belirtilmesi gereken hususlar, genel hatlarıyla şöyledir :

Gerek belde alanında, gerekse tüm yurt düzeyinde bu görevlerle, sadece belediye idareleri değil, belediyeler dışında kalan çeşitli kuruluşlar da ilgilenmektedirler.

Örneğin, Yasama Organı (Tuz fiyatının kanunla tesbit edilmesi 3078 sayılı Tuz Kanunu Mad. 12), Bakanlar Kurulu (Şeker fiyatları 6747 sayılı Şeker Kanunu Mad. 8-11, 79/8), çeşitli bakanlıklar (Çimento fiyatı K/1164 - 11180 sayılı kararlar) ve kamu kuruluşları (Veteriner Hekimleri Odası, Türk Mühendis Mimar Odaları, esnaf kuruluşları gibi) fiyat ve ücret tesbiti yapmakta ve bunları denetlemektedirler.

Belediye idareleri de dahil olmak üzere, fiyat - ücret tesbiti ve denetlemesiyle ilgilenen bütün bu kuruluşlar arasında, objektif kurallara ve ekonomik gerçeklere uygun bir görev bölüşümüne gidilmemiş, görevli kuruluşların yetki alanları belli edilmemiştir. Zaman içinde ve olaylara göre bu alan değişmektedir. Bu yüzden, bazan görev karışımı ve ikilemesi, bazan da boşluk doğmaktadır.

Özellikle belediyeler, tarife düzenleme ve narh koyma yetkilerinin hangi sınıra kadar uzanabileceği ve uzaması gerektiği konularında bi-

linçli bir görüşe sahip değildirler. Belediyenin hiç bir konu hakkında tarife düzenlememesi, narh koymaması, bütün ücret ve fiyatların serbest olması görüşünde olan belediye ilgilileri kadar, belediyenin, dilediği her konunun fiyat ve ücretine müdahale etmesi, yetki alanının bugünkünden çok daha geniş olması gerektiği görüşünde olan belediyelere de rastlanmaktadır. Birbirinden tamamen farklı iki ayrı görüş uygulamaya da intikal etmektedir. Nitekim bazı belediyelerde, tarife ve narh konularının adet itibariyle az olduğu, tarife ve narh denetimlerinin de zayıf yapıldığı, buna mukabil bir kısım belediyelerde pek çok konunun narha veya tarifeye bağlandığı, denetimin de etkili biçimde yapıldığı görülmektedir. Bu görüş ve uygulama farklılığı, genellikle, belediye başkanlarının ekonomik görüşlerinden doğmaktadır.

Fiyat ve ücret tesbitinin aslında ekonomik hayata önemli bir müdahale olduğu malumdur. Müdahalenin her belediyede farklı düzeyde olması, durulmuş ve belli bir düzen için olması gereken ekonomik hayat için sakıncalı olmaktadır.

Üstelik bazı madde ve konuların köyler için geçerli olan fiyatlarını tesbit edecek ve bunları denetleyecek bir görevli de mevcut değildir.

İşte bu durumlar, belde alanında, belediyelerin fiyat tesbiti ve denetleme konusundaki yetki alanlarının, kişisel anlayışlara yer veremeyecek biçimde çizilmesinin ve aynı alanda, aynı hizmeti ifa etmekte olan diğer kuruluşlarla belediyelerin ilişkilerinin, hizmeti rahatlatacak biçimde düzenlenmesinin gerekli olduğunu ortaya koymaktadır.

— Tarife düzenleme, narh koyma, fiyatları ve satışları denetleme görevleriyle ilgili hükümlerde noksanlık, belirsizlik ve boşluk mevcuttur. Görevlerin nitelikleri, unsurları, ifa tarzları yeterince açıklanmamıştır. Bu durum, farklı anlamlara, farklı uygulamalara ve duraksamalara yol açmaktadır.

— Narh koyma görevinin yapılması için öngörülen vesayet, hem hizmetin niteliği ile bağdaşmamakta, hem de hizmetin etkenliğini ve süratini azaltmaktadır. Süratle seyreden günümüz ekonomisinin koşullarına uygun bir sistem bulmak gerekir.

Öneri

1 — Belediyeler; fiyat, ücret ve rayiç tesbit etme yetkisine sahip olmalıdırlar.

Ancak bu yetki;

a — Devletin diğer kuruluşlarının (yasama organı, merkezî idare kuruluşları ve il özel idareleri) yetki alanlarıyla sınırlı olmalıdır. Yani belediyeler, yasama organının, merkezî idare kuruluşlarının ve il özel idarelerinin fiyatlarını tesbit ettiği konulara karışmamalıdır.

b — Bu yetki, Devletin diğer kuruluşlarının yetki alanına girmeyen konularda tam olmalıdır. Meslek kuruluşları ve esnaf teşekkülleri, belediye yetkisine ortak olmamalı, ancak belediyeye yardımcı olmalıdırlar.

c — Yetki, «kamu yararı mevcut olduğu ve ekonomik şartlar gerektirdiği» zamanlarda kullanılabilir. Piyasada fiyatların kendiliğinden ve ekonomik kanunlara göre oluşumu esas olmalı, ancak anılan koşullar zorlandığında, müdahaleye gidilebilir.

Bütün memleket ekonomisine etkili olabilecek fiyat tesbitlerini merkezî idare, belde halkını ilgilendirenleri belediye, belde dışında kalan alanlar için geçerli olanları il özel idareleri tesbit etmelidirler.

Bu itibarla;

Tuz, şeker, akaryakıt, çimento gibi önemli maddelerin yapım yerlerindeki toptan fiyatını merkezî idare, belde içindeki perakende satış fiyatını belediyeler, köylerdeki fiyatını il özel idareler tesbit etmelidirler.

2 — Belediyece yapılan fiyat ve ücret tesbitlerinin hem aslına, hem de miktarına karşı itiraz ve dava yoluyla başvurulabilmeli, müracaatların kısa sürede sonuçlanması sağlanmalıdır.

3 — Belediyeler, piyasaya müdahalenin en önemli aracı olan fiyat tesbiti görevini adaletle, iyi niyetle ve kalkınma planlarında öngörülen ilkelere uygun biçimde yapabilecek bir örgüte kavuşturulmalıdırlar.

4 — Tarife düzenleme ve narh koyma görevleri birleştirilerek «fiyat ve ücret tesbit etme görevi» adı altında ve tek bir hükümle belediyelere verilmelidir.

Fiyat ve ücret tesbit etme görevini düzenleyen bu hüküm, sadece bu görevi kapsamalı, başka konulara değinmemelidir.

Görevle ilgili hüküm açık ve seçik olmalı, değişik anlamlara elverişli deyimler taşımamalıdır.

5 — Belediyeler, gerek kendilerinin tesbit ettikleri, gerekse ilgilendirmedikleri her konuya ait piyasa rayiç fiyatını, istendiğinde, öğrenerek bildirmekle görevli kılınmalıdırlar.

Görevin yapılış biçimi, diğer kuruluşlarla ilişkilerin nasıl olacağı bir yönetmelikle düzenlenmelidir.

6 — Belediyeler, kamu yararı bulunduğu ve ekonomik koşullar gerektirdiğinde, her türlü gıda ve ihtiyaç maddesinin azamî satış fiyatını, bir ön izin aramaksızın, tesbit edebilmelidirler.

Azamî satış fiyatının idare kurulunca onanması yolundaki ilişki kaldırılmalı ve yerine, her türlü fiyat tesbitine ilgililerin itiraz edebilmelerini ve dava açabilmelerini mümkün kılan bir ilişki getirilmelidir.

7 — Tekel idaresi adına, belediyelerce yapılmakta olan tuz fiyatını tesbit etme görevi, il özel idarelerine devredilmelidir.

İl özel idareleri, her yıl otomatik olarak değil, koşullar gerektirdikçe tuz fiyatını tesbit etmeli ve bu fiyatlar, valiliklerce belediye ve köylere duyurulmalıdır.

8 — Esnaf kuruluşları, belediyelerin yetki alanına giren ve fakat belediyelerce tarifeleri tesbit olunmayan konularda, ancak belediyenin rızası ve kabulü ile tarife düzenlemelidirler.

Esnaf kuruluşunun düzenlediği, belediyenin yetkisi içinde bulunan tarifeleri, belediye reddedebilmelidir.

Esnaf kuruluşlarınca düzenlenen tarifeler üzerinde belediyenin tasarruf hakkı olmalı ve bu tasarrufa karşı normal itiraz ve iptal yollarına başvurulabilmelidir.

9 — Belediyeler, fiyat ve satışları denetleme yetkisine sahip olmalıdırlar.

a — Yetki, şu unsurlarla sınırlı olmalıdır :

— Belediyeler, ücretlerini tesbit ettikleri konuların fiyatlarını ve satışlarını denetlemelidirler.

— Fiyat ve ücretleri kendileri tarafından değil de, bir başka kuruluş (merkezî idare, meslekî kamu kuruluşları gibi) tarafından tesbit edilen konuların fiyat ve satışlarını da denetlemelidirler.

— Fiyat ve ücretleri, herhangi bir kuruluş tarafından tesbit edilmeyen ve serbest olan konuların fiyatlarını ve satışlarını denetleyememelidirler.

b — Fiyatların ve satışların denetlenmesi konusunda meslek kuruluşlarının sahip oldukları ve olacakları denetim yetkisi devam etmelidir. Ancak bu özel yetki, genel belediye yetkisinin kullanılmasını engellememelidir.

c — Belediyelerin denetim yetkisini nasıl kullanacakları açıklığa kavuşturulmalıdır. Başlıca :

— Denetimi yapacak örgüt ve personel ile, personelin yetkisi belirtilmelidir.

— Görevli personel, uygunsuz durumu, gerektiğinde zor kullanmak suretiyle normale dönüştürmek yetkisine sahip olmalıdır.

— Görevli personelin düzenlediği tutanağa dayanılarak suçlu hakkında ceza uygulamak yetkisi belediyeye ait olmalıdır.

Müeyyide, suçun durumuna göre ağırlaşmak üzere, para cezası ve meslekten yasaklama biçiminde olmalı ve belediye mevzuatına uymalıdır.

ç — «Satışın bir şarta bağlanması hali» satışların denetlenmesi görevinin unsurları arasında olmalıdır.

10 — a — Satışa sunulan mallar üzerine etiket konulması zorunlu olmalı, bu zorunluluğun gerektirdiği görevleri yürütmekle bütün belediyeler görevli olmalıdırlar.

b — Etiket sistemini uygulatma görevi belediyelere, Belediye Kanunu ile verilmelidir.

c — Hangi çeşit mallar üzerine ve hangi satışlara ne gibi bilgileri kapsayan etiketler konulması gerektiği kanunla sınırlanmamalı, bunu belediyeler kararlaştırmalıdırlar.

ç — Etiket konulması zorunluğuna uymayanlara normal belediye cezaları, alışılmış yöntemlere uyularak uygulanmalıdır.

d — Ticaret Bakanlığı, etiket konulması sisteminin uygulamasıyla ilgilenmemeli, merkezî seviyedeki görevleri yapmalıdır.

e — Pazarlıksız satış yapılması zorunluluğu ile, etiket konulması zorunluluğu birbirinden ayrılmalı ve etikete yazılan fiyatın, azamî fiyat olması kabul edilmelidir.

f — Meslek kuruluşları da, mensuplarının işyerlerini, etiket zorunluluğu yönünden, denetleyebilmelidirler. Ancak bu yetki belediye yetkisini daraltmamalıdır.

2 — Tartı ve Ölçü Aletlerini Muayene Etmek, Damgalamak ve Denetlemek

Tartı ve ölçü aletlerini muayene etmek, denetlemek görevi, 1580 sayılı Kanunla belediyelere (Mad. 15/15/47), 1782 sayılı Ölçüler Kanunu ile de (Mad. 18) Ticaret Bakanlığı ile belediyelere ortaklaşa verilmiştir. (18)

Halen görev, bu hükümlere uygun olarak, Ticaret Bakanlığının merkez ve taşra kuruluşlarıyla, grup merkezi belediyeler tarafından yapılmaktadır. Genel görünüm, görevin yeterli ve etkili olarak yapılmadığı yolundadır. Özellikle köylerde, hizmet hiç yapılmamaktadır. Bu sonucun doğmasında, tartı ve ölçü aletleriyle ilgili hizmetleri yürütmekte olan örgütün yapısının ve bu konuda kurulu ilişkilerin bugünkü durumunun etkili olduğu anlaşılmaktadır. Çünkü :

a — Tartı ve ölçü aletleri bütün yerleşim birimlerinde mevcuttur. Ticarî hayatta güvenin ve doğruluğun sağlanması için bütün bu yerleşim birimlerindeki tartı ve ölçü aletlerinin kontrol edilmesi gerektir. Hizmetin sadece beldelerde yapılması ve köylerin ihmal edilmesi düşünülemez.

Halbuki halen köylerde hizmet yapılmamaktadır. Nedeni de, örgütün mevcut durumudur. Ne Ticaret Bakanlığının taşra kuruluşları, ne de belediye ayar memurlukları, yoklama ve denetim hizmetini köye götürmemektedirler. Halen, köylerde mevcut tartı aletlerinin tamamen damgasız ve denetimden uzak olduklarını söylemek mümkündür.

b — Ticaret Bakanlığı, halen hem bir merkezî idare birimi olarak vesayet organı halinde çalışmakta, hem de yürütüm görevini üst-

(18) Tartı ve ölçü aletlerinin muayene edilmesi ve damgalanması konusunda, gerek 1782 sayılı Ölçüler Kanununda, gerek 1959 tarihli 11286 numaralı Ölçüler Nizamnamesinde ve gerekse Ticaret Bakanlığınca yürürlüğe konulan yönetmeliklerde, ayrıntılı açıklamalar mevcuttur.

lenmiştir. Bir kuruluşun, nitelikleri tamamen farklı bu iki görevi aynı zamanda yüklenmiş olması örgütlenme ilkelerine uygun değildir. Ayrıca, hizmetin yararına sonuçlar da doğmamaktadır.

Hizmeti yürütecek ve hizmet üzerinde vesayet yetkisini kullanan birimleri birbirinden ayıran bir örgütlenmeye ihtiyaç vardır.

c — Mevcut durumda belediye ayar memurları, hangi birime bağlı olduklarını kesin olarak bilememektedirler. Zira aynı zamanda hem belediyeye, hem de Ticaret Bakanlığına bağlıdırlar. Bu durum, hem bu memurlar üzerinde olumsuz etki yapmakta, hem de belediyenin ve Ticaret Bakanlığının yalnız başlarına görevi benimsemelerine engel olmaktadır. Sonuçta, hizmet, istenmeden yapılan verimsiz bir hizmet haline gelmektedir.

Çift yönetim ve iki ayrı bağlılık, özellikle belediye ayar memurlarının özlük haklarında sakıncalı durumlar yaratmaktadır.

ç — Belediye ayar memurlarıyla ilişkiler, hele uygulamada farklılıklar ve tutarsızlıklarla dolmuştur. Bu durum, kırtasî işlemleri artırmış, belediyelerle Bakanlık arasında sürtüşmelere yol açmış ve özellikle memurları güvensizliğe ve görevi benimsememeğe yöneltmiştir.

Belediye ayar memurlarıyla ilgili ilişkilerin bir düzene ve nizam sokulması, bu memurların bütün özlük haklarının açıklığa kavuşturulmasını ve bağlılıklarının belirtilmesini gerektirmektedir.

d — Belediye ayar memurluklarının hizmet yönünden denetimleri, bugün hizmete yarar sağlamaktan uzaktır.

Hizmetin daha iyi yapılması amacına dönük bir denetim sisteminin benimsenmesi gerekir. Bu da, büyük ölçüde, hizmeti yürütecek görevliyle, denetimi yapacak organların ayrılmasına bağlıdır.

e — Hizmetle ilgili suçlar, kovuşturma usulü ve müeyyideler konusundaki ilişkilerin de hizmeti aksatmakta olduğu, hizmetle ve uygulama ile bağdaşmadığı görülmektedir.

Bütün bu durumlar, ölçü ayar hizmetinin yurt sathında dengeli, etkili ve verimli olarak yapılmasının yeni bir örgütlenmeye gidilmesi-ne bağlı olduğunu ortaya koymaktadır.

Yeni örgütlenme için iki seçim söz konusu olabilir.

1 — Hizmeti tamamen merkezî idareye devretmek : Bu görüş ölçü-ayar hizmetinin sadece belde halkının yararlandığı mahallî bir hizmet olmadığı, köye de yayılması gerektiği, millî nitelikli olduğu gerekçelerine dayanır.

2 — Hizmeti il özel idarelerine devretmek : Bu fikir, ölçü ayar hizmetinin millî değil, mahallî niteliğe sahip olduğu noktasından hareket etmektedir. Bütün toplumlarda ve hatta Osmanlı Devleti zamanında yurdumuzda, ölçü ayar hizmeti mahallî bir hizmet sayılmış ve mahallî idarelerce yürütülmüştür ve yürütülmektedir.

Her iki görüşte de gerçek payı vardır. Ancak, hizmetin tamamının Ticaret Bakanlığınca yapılmasının kabul edilmesi, hem hizmetin niteliğine uygun düşmeyecektir, hem de bir takım sakıncaları beraberinde getirecektir. Zira hizmetin mahallî nitelikli olduğu açıktır. Görevlisinin merkezî idare olması, bu niteliğe aykırı düşer.

Yurdun en ücra yerindeki tartı ve ölçü hizmetinin merkezî idare birimi tarafından verimli ve etkili olarak yapılabilmesi mümkün değildir. Bu nedenlerle, belediyelerle birlikte köylerde de yapılması gereken hizmetin görevlisi, yine bir mahallî idare birimi olan il özel idareleri olmak gerekir.

Öneri

1 — Tartı ve ölçü aletlerinin muayene edilmesi, damgalanması ve denetlenmesi hizmetini beldelerde ve köylerde yapmakla il özel idareleri görevlendirilmelidir.

Bu amaçla;

Her il özel idaresi, il sınırları içinde hizmeti verimli biçimde yürütebilecek sabit ve gezici personel çalıştırmalı, lüzumlu araç ve gerece sahip olmalıdır.

2 — Merkezî idare birimi olarak Ticaret Bakanlığı :

— Merkezî nitelikli hizmetleri yürütmelidir.

— Özel idarelerce yapılması pahalı ya da olanaksız olan ilk muayene hizmetini yapmalıdır.

3 — Belediyeler :

— Özel idareye bağlı ayar memurlarının belediyelerdeki çalışma yerini sağlamalıdır.

— Tartı ve ölçü aletlerinin ansızın muayenelerini yapıp, metre sistemine uygun olmayan, ayarı bozuk ya da damgasız olan aletlerin kullanılmasını, bulundurulmasını yasaklamalı, ilgilisi hakkında cezaf ko-
vuşturmaya girmelidir.

4 — Ölçü - ayar hizmetine ilişkin suçlar, yeni baştan ve gerçekleştir-
re uygun olarak saptanmalı,

Ölçü - ayar memurları ve belediye kolluk memurları, suçları bel-
gelemeye yetkili bulunmalı,

Müeyyide uygulamasını özel idare yapmalıdır.

3 — İşportacılığı Düzenlemek

İşportacılık, konu olarak bütün beldelerde mevcuttur. Ancak nü-
fusları küçük olan beldelerde bir sorun olarak toplumu rahatsız etme-
mektedir. Bu nedenle küçük belediyeler, işportacılığı düzene sokma ko-
nusunda bir faaliyet göstermemekte, seyyar satıcılardan resim almakla
yetinmektedirler.

Halbuki büyük beldelerde durum değişiktir. Sabit ve seyyar iş-
portacılar, şehrin güzelliğini, trafiğini ve asayişini bozmakta, âdil rek-
abet düzeninin kurulmasını engellemektedirler. Bu yüzden büyük be-
lediyeler, işportacılık yapabilmeyi belediyeden izin almaya bağlayan,
belli yerler dışında ve izinsiz işportacılık yapmayı yasaklayan ve belli
yerler dışında işportacılık yapmayı müeyyidelendiren ceza yönetmelik-
leri yapma ve bunları uygulama gayreti içine girmişlerdir.

Ne var ki bütün bu çabalar başarıya ulaşamamıştır. İşportacılık
sorununun şikâyetleri durmadan artmaktadır. Bunda, mevzuatta iş-
portacılığa açıklıkla yer verilmemesinin ve görevlinin belirtilmemesinin
de etkili olduğu anlaşılmaktadır.

Öneri

İşportacılığı düzen altına almak, belediye görevleri arasına alın-
malıdır.

Belediyeler, işportacılık yapılacak yerleri belirtmek, bu yerleri dü-
zenlemek ve işportacılığı izne bağlamakla görevli olmalıdırlar.

İşportanın ve işportacılığın duraksamaya yer vermeyen bir tanımı
yapılmalıdır.

4 — İhtiyaç Maddelerinin Satılmasını ve Dağıtılmasını Sağlamak

Düzenleme (tanzim) satışı yapılması olarak da adlandırılan bu görev belediyelere, 1580 sayılı Kanunda 1960 tarihinde 150 sayılı Kanunla yapılan bir değişiklikle verilmiştir. (Mad. 15/43)

Belediyeler, ihtiyaç maddelerinin satılmasını ve dağıtılmasını gerektiren durumlarla fazlaca karşılaşmakta ve fakat genellikle hareket-siz kalmaktadırlar.

Bu durumun nedenlerini şöyle özetlemek mümkündür :

1 — Piyasa düzenini korumakla görevli olan belediyelerin, bu görevin önemli bir unsuru olan **ihtiyaç maddelerinin** satılması konusunda, başarısızlıklarının önemli nedeni, yeterli kaynağa sahip olmamalarıdır.

2 — Diğer önemli bir neden, görevin hukukî kaynağında mevcut olan tutarsızlıktır.

Görevle ilgili hükümde gıda ve zarurî ihtiyaç maddelerinin sağlanması ve dağıtılması «bir fon tesis ederek tanzim satış mağazaları kurma» ön koşuluna bağlı tutulmuştur. Belediyeler, halkın ihtiyacı bulunan maddeleri satın almak ve dağıtabilmek için bu koşulu yerine getirmek zorundadırlar.

Bu biçimsel kısıtlama, hizmetin yararına değildir. Nitekim belediyeler uygulamada, genellikle bu koşula uymamaktadırlar.

Öneri

1 — Belediyeler, halkın ihtiyaç duyduğu maddeleri satın alarak halka dağıtmaya ve satmaya yetkili olmalıdırlar.

Yetki, ancak piyasa düzenini korumak, yani arz ve talep arasındaki dengesizliğin, üretici ve tüketici kitleler üzerindeki etkisini yok etmek amacıyla kullanılabilirmeli, sunî müdahaleden kaçınılmalıdır.

Bunun sağlanması için :

a — Yetkinin kullanılmasına karar verecek ve uygulayacak olan organlar belirtilmelidir.

b — Yetkinin kullanılmasına ilişkin karara karşı ilgililer itiraz ve dava yollarına baş vurabilmelidirler.

2 — Fon tesis ederek tanzim satış mağazaları kurmak, yetkinin kullanılması için baş vurulacak tek araç değil, araçlardan biri olmalı

ve belediyeler durumun gerektirdiği her yolu deneyebilmelidirler.

3 — Belediyeler, yeterli malî kaynağa ve personel gücüne kavuşturulmalı, diğer mahallî idare birimleriyle ve kamu kuruluşlarıyla ortaklaşa hareket edebilmelidirler.

4 — Merkezî idare, belediyelere, görevlerini yapabilmeleri için yardım etmelidir.

5 — Çalışma Zamanını Düzenlemek

Belde sınırları içinde bulunan iş yerlerinin hafta tatili günlerinde ve bir günün belli saatlerinde kapatılarak, buralarda çalışan kimse-
lerin dinlenmelerini sağlamak ve böylece insan sağlığını, iş güvenliğini ve piyasa nizamını korumaya yardım etmek amacıyla, belediyelere;

a — Hafta tatilini, (394 sayılı Hafta Tatili Hakkında Kanun)

b — Öğle dinlenmesini, (6301 sayılı Öğle Dinlenmesi Kanunu)

Saptamak, düzenlemek, uygulamak ve denetlemek görevleri verilmiştir.

Belediyelerin, özel iki Kanunla verilen bu görevleri ifada, genellikle istekli olmadıkları ve etkili sonuç alınmadığı görülmektedir. Ekse-
ri belediyeler, her iki Kanunu da bir ihtiyacın gereği olarak görmemek-
te, görevlerle, benimsedikleri için değil, Kanunla verildiğinden ya da gelir sağlamak amacıyla, ilgilenmektedirler.

Hafta ve öğle tatillerinin ekonomik seviye ile ve özellikle istihdam-
la yakından ilgili olduğu açıktır. Bu bakımdan dinlenme zorunluluğu-
nun başarılı olması, konunun, iş güvenliğiyle ilgili geniş kanunlar man-
zumesi içinde mütalâa edilmesini gerektirir. Özellikle son yıllarda,
önemli adımların atıldığı bu alanda, bütün görevler merkezî idareye
verilmiştir. Öğle ve hafta tatili dinlenmelerinin de bu bütünlük içinde
değerlendirilmesi uygun olur.

Öneri

Belde alanında da geçerli olmak üzere, bütün yurt yüzeyinde, öğ-
le ve hafta tatiliyle ilgili tüm görevler ve yetkiler merkezî idareye ait
olmalı, belediyeler devreden çıkarılmalıdır.

B — TESİS KURMAK VE İŞLETMEK GÖREVLERİ

Bir kamu kuruluşu olarak belediyelerin bazen kendi başlarına bazen de diğer kuruluşlarla birlikte ve ortaklaşa yapmakta oldukları ekonomik görevlerden, doğrudan piyasaya girerek tesisler kurma ve bunları işletme biçiminde yapılanları bu bölümde incelenmektedir.

1 — Pazarlama Tesisleri Kurmak ve İşletmek

Belediyelerin, arz ve talebin karşılaştığı yerleri ve tesisleri kurup işletmeleriyle ilgili görevleri bu grup içinde toplanmışlardır. Gruba dahil edilen görevlerin amacı, üretici ile tüketicinin ya da daha genel bir deyimle halkın, çıkarlarının korunmasıdır.

a — Hal Kurmak ve Yönetmek :

Geliri elli bin liradan fazla olan belediyeler, «Her nevi et, yağ, balık, zeytinyağı, peynir, sebze ve meyve, turşu, tuzlu balık, gibi muhafazası ve satılması sıhhi ve baytarî şeraite tabi yenilecek şeylerin müzayedeli müzayedesiz toptan alım ve satımının muayyen mahallerde ve belediye nezareti altında icrasını temin için haller tesis etmek ve idare etmek»le, görevlendirilmişlerdir. (1580 sayılı Kanun Mad. 15/58)

Belediyelerce kurulacak toptancı hallerinin yönetim biçimlerini düzenlemek üzere ayrıca , 1960 yılında, 80 sayılı Kanun yürürlüğe konulmuştur.

Uygulamada;

- Belediyelerin çoğunluğunun hal'e sahip olmadıkları,
- Hallerin, içlerindeki tesisler, yönetim biçimleri ve yapıları bakımından birbirinden farklı oldukları, belli bir standardın bulunmadığı ve uygulanmadığı,
- Halin, gelir getiren bir tesis olduğu, belediyelerin halden büyük kazançlar sağlamakta oldukları,

Anlaşılmaktadır.

Öneri

1 — Her türlü yenilecek ihtiyaç maddesi için hal kurma, belediye görevi olmalıdır.

Görevin yapılmasının zorunlu ya da seçimlik olması bakımından belediyeler arasında bir ayrım yapılmamalıdır. İhtiyacı olan ve ihtiyacının varlığı belediye meclisinin kararıyla belirtilen her belediye hal kurabilmelidir.

Hal kurabilmeleri ve hallerini geliştirebilmeleri için belediyelere, belli yöntem ve standartlara uygun biçimde, Ticaret Bakanlığınca şartlı yardım yapılmalıdır.

Hal kurabilmeleri için belediyeler, diğer kamu kuruluşlarının katkı ve ortaklıklarından yararlanabilmelidirler. Bu kuruluşlar, katkıları oranında kazançtan pay almalıdırlar.

2 — Merkezî idare; nüfus, iklim, ekonomik bünye ve özelliklerini esas alarak, değişik gruba giren belediyeler için hal standartları saptamalıdır. Bu standartlarda;

- Halin fennî yapılışı,
- Halin kuruluş yeri ve çevresiyle ilişkileri,
- Halin içinde bulunması gereken tesisler,
- Halin nitelikleri,

Belirtilmelidir.

Bu tesbit, belediyelerin uyma zorunluluğunda bırakılacağı bir yönetmelikle yapılabilir.

Merkezî idare yardımları, bu standartlara uygunluğu sağlamak amacına dönük olmalıdır.

3 — Haldeki satış pavyonları, kamu malı sayılmalı ve kira konusu yapılmamalıdır.

4 — Halde, üreticinin bizzat satış yapması esas olmalı, komisyoncu aracılığı zorunlu olmamalıdır. Üretici, toptancı halinde, kendisine ayrılan yerde ya da bir günün belli zamanlarında perakende satış yapabilmeli, belediyeler, perakendeci haller kurmakla da görevli olmalıdırlar.

Halden, bir sınırlama olmaksızın herkes mal alabilmelidir.

5 — Belediyeler, zorunlu durumların ortaya çıkmasında, haldeki satış fiyatlarını saptamalıdırlar.

6 — Halde ancak hizmetin ifasıyle ilgili tesisler kurulabilmeli ve bunlar kira rejimine tabi olmalıdırlar.

b — Pazarlar Kurmak ve Yönetmek

Belediyelere;

1 — Pazar yerleri yapmak, (1580 sayılı Kanun Mad. 15/42)

2 — Borsa bulunmayan yerlerde zahire pazarları ve ardiyeler yapmak ve işletmek, (1580 sayılı Kanun Mad. 15/60)

3 — Mahrukata pazarları kurmak ve yönetmek, (1580 sayılı Kanun Mad. 15/62)

4 — Hayvan pazarları kurmak ve yönetmek, (1234 sayılı Hayvanların Sağlık Zabıtası Hakkında Kanun Mad. 31 ve 1580 sayılı Kanun Mad. 15/42)

5 — Mezat Salonu kurmak ve yönetmek, (1580 sayılı Kanun Mad. 15/64)

Görevleri verilmiştir.

Belediyeler, genellikle, anılan görevleri yapmakta isteklidirler. Ne var ki, pazarların kurulabilmesi, malî kaynağı; yönetilmesi de yeterli örgüt ve personeli gerektirmektedir.

İhtiyaç olduğu halde, pazarın bulunmaması ya da mevcut pazarın asgarî standarttan yoksun olması, ekonomik hayat için zararlı olmaktadır. Zira ekonomik olayların içinde olduğu, geliştiği ve arz - talebin karşılaştığı bir ekonomik müessese olarak pazar, aynı zamanda hem de tüketicinin çıkarlarının korunduğu yerdir. Piyasada nizamın ve kararlılığın sağlanması, pazarların varlığıyla ve iyi işlemesiyle yakından ilgilidir.

Bu bakımlardan pazarların mevcut olması, amaca uygun niteliklere sahip bulunması ve düzenle çalışması lâzımdır. Görevler, nitelikleri bakımından mahallî, belediyelerce alışlagelerek yapılan hizmetlerdir.

Ancak hizmetten sadece belde halkı değil, civar köylerdeki kimseler de yararlanmaktadırlar. Bu bakımdan pazar kurmanın, bir belediye görevi olarak devam etmesi, diğer kamu kuruluşlarının ve özellikle il özel idarelerinin belediyelere yardımcı olmaları gerekir.

Öneri

Belde halkının ihtiyacı bulunan her türlü pazarı kurmakla, belediyeler görevlendirilmelidirler. İhtiyacın varlığına ve pazar kurmayz belediye karar vermelidir. Ancak pazarın yeri ve zamanı konusunda ki belediye tasarruflarına karşı itiraz ve dava yolu açık olmalıdır.

Pazar tesis etme görevini yapmaları için belediyelere, kamu kuruluşları (il özel idareleri, ziraat odaları, ticaret ve sanayi odaları) yardımcı olmalıdırlar. Yardım, pazar kurma giderine katılmak biçiminde olmalı ve bu kuruluşlar, katılmaları ölçüsünde pazarların kazancından pay almalıdırlar. Merkezî idare yardımcılık görevi yapmalıdır.

c — Sergi, Panayır ve Fuarlar Kurmak ve Yönetmek

Belediyelere, «mahsulât ve masnuat sergi ve panayır yerleri kurmak ve işletmek» görevi verilmiştir. (1580 sayılı Kanun Mad. 15/63)

Uygulamada bazı belediyeler, bu tesislerle birlikte, fuar, şenlik gibi değişik adlı, fakat benzer nitelikli tesisleri de kurmakta ve yönetmektedirler.

Aslında bu tesislerin hepsi de, alıcı ile satıcının karşılaştığı, ekonomik olayların içinde olduğu pazar yeridirler. Diğer pazarlardan farkı, hitap ettiği kitlenin daha geniş olmasındadır. Zaten bu yüzden diğer kamu kuruluşları ve merkezî idare, bu tesislerle, diğer pazarlara nazaran daha fazla ilgilenmektedirler.

Ancak, tesislerin hem kurulması hem de yönetilmesi görevlerini yapmakta olan kuruluşlar bakımından bir tutarsızlık ve karışıklık mevcuttur. Hizmeti yürütmekte olan belediyelerle, hizmete katılan ya da vesayet yetkisini kullanan kuruluşlar arasındaki ilişkiler düzenli değildirler.

Üstelik, panayır, fuar, sergi gibi tesislerin kapsamı ve birbirlerinden farkları konusunda da bir görüş ve uygulama birliği yoktur. Hukukî metinlerde bu tesislerin ya tanımları yapılmamış, kapsamı açıklanmamıştır, ya da tutarsızlık vardır. Bu husus, uygulayıcıyı duraksamaya düşürmekte, uygulamada anlaşmazlık ve farklılık yaratmaktadır.

İlişki

1580 sayılı Kanun, «İktisat Vekâletinin müsaadesi alındıktan sonra mahsulât ve masnuat sergisi, panayır yerleri ve müzeleri açmak ve işletmek» görevini belediyelere vermiştir. (Mad. 15/63)

Uygulamada belediyeler, sergi ve panayır kurma isteğinde olduklarını Ticaret Bakanlığına bildirerek izin verilmesini ve para yardımı yapılmasını istemektedirler. Ticaret Bakanlığı, belediyenin isteğini; tesisin adı, açık kalacağı süre ve açılış tarihi bakımından inceleyerek gerekli tavsiyelerde bulunmakta ve miktarı 3 - 100 bin TL. arasında değişen para yardımı yapmaktadır. Tesislerin yurt yüzeyinde daha iyi hizmet edebilmeleri ve yararlı olabilmeleri, haksız rekabetin ve ekonomiyi olumsuz yönde etkileyecek kadar çok sergi ve panayır kurulmasının önlenmesi bakımından, ilişkinin, belediyelere yardımcı olduğu görülmektedir.

Ancak, belediyelerce kurulacak sergi ve panayırlara izin vermek biçimindeki yetkinin, objektif ölçülere göre kullanılmadığı, belediyelerin arzularına ve teşebbüslerine uygun kararlar verildiği, bunları değiştirmek ya da reddetmek hususunda kişisel anlayışlara göre hareket edildiği, belediyelere para yardımı yapılmasının da aynı durumda olduğu anlaşılmaktadır.

Öneri

1 — Sergi, panayır, fuar gibi tesislerin ayrı ayrı tanımları yapıp, unsurları, standartları ve birbirlerinden farkları belli edilmelidir.

2 — Tesisleri kurma görevi, tesislerin niteliklerine uygun kuruluşlara verilmelidir. Bu itibarla;

a — Belde halkına hitap eden sergi, festival ve şenlikleri düzenlemek belediyelerin,

b — Belde halkını taşıyan bir kitlenin yararlandığı panayır, sergi ve bölgesel fuarları kurmak il özel idarelerinin,

c — Bütün yurt halkının yararına olan uluslararası fuarları kurmak merkezî idarenin,

Görevi olmalıdır.

3 — Tesislerin yönetilmesi ve işletilmesi, tesisi kuran kuruluş tarafından yapılmalıdır.

Belediyelerin kurabilecekleri tesislerin nasıl yönetileceği belli edilmeli ve ayrı bir bütçe olması esas olmalıdır.

İl özel idarelerinin kuracakları tesisler, hizmete ortak olacak kuruluşların katılacağı birlikler aracılığıyla yönetilmelidir.

4 — Tesislerin kurulması için Ticaret Bakanlığından izin alınması biçimindeki ilişki devam etmelidir. Ancak ilişkinin işleme- si, objektif kurallara bağlanmalı, kapsamı belli edilmelidir.

5 — Tesisleri kurmak ve yönetmekle görevli olan il özel idareleri- ne ve belediyelere, merkezî idarece yardım edilmelidir.

Yardım; kurulan tesisleri yurt içinde ve dışında tanıtmak ve merkezî seviyedeki görevleri yapmak, şeklinde olmalıdır.

6 — Tesisleri kurmak ve yönetmekle görevli olan kuruluşlar, di- ğer kamu kuruluşlarının katkılarından yararlanabilmelidirler.

ç — Tartma ve Ölçme Tesisleri Kurmak ve İşletmek

Umumî yerlerde toptan satılan, tartılacak ve ölçülecek şeyleri tartmak ve ölçmek, belediyelere görev olarak verilmiştir. (1580 sayılı Kanun Mad. 15/15)

Uygulamada, bütün belediyelerin tartma ve ölçme tesisleri kurma görevini yapmaya istekli oldukları ve genellikle yapmakta oldukları görülmektedir.

Öneri

Belediyeler, toptan satılan, tartılacak ve ölçülecek şeyleri tartmak ve ölçmekle ve bu işleri yapacak tesisleri kurmakla görevli olmalıdır- lar.

2 — Halkın Önemli Bazı İhtiyaçlarının Karşılanmasına İlişkin Te- sisleri Kurmak ve Yönetmek

Belde halkının günlük yaşantısına giren önemli ihtiyaçlarından bazılarının sağlanması için belediyelerce kurulması gereken tesisler, bu bölümde incelenmektedirler.

Belediyeler;

a — «Süthane, süt toplama merkezi, süt dağıtma teşkilâtı tesis et- mek ve işletmekle» ve (1580 sayılı Kanun Mad. 15/61)

b — «Buz fabrikaları, sıhhi kar kuyuları, her çeşit gıda ve zaru- rî ihtiyaç maddelerinin muhafazasına mahsus soğuk hava mahzen veya depoları tesis etmek ve bunları işletmek» le, (1580 sayılı Kanun Mad. 15/61)

Görevlidirler.

Ancak, belediyeler genellikle, soğuk hava ve süt sanayii tesisi kurma görevini yapmamaktadırlar. Her iki görevle bütün yurt yüzeyinde bazı kamu kuruluşları ve özel sektör ilgilenmektedir.

İlişki

Belediyelere, fırın, un fabrika ve değirmenlerini, «vaki ihtara rağmen inandırıcı ve kesin sebepler olmadan istihsal ve imalden kaçınırlar ise, mahallin en büyük mülkiye amirinin tasvibi ile bu iş yerlerini re'sen veya bilvasıta işletebilme» yetkisi tanınmış, (150 sayılı Kanun Ek Mad. 1) aynı maddenin 3 üncü fıkrasıyla «Her çeşit gıda ve ihtiyaç maddelerinin muhafazasına mahsus soğuk hava depoları da yukarıdaki hükümlere tabidir» hükmü getirilmiştir.

Soğuk hava depoları, halkın sağlığı ve ekonomisiyle yakından ilgili, kamu hizmeti gören yerlerdir. Özel sektöre de ait olsalar bu niteliğe sahiptirler. Bu bakımdan, ekonomik düzenin bozulmadan devam etmesini sağlayıcı bir çalışma sistemi içinde olmaları gerekir. Aksine davranışlar halkın yaşama düzenini olumsuz yönde etkiler. Belde düzenini ve güvenliğini korumak durumunda olan belediyelerin, bu tür davranışlara seyirci kalması, amaçlarına aykırı olur. En etkili yetki, iş yerine el koyarak çalışmayı devam ettirebilmektir. Belediyenin diğer cezalandırma yetkileri, istenilen amacı sağlamaz.

Ancak uygulamada, kamu kuruluşlarına ait tesislerin ilişki kapsamı içinde olup olmadığı hususunda duraksama vardır. Kamu kuruluşlarının, ilişkinin dışında kaldığının belirtilmesi uygun olur.

Belediyelerin kişisel veya haksız nedenlerle ilişkiyi işletmelerini önlemek amacıyla, mülkiye amirine tanınmış bulunan yetkinin, isabetli bir güven aracı olduğu düşünülmektedir.

Öneri

1 — Beldenin ihtiyacına cevap verecek nitelikteki süt ve soğukluk tesislerini belediyeler,

İlin ihtiyacını karşılayacak olan tesisleri il özel idareleri,

Bölgenin ihtiyacını karşılayacak ve örnek olacak tesisleri merkezî idare,

Kurmalı ve yönetmelidir.

2 — Görevli kuruluşlardan her birine ait tesislerin yapım ve yönetimine diğerleri katılabilmelidir.

3 — Görevli mahallî idarelerin kendi aralarında ve merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki koordinasyonu merkezî idare sağlamalıdır.

4 — Bütün görevliler kendi aralarında ortak tesisler kurabilmeli, başka kuruluş ve kişilerle ortaklığa gidebilmelidirler.

5 — Belediyeler, uyarılara rağmen inandırıcı ve kesin nedenler olmadan hizmet yapmaktan kaçınan özel sektöre ait soğuk hava depolarını, mülkiye amirinin onayı ile doğrudan ya da aracı kullanarak işletebilmelidirler.

3 — Parlayıcı ve Patlayıcı Maddeler Depolama Tesisleri Kurmak ve İşletmek

Belediyelere;

a — «Petrol Kanununa göre petrol hakkı sahipleri tarafından yapılan ve petrol ameliyatından madut bulunanları hariç olmak üzere gaz ve her nevi müstail maddeler depoları yapmak ve işletmek», (1580 sayılı Kanun Mad. 15/41)

b — «Belediye depolarından başka yerlerde, muayyen miktar dışında kabili iştial ve infilâk maddeler bulundurmamak, buna riayet etmeyenlerin mallarını belediye deposuna kaldırmak ve satıldığında yarı bedelini ceza olarak almak», (1580 sayılı Kanun Mad. 15/7)

Görevleri verilmiştir.

Uygulamada, belediyelerin büyük kısmına ait akaryakıt depolarına artık ihtiyaç kalmadığı görülmektedir. Ancak ihtiyaç henüz bütün yurt yüzeyinde ortadan kalkmış değildir.

Belediyeler, akaryakıt dışında kalan diğer parlayıcı ve patlayıcı maddelerin depolanmasıyla genellikle ilgilenmemektedirler. Likit gazların ve dinamitin saklanması, mal ve can emniyetiyle ilgili tedbirler alınmamaktadır.

Parlayıcı ve patlayıcı maddelerin saklanması konusunu düzenleyen mevzuatın dağınık, eski, noksan ve tutarsız olduğu görülmektedir. Gerçekten mevzuat eski tarihli (1304 tarihli Talimat örnektir) ve dağınıktır. Bu durum uygulayıcı için güçlük yaratmaktadır.

Belediyelere, akaryakıt satışı yapmak üzere tesisler kurma yetkisi tanınmaması ve petrol hakkı sahipleri dışında kalan kişi ve kuruluşların depo yapmalarının önlenmesi de sakıncalı olmaktadır.

Satış yerlerinde belli miktardan fazla madde bulundurmanın müeyyidesi olarak ifade olunan «satış bedelinin yarısının belediyece alınması» uygulanmamaktadır. Esasen bu farklı ceza hükmünün gereğinin anlamak da güçtür.

Öneri

1 — Belediyeler, gerekli olduğu ve ihtiyaç bulunduğu takdirde her türlü parlayıcı ve patlayıcı maddeleri saklamaya mahsus depolar yapmak ve bunları işletmekle görevli olmalıdırlar.

Ancak;

a — Görev, belediyelere bir imtiyaz şeklinde verilmemeli, belediyeler dışında kalan kuruluş ve kişiler de, depo kurabilmelidirler.

b — Belde alanında kurulacak parlayıcı ve patlayıcı madde depoları için belediyeden izin alınmalıdır.

c — Depolar, kuruluş ve işletme safhalarında, emniyet ve ücret bakımından belediyenin denetimi altında olmalıdırlar.

ç — Depo kurulması ve denetlenmesi konusunda, merkezî idare ve diğer kuruluşlarla ilişki kurulmalıdır.

2 — Belediyeler, satış yerlerinde, günlük satış miktarından fazla madde bulundurulmamasını ve bunların depolara konulmasını sağlamakla görevli olmalıdırlar.

Aksine davranışlar, belediyelerce önlenmeli ve ilgililerine genel belediye cezaları uygulanmalıdır.

3 — Parlayıcı ve patlayıcı maddelerin depolanmasına ilişkin mevzuat yeni baştan düzenlenip, toplanmalıdır.

4 — Belediyeler, gerekli ve yararlı gördükleri takdirde, parlayıcı ve patlayıcı maddelerin satışını yapabilecek tesisler kurabilmeli, bu amaçla başka kuruluş ve kişilerle ortaklığa gidebilmelidirler.

4 — Fırın ve Un Fabrikaları Kurmak

Belediyeler, un fabrikası ve fırın yapmak ve işletmekle görevlendirilmişlerdir. (1580 sayılı Kanun Mad. 15/65/66)

İsteğe bağı olmalarına rağmen görevlerin yapılması konusunda belediyelerin istekli oldukları ve genellikle görevi yaptıkları görülmektedir.

İlişki

Ekmek ve francala yapan fırın ve fabrikalarla un üreten değirmen ve fabrikaların uyarmaya rağmen, inandırıcı ve kesin nedenler olmadan üretim ve yapımdan kaçınmaları halinde, mahallî mülkiye amirinin onayı alınarak belediyelerce işletilmesi kabul edilmiştir. (150 sayılı Kanun Ek Mad. 1)

Öneri

Belediyeler, ihtiyaç duydukları ve olanakları da yeterli olduğu takdirde, fırın ve buğday kırma tesisleri kurabilmeli ve bunları yönetebilmelidirler.

Bu amaçla belediyeler, başka kuruluş ve kişilerle birlikte hareket edebilmelidirler.

Toplumun gerçeklerinin bir ifadesi olan mevcut ilişki ve belediyelere tanınmış olan yetki aynen devam etmelidir.

5 — Halkın Ekonomik Güvenliğinin Korunmasıyla İlgili Tesisleri Kurmak ve İşletmek

1580 sayılı Kanunla belediyelere, 1930 yılının şartları gereği olarak;

- a — Belediye personeli için emekli sandığı kurmak, yönetmek. (Mad. 15/70)
- b — Biriktirme sandığı kurmak, yönetmek, (Mad. 15/70)
- c — Taşınır mal rehin sandığı kurmak, yönetmek, (Mad. 15/71)
- ç — Teminat karşılığı kredi ve ödünç veren müesseseler kurmak, (Mad. 15/67)
- d — Şehir bankaları açmak, (Mad. 15/70)

Görevleri verilmiştir.

Bu görevlerden hiç biri halen belediyelerce yapılmamaktadır. Esasen 40 yıl içinde çıkarılan çeşitli kanunlarla bu hizmetler, belediye dı-

şındaki kuruluşlara verilmişlerdir ve halen sadece bunlar tarafından yapılmaktadırlar.

Belediyelerce yapılmasına lüzum ve ihtiyaç kalmayan bu tür görevlerin belediyelerin sorumluluğundan alınmaları gerekir.

Ancak, günümüzün ve geleceğin koşulları bakımından kooperatifleşmenin önemini de, bu vesile ile gözönünde tutmak gerekir. Henüz kendini arama devresinde bulunan kooperatifleşme gayret ve faaliyetlerinin, yol göstericiden yoksun olunması yüzünden başarılı yürüyere-
diği görülmektedir.

Belediyelerin, bizzat kooperatif kurmak, kurulmasına ön ayak olmak ve arzulu olanlara yol göstermek suretiyle kooperatifleşmeyi teşvik etmeleri uygun olur.

Öneri

Belde halkının kredi ihtiyacının karşılanması ve belediye personelinin emekliliklerinin düzenlenmesi hizmetlerinin görevlisi belediye idareleri olmamalı ve bu görevler, belediyelerden alınmalıdır.

Belediyeler, bizzat kurmak, yardım ve teşvik etmek ya da yol göstermek suretiyle kooperatifleşmeyi yaymakla görevli olmalıdırlar.

6 — Halkın Eğlenme ve Dinlenme İhtiyacının Karşılanmasıyla İlgili Tesisleri Kurmak ve yönetmek

Belediye oteli ve gazinosu yapma ve işletme, belediyelere görev olarak verilmiştir. (1580 sayılı Kanun Mad. 15/59)

Belediyeler otel ve gazino ile birlikte motel, kamping ve plaj gibi eğlenme ve dinlenme ihtiyacını karşılayan tesisler de yapmaktadırlar.

Tesislerin kurulmasında, belediyeler, başka kuruluş ve kişilerle ortaklık kurma yoluna da gitmekte ve genellikle merkezî idareden genişli yardımlar sağlamaktadırlar.

Öneri

Belde halkının dinlenmesi, eğlenmesi ve boş vakitlerini değerlendirilmesi için gerekli olan tesisleri kurmak ve işletmek, belediyelerin görevi olmalıdır. Merkezî idare, belli amaçlar için ve objektif kural-lara uyarak belediyelere yardım etmelidir.

C — ALT YAPI İLE İLGİLİ TESİSLERİ İŞLETMEK GÖREVLERİ

Bu bölümde elektrik, havagazı ve içmesuyu ile diğer ekonomik teşebbüsler, ayrı ayrı incelenmektedir.

1 — İçmesuyu, Elektrik ve Havagazı Tesislerini İdame Etmek ve İşletmek

Belediyeler; ürettikleri ve sağladıkları elektriği, havagazını ve içmesuyunu, genellikle kendileri dağıtmakta ve idame ettirmektedirler.

Ancak bu hizmetlerle ilgili tesislerin işletilmesi konusunu düzenleyen mevzuatın dağınık ve yetersiz, uygulamanın da farklı olduğu görülmektedir.

Her ne kadar anılan hizmetlerin yönetim biçimini düzenleyen bazı hukukî metinler mevcutsa da, bu metinler, hem belediyelerin tamamını kapsamamaktadır, hem de yeterli açıklığa sahip değildir (19).

Bu yetersizliğin sonucu olarak belediyeler, çeşitli uygulamalar içine girmişlerdir. Örnek olarak :

— Bazı belediyelerin, elektrik ve su için ayrı bir işletme kurmadıkları, bu hizmetleri, belediye bütçesi içine alarak yönettikleri,

— Bazılarının bu hizmetlerden her biri için ayrı ayrı işletmeler kurdukları,

— Bazılarının bu hizmetlerle birlikte değirmen, mezbaha, soğuk hava deposu gibi bir kısım hizmetleri de kapsayan bir tek işletme kurdukları,

— Bazılarının herhangi bir esasa uymaksızın kısa bir zaman içinde, yukarıda anılan usullerin birinden diğerine geçtikleri,

— Hizmetlerin yürütülmesi için işletme kuranların her birinde farklı saymanlık usulleri uyguladıkları,

(19) 1580 sayılı Kanunla, su, elektrik ve havagazı tesisatı kurmak ve işletmek için imtiyaz verilebileceği, (Mad. 19/4 - A)

Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü ile bazı müesseseler için mülhak bütçe tanzim olunabileceği (Mad. 47), kabul edilmiştir.

4768 sayılı Kanunla, elektrik müesseselerine bazı kolaylıklar sağlanmış, bir kısım belediyelerin elektrik ve su hizmetlerinin yönetim şekilleri hakkında da özel kanunlar yürürlüğe konulmuştur. (4325, 4596, 3642, 3645, 4483 sayılı Kanunlar örnektir.)

İfade olunabilir.

Belediye hizmetlerinden hangilerinin işletme konusu yapılacağıının belirtilmemesi, kurulan işletmelerin hukukî durumların açıklığa kavuşturulmaması, kısaca bir başıboşluk ve düzensizliğin mevcut olması, hizmetlerin iyi bir biçimde yürütülmesine her bakımdan olumsuz etkiler yapmaktadır.

Ayrıca, içme suyu, elektrik ve havagazı hizmetini yöneten kuruluşun ve bu kuruluşlar personelinin genellikle hem miktar hem de seviye bakımından yetersiz olduğu anlaşılmaktadır.

Bazı belediyeler, elektrik konusunda birbirlerinden yararlanmakta, ortak tesis ve personele sahip bulunmaktadırlar. Hatta bazan hizmet köylere de götürülmektedir.

Öneri

1 — Belediyelerin hangi hizmet dalları için işletme kurmak zorunda oldukları ve hangi nitelikli hizmetleri işletme biçiminde yönetebilecekleri belli edilmelidir.

Elektirik, su, havagazı ve ulaşım hizmetleri için işletme kurmak zorunlu olmalı ve yönetimi için ekonomik kuralların uygulanmasında yarar bulunan ticarî ve sınaî hizmetler de işletme konusu yapılabilirdir.

İşletmelerin hukukî durumları belli edilmeli, özellikle;

- İşletmelere, tüzel kişilik verilmelidir.
- İşletmelerin teknik personeline özel rejim uygulanmalıdır.
- İşletmenin saymanlık ve denetim biçimi belli edilmelidir.
- İşletmenin bilanço ile gerçekleşen kârının, işletmenin genişletilmesine ayrılacağı kabul edilmelidir.

2 — İşletmenin ihale ve satın almalarında kolaylık sağlanmalıdır.

3 — Bütün işletmeler için geçerli tek bir kanun çıkarılmalıdır.

4 — İşletmelerin, faaliyet alanlarına giren hizmetleri, civar belediye ve köylere de götürülebilecekleri kabul edilmelidir.

5 — Birden fazla belediye ile köyün ve özel idarenin ortak işletme kurabilmeleri mümkün olmalıdır.

6 — Elektrik, içmesuyu ve havagazı hizmetlerini, belediye adına yöneten teknik personelin, miktar ve nitelik bakımından yeterli hale gelmeleri lâzımdır.

Bu konuda alınması gerekli uzun vadeli tedbirlerin görevlisi merkezî idaredir.

Belediyeler de kendi paylarına düşeni yapmalı ve ayrıca pratik bazı uygulamalara girilmelidir. Başlıca:

a — İller Bankası, DSİ, İmar ve İskân Bakanlığı gibi kuruluşlar, belediye personelinin de yararlanabileceği kurslar düzenlemeli, mevcut kurslar daha da genişletilerek verimleri artırılmalıdır.

b — Birden çok belediye ve köy, teknik hizmetlerin yürütülmesinde ortak personelden yararlanabilmelidir. Bunun için gerektiğinde il ya da ilçe özel idaresini işletme ile görevlendirmek ya da il valisine belediye ve köyleri gruplandırma yetkisi vermek düşünülebilir.

2 — Ekonomik Teşebbüslere Girişmek

Yürürlükteki mevzuat, ekonomik teşebbüsler konusunda belediyelere dar kapsamlı görevler vermiştir. Örneğin, yapı malzemesi fabrikalarının kurulması ve yönetilmesi (1580 sayılı Kanun Mad. 15/65) ve belediye konutları yapmak üzere kurulmuş veya kurulacak yapı ortaklıklarına katılma (5656 sayılı Belediye Kanununa Bazı Maddeler Eklenmesine dair Kanun Mad. 1) görevleri bu arada sayılabilir.

Ayrıca, 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu ile belediyelerin tacir sıfatını kazanmalarına cevaz verilmiş (Mad. 18) ve konusu kamu hizmeti olan anonim ortaklıkların yönetim ve denetim kurullarında temsilci bulundurabilecekleri de (Mad. 275) kabul edilmiştir.

Uygulamada belediyelerin yapı malzemesi fabrikası kurmak görevini genellikle yapamadıkları, buna karşılık 1580 sayılı Kanunun öngördüğü dar alanı aşarak belde halkının ekonomik gücünü ve refahını artırıcı teşebbüs ve faaliyetlerde bulunmaya istekli oldukları anlaşılmaktadır. Bu, devletin ve belediyenin görevlerinde oluşan değişime paralel bir gelişmedir.

Çünkü, bugün devletin klasik görevleri, nispi önemlerini yitirmişler ve sosyo - ekonomik görevler başa geçmiştirler.

Belde halkının ekonomik gelişmesinin ve sosyal güvenliğinin sağlanması için, belediyelerin gerekli faaliyeti göstermeleri, öncülük yap-

maları, diğer kamu tüzelkişileriyle ve özel sektörle işbirliği kurmaları zorunludur. Yasa, belediyelerin bu kabil faaliyetlerine yer ve yön verici hükümleri taşımalıdır. Halbuki bugün, «inşaat malzemesi fabrikası kurulması» gibi bir sınırla faaliyetlerin alanı daraltılmıştır. Belediye, durumun gerektirmesi ve yararlı olması halinde, ortaklık kurabilmeli, kurulmasına öncülük edebilmeli, mevcut bir ortaklığa katılabilmeli, ekonomik tesisler (fabrika, sanayi siteleri gibi) kurabilmeli, kurulmasını destekleyebilmelidir.

Ancak, burada önemli olan, önceliğin saptanmasıdır. Henüz içmesuyu bulunmayan bir belediyenin, büyük bir yapı ortaklığına katılarak sermayesini bu kesime yatırması, isabetli bir tutum olmayabilir. Kaldı ki, özel sektörün ya da diğer kuruluşlarının başarılı bir şekilde faaliyet göstermekte oldukları bir alana, sadece kâr elde etmek amacıyla, belediyelerin girişim yapmaları da sakıncalı görülebilir. Bu bakımdan, belde halkının ekonomik gücünün artması için faaliyet göstermesinde yarar bulunan belediyenin, bu yetkisini bazı sınırlarla daraltmak gerekir.

Öneri

Belde halkının ekonomik gücünü ve refahını artırıcı teşebbüs ve faaliyetlerde bulunabilme, bir belediye yetkisi olmalıdır.

1580 sayılı Kanunun bu konuda çizdiği dar alan bırakılmalı ve belediyelere esneklik sağlanmalıdır.

Belediyeler, kamu yararı bulunan ve kamu hizmeti niteliğine sahip olan her türlü ekonomik faaliyete girebilmeli, ticarî ve sınai teşebbüslere geçebilmelidirler.

EKONOMİK GÖREVLER KONUSUNDAKİ ORTAK SORUNLAR.

Raporun bu bölümünde nitelikleri itibariyle ekonomik olan belediye görevlerinin biri ya da bir grubu için değil de, tamamı için geçerli olan ortak sorunlardan bazıları ayrı ayrı incelenmektedir.

1 — Mevzuat Yetersizliği

Belediyelerin ekonomik görevleri, değişik kanunlara ve 1580 sayılı Kanunun çeşitli hükümlerine dağınık bir şekilde ve gelişigüzel serpiştirilmiştir.

Aslında sorun, belediyelerin ekonomik görevlerine has değildir. Bütün belediye görevleri için aynı durum söz konusudur. Belediyelerin görevleri, çeşitli kanunlarda ve 1580 sayılı Kanunun çeşitli hükümlerinde yer almaktadır.

Üstelik belediyelere, sadece Kanunla değil, diğer çeşitli yazılı metinlerle de görevler verilmektedir.

Belediye görevlerinin tek bir Kanunda, toplu olarak ve sistemli bir biçimde yer almaması şu sakıncaları doğurmaktadır:

a — Belediyenin, bu görev dallarından her biriyle ulaşmak istediği amaç, belli olmamaktadır. Esasen, görevlerle ilgili hükümlerin dağınık olmaları yüzünden çapraşık olan amaç, görevlerin her birinde zaman içinde ihtiyaca uyularak yapılan değişikliklerle daha da anlaşıl maz duruma girmektedir. Halbuki belediye görevlerinden her birinin belli bir amacın gerçekleşmesine yönelmesi gerekir.

b — Belediyelerle diğer kuruluşlar ve özellikle merkezî idare arasında mevcut görev karışıklığının önemli bir nedeni, mevzuatın anlatılan durumda olmasıdır. Çünkü, farklı kanunlarda ve değişik hükümlerde yapılan değişiklik ve eklemelerle, ortada sistemli bir düzenleme de olmadığından, görev ikilemelerine ya da boşluğuna gidilmektedir. Oysaki, belediyelerin bütün görevlerini sistemli biçimde toplayan bir metin mevcut olsa, herhangi bir hizmete başka bir görevli bulunması ya da hizmetin sahipsiz kalması ihtimali, azalmış olur.

c — Görevlerin dağınıklığı, yapılmaması şansını da artırmaktadır. Uygulayıcının, bu kadar değişik ve çeşitli mevzuatla belediyeye verilen görevleri bilmesi, onları toparlaması güç olmaktadır. Ekseri küçük belediyelerin, bazı belediye görevlerinin varlığından dahi haberdar olmadıkları görülmektedir.

Görevler belediyelere sistemli ve toplu olarak verilmelidir.

Öneri

Belediye görevlerinin tümü tek bir kanunda yer almalı, bütün değişiklik ve ekler bu kanunda yapılmalı ve görevler, niteliklerine göre gruplandırılmalıdır.

2 — Tedbir Yetersizliği

Belediyelere bırakılan ekonomik görevlerin yapılmasında olağan ve olağanüstü durumlar için bir fark gözetilmemiştir.

Belediyelere ekonomik görevler veren mevzuatta, olağan ve olağanüstü durumlar ayrı ayrı öngörülmemişlerdir. Görevlerin hukukî kaynağı, yetki ve diğer kaynaklar tamamen olağan koşulların gereğine göre düzenlenmişler ve adeta olağanüstü durumlar ihmal edilmiştir. Her ne kadar bu gibi durumların yaratacağı ihtiyaçlara cevap verebilecek tedbirlerin oluşmasını öngören bazı hükümler mevcutsa da, bunların hem sistemsiz hem de yetersiz olduğu görülmektedir.

Oysaki, olağanüstü hallerdeki bir toplumun yapısı, koşulları ve ihtiyaçları, olağan duruma göre tamamen değişiktir. Bu bakımdan, her iki durumun tedbir ve müesseselerinin de farklı olması ve bunların olağanüstü durum gelmeden önce belli edilmesi zorunludur.

Olağanüstü durumlar ve zamanlar konusunun, 1960 yılında Millî Korunma Kanunu uygulamasının durdurulmasından sonra bir boşluk ve sorun haline geldiği görülmektedir.

Zira anılan Kanun, adeta belediyeleri de kapsamına almakta ve bu idarelere olağanüstü görev ve yetkiler vermektedir. Her ne kadar bu boşluğun kapatılması için 150 ve 151 sayılı Kanunlar çıkartılmışsa da, bu Kanunlarda «olağanüstü durumdan» bahsedilmemesi, olağan ve olağanüstü durumlar için farklı tedbirler getirilmemesi ve en önemlisi, değişiklik ve eklemelerin bir sisteme bağlanamaması yüzünden, sonuç olumlu olmamıştır.

Ayrıca, Millî Korunma Kanununun uygulamadan kaldırılmasından bugüne kadar geçen zaman içinde, «olağanüstü görev ve yetkilerin» kullanılmasını zorunlu kılan gerçek bir «olağanüstü durum» ortaya çıkmadığından, bu boşluğun uygulamada doğurduğu sonuçların ve sakıncaların gözlenmesi de mümkün olmamıştır. Ancak, bazı belediye ilgilileri, Kıbrıs olayları gibi kısmen olağanüstü kabul edilebilecek durumlarda karşılaştıkları güçlükleri ve halkın içine düştüğü sıkıntıları dile getirerek, bu boşluğun zararlarına işaret etmişlerdir.

Aslında sorun, ekonomik görevlerle sınırlı da değildir. Tüm belediye görevleri ve yetkileri için aynı durum ve sakıncalar söz konusudur.

Öneri

Olağanüstü hal ve durumlar için ayrı bir düzen konulması gerekir. Bu düzende, belediyelerin yeri belli edilmeli ve tedbirler bir manzuma halinde olmalıdır.

Olağanüstü zamanların hazırlığına daha önceden gidilmeli ve tedbirler kararlaştırılmalıdır.

Ancak tedbirlerin değişmez, katı hükümler olmamasına özen gösterilmelidir. Olayların akıcılığı karşısında bu nitelikteki tedbirler geri kalmakta ve uygulama kabiliyetleri kaybolmaktadır.

Ayrı özel bir kanunda, olağanüstü durum ve zamanların tanımı yapılmalı, unsurları belirtilmeli, belediyelerin görev ve yetkilerinin neler olacağı, bunların nasıl kullanılacağı açıklanmalıdır.

3 — Örgüt ve Personel Yetersizliği

Belediyelerde, genellikle, ekonomik görevleri yürütecek bir örgüt ve yeterli personel mevcut değildir.

Nüfusu büyük olanlar da dahil olmak üzere, genellikle belediyelerde, ad olarak dahi bir ekonomi servisi mevcut değildir. Çeşitli ekonomik görevler, her belediyenin kendi bünyesine uygun personel tarafından yürütülmektedir. Yazı işleri memuru, muhasebeci, kâtip, encümen, Başkan ve özellikle her işi yapmakta olan zabıta memurları gibi. Bütün bu personel, ekonomik faaliyetleri izleyecek bilgi ve yeteneklerden yoksundurlar.

Örgüt ve personel yokluğu ya da yetersizliği, görevin niteliği ile ilgili sakıncalar doğurmaktadır. Zira belediyelerin ekonomik görevleri bir anlamda ekonomik hayata karışma demektir. Kendi kanunlarına göre işleyen ve esasında serbest olması gereken piyasa ve ekonomik düzene el atmanın, çok dikkatle hesaplanması ve titizlikle uygulanması gerekir. Müdahalelerin dikkatli ve hesaplı yapılması ise, objektif kalmaya, bilgili ve ehliyetli olmaya, düzenli bir ön inceleme yapılmasına bağlıdır. Aksi tutum, hem belde halkının zararına olur, hem de millî ekonomiye olumsuz etkiler yapar.

Bu nedenlerle, ekonomik hayata el atmak, ekonomik olaylara yön vermek gibi aslında büyük bir yetkiler manzumesi olan ekonomik görevlerin, belediyelerce başarılı yapılabilmesi için, yeterli ve çalışan bir örgüte sahip olunması gerekir.

Belediyeler, piyasayı izleyecek, ekonomik incelemeler yapacak, istatistikleri derleyecek, belediyeye ekonomik görevlerinde yol gösterecek bir örgüte ve yeterli personele sahip olmalıdırlar.

Ancak hangi tür belediyelerin, nasıl bir ekonomi örgütüne ve ne miktarda ve hangi yetenekte uzman personele sahip olmaları gerekti-

ği konusunda somut ve kesin önerilerde bulunmak, bu araştırmanın kapsamı içinde, mümkün değildir.

Merkezî idarece, yalnız bu açıdan belediyeler üzerinde yeni bir araştırma yapılarak, iş durumları, nüfusları ve ekonomik potansiyelleri yönlerinden belediyelerin gruplandırılmaları ve her grubun örgüt düzeni ve personeli hakkında bağlayıcı öneriler getirilmesi düşünülebilir. Örneğin, 100 binden fazla nüfuslu olan belediyeler, yeterli ve geniş bir ekonomi servisi, nüfusu 10 - 100 bin arası olan belediyeler de daha dar kadrolu bir ekonomi servisi kurmakla zorunlu tutulabilirler. Nüfusu 10 binden az olan belediyeler, ortak örgütten ve personelden yararlanma yoluna gidebilirler.

Bünyesinde ekonomi servisi bulunan belediyelerde, bu servisin sorumlusunun, belediyenin karar organı olan encümende üye olarak bulunmasında, encümenin ekonomik nitelikli kararları isabetle alması ve servisin önemini ortaya koyması bakımından, yarar vardır.

Öneri

Belediyeler, yapmak durumunda oldukları ekonomik görevlerle orantılı bir ekonomi servisine ve yeterli personele sahip olmalıdırlar.

Bu konuda, 10 binden az nüfuslu belediyelerin ortak örgüt ve personelden yararlanmaları, daha çok nüfuslu belediyelerin yeterli bir örgüte sahip olmaları düşünülebilir.

Belediye ekonomi servisi, encümende temsil edilmelidir.

4 — Kaynak Yetersizliği

Belediyeler, ekonomik görevlerini başarıyla yapabilecek yeterli kaynağa sahip değildirler.

Ekonomik görevlerin yapılabilmesinin, diğer unsurlardan önce madî kaynağa, yani para bulunmasına bağlı olduğu bilinmektedir. (20) Oysaki belediyeler, diğer görevleri için de aynen geçerli olarak, halen yeterli sermayeye sahip değildirler.

(20) Millî Korunma Kanunu, öngörülen harcamalar için hükümet emrine 250 milyon TL. sermaye vermek suretiyle, ekonomik görevlerin yapılmasının para ile sıkı birliğini kabul etmiştir. (Mad. 43)

Ancak, ekonomik görevlerden çoğunun yapılabilmesi için gerekli olan sermaye, diğer belediye görevleri için lâzım olandan farklıdır. Zira ekonomik görevlerden, piyasanın korunmasıyla ilgili olanların yapılabilmesi için ihtiyaç olan kaynak her an ve mutlaka kullanılmak durumunda değildir. Bu tür görevler, ancak zorunluk olduğu takdirde ve pek az yapılır. Bu bakımdan, sağlanması gereken sermaye, kredi biçimindeki bir kaynaktır.

Gerektiğinde kullanılacak ve yararlanılacak olan krediyi sağlama konusunda şu olanaklar düşünülebilir :

a — Merkezî idarenin bir kuruluşunu belediyelere kredi sağlamakla görevlendirmek : Örneğin İçişleri Bakanlığı emrine verilecek bir fondan, belediyeler, belli yöntem ve koşullar içinde kredi sağlayabilirler.

b — Resmî ve özel bankaları kredi sağlayacak bir düzene sokmak : Belli bir banka ya da tüm bankalar, belediyelerin ihtiyacı olan krediyi teminat karşılığında ve fakat daha kolay bir biçimde sağlamakla görevlendirilebilirler.

c — İller Bankasını, belediyelerin kredi kaynağı olarak yeni baştan düzenlemek : Esasen İller Bankası belediyelere kredi sağlamakla görevli kılınmıştır (4759 sayılı Kanun Mad. 7) ve fiilen de sağlanmaktadır. (21) Ancak diğer yaygın hizmet alanı içinde kredi verilmesi önemini yitirmekte ve kredi sadece hizmetlerde kullanılmaktadır. İller Bankası, belediyelerin her türlü görevlerini yapmaları için gerekli krediyi sağlayacak bir düzene sokulabilir.

ç — Halk Bankasını, belediyelere kredi sağlamakla görevlendirmek : Belediyeler, 1950 tarihinde 5652 sayılı Kanunla Halk Bankasının sermayesine katılmaya başlamışlar ve bu uygulama 1965 yılına kadar sürmüştür. Bu 15 yıllık süre içinde belediyelerin, bankada biriken ortaklık paylarının toplamı 18.642.200 lira olmuştur ve bunun karşılığı olan hisse senetleri, belediye kasalarında saklanmakta ve herhangi bir biçimde yararlanılmaktadır.

Belediyelerin, Halk Bankasında birikmiş paylarından kredi sağlama konusunda yararlanmaları ve hatta katılmanın, kaynağın kuvvetlendirilmesi için devamlı hale getirilmesi düşünülebilir.

(21) İller Bankası, kuruluşundan 1968 yılı sonuna kadar belediyelere 2 milyar liraya yakın kredi sağlamıştır.

Bu olanaklardan birinin, tamamının ya da bir kaçının uygulamaya konulması mümkünse de, en uygun olanının sonuncusu olduğu görülmektedir. Ancak, araştırılması ve uygulama koşul ve yöntemlerinin açıklıkla belli edilmesi gerekir.

Öneri

Belediyeler, ekonomik hayatın düzenle yürümesi konusundaki görevlerini yapabilmeleri için yeterli kaynağa sahip olmalıdırlar. Kaynağın uzun vadede sağlanması, Anayasanın 116 ncı maddesinin uygulanmasına, belediyelerin yeterli gelir kaynaklarına kavuşturulmasına bağlıdır.

Bu uzun vadeli çözüm yolunun gerçekleşmesi için gerekli tedbirleri alma konusundaki çalışmalarla birlikte, kısa vadeli olarak da belediyelere kredi sağlanmalıdır.

Kredi kaynağı olarak Halk Bankasının, İller Bankasının, diğer bankaların ve merkezî idarenin ayrı ayrı ya da toptan görevlendirilmeleri ve görevle ilgili bir düzene kavuşturulmaları mümkündür. Yararlı ve uygun olanı, Halk Bankasını görevlendirmek olarak görülmektedir.

VI — ESENLIK GÖREVLERİ

Genel amacı beldenin ve belde halkının düzenini, sağlığını ve huzurunu sağlamak ve korumak olan esenlik görevleri;

A — Kolluk görevleri,

B — İtfaiye görevleri,

Olarak iki ayrı bölümde incelenecektir.

A — KOLLUK GÖREVLERİ

Mevzuatın belediyeye ve belediye kolluk kuruluşuna verdiği ya da bu kuruluş tarafından fiilen yürütülmekte olan kolluk nitelikli görevler şunlardır :

1 — Belde Esenliğine İlişkin Düzenleyici Metinler Hazırlamak

«Beldenin ve belde halkının sıhhat, selâmet ve refahını temin ve intizamı beldeyi haleden vikaye maksadile kanunların bahsettiği selâhiyete müsteniden emirler ve belediye yasakları koymak ve infaz

ettirmek» 1580 sayılı Kanunun belediyelere tanıdığı bir yetkidir. (Mad. 19/2)

1608 sayılı Kanun «Belediye meclislerinin ittihaz edecekleri mukarrerata men veya yapılması emredilen hususların nevileri tasrih ve ceza miktarları tayin olunarak tenbihnamelerle mahallinde ilân olunur» hükmünü getirmiştir. (Mad. 2)

Belediye zabıta yönetmeliği (1580 sayılı Kanun Mad. 70/15) ve sıhhi zabıta yönetmeliği (1593 sayılı Kanun Mad. 266) yapılmasıyle, belediye tenbihleri düzenlenmesi (1580 sayılı Kanun Mad. 83/6) de kabul edilmiştir.

Hükümlerin, hizmetlerini yürütebilmek için kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak üzere, belediyelerin yasaklayıcı düzenlemeler yapmalarıyla ilgili olduğu görülmektedir. Uygulamada belediyeler, beldenin esenlik, düzen, sağlık ve dirliğini sağlamak, bunları bozacak şeylere meydan vermemek ve cezalandırmak için organları aracılığıyla kararlar almaktadırlar. Kararlar, yönetmelik ve tembihname biçiminde olmaktadır.

2 — Yasaklama ile İlgili Düzenlemeleri Uygulamak

«Belediye kanun, nizam ve yasaklarına uymayan, beldenin selâmet, intizam, sıhhat ve huzurunu ihlal eden şeylere meydan vermemek ve bunları menetmek» bir görev olarak belediyelere verilmiştir. (1580 sayılı Kanun Mad. 15/19)

1580 sayılı Kanunun 19/2 inci maddesi «...hilâfına hareketleri görülenleri cezalandırmak» hükmünü getirmiş ve böylece belediyece konulan yasaklara ya da verilen emirlere uymamayı cezalandırmanın, belediye yetkileri arasında olduğu kabul edilmiştir.

Ayrıca, 1608 sayılı Kanunla belediye meclis ve encümenlerinin görevleri ve yetkileri içinde aldıkları kararlara aykırı hareket edenlerle, belediye mevzuatının yasakladığı ya da emrettiği işleri yapanlara ya da yapmayanlara 50 liraya kadar hafif para cezası vermeye ve üç günden on beş güne kadar ticaret ve sanatını yapmaktan yasaklamaya ve T.C.K.'nun 536, 538, 557, 559, 533/I maddelerindeki cezaları vermeye belediye encümenlerinin (Şubelere ayrılan belediyelerde şube müdürünün) yetkili olduğu, (Mad. 1)

Belediye meclislerince düzenlenecek tenbihnamelerde miktarı kesin olarak belirtilen para cezalarının rızaen verildiğinde zabıta memurlarınca tahsil olunacağı, para cezalarını vermeyenlerle cezası kesin olmayan suçları işleyenler hakkında tutanak düzenleneceği, (Mad. 3)

Suçlara ait tutanakların ilgiliye duyurulacağı ve encümeneye verileceği, gerekli cezanın en geç 5 gün içinde encümenence tayin edileceği, (Mad. 4)

Ceza kararına duyurudan sonra gelen 5 gün içinde sulh mahkemesine itiraz olunabileceği, (Mad. 5)

Mahkemece evrak üzerinde yapılacak inceleme sonunda, ceza kararının iptaline ya da itirazın reddine karar verileceği, (Mad. 6)

Kabul edilmiştir.

Sözü edilen 1608 sayılı Kanuna, 151 sayılı Kanunla eklenen hükümlerle, ulaştırma araçlarına ait ücret tarifelerine uymamanın cezası artırılmış ve belediye yetkililerine ceza uygulaması yetkisi tanınmıştır.

3 — Valilerin ve Kaymakamların Kamu Düzen ve Güvenini Korumak Amacıyla Verecekleri Emirleri Yerine Getirmek (5442 sayılı İl İdaresi Kanunu Mad. 11, 32)

Vali ve kaymakamların il ve ilçe sınırları içindeki genel ve özel kolluk kuvvet ve örgütlerinin amiri oldukları, kamu düzen ve güvenliğini korumak amacıyla bu kuvvet ve örgütleri kullanacakları kabul edilmiştir.

Araştırmada, vali ve kaymakamların, kamu düzen ve güvenliğini korumak için belediye kolluğundan yararlanma yoluna gittikleri görülmüştür. Belediye kolluğuna anılan kapsamlı emirler değil, ikinci derece nitelikli emirler verilmekte ve bunlar yerine getirilmektedir.

4 — Niteliği İtibariyle Belediye Kolluğunca Yapılması Gereken İşleri Görmek

Araştırmada belediye kolluğunun, herhangi bir kanunda dayanağı bulunmayan, buna rağmen belediye kolluğunca yapılması zorunlu bazı hizmetleri görmekte olduğu saptanmıştır.

Aşlında çeşitleri ve sayıları fazla olan bu hizmetlere örnek olarak şunlar gösterilebilir :

a — Ulusal ve mahallî bayramlarla, özellik taşıyan günlerde yapılan törenlerde gerekli hizmetleri yapmak.

b — Belediye protokol işlerini yürütmek.

c — Bulunmuş eşya ve malları saklayıp sahibini araştırarak vermek.

ç — Yangın, su baskını ve deprem gibi olaylarda gerekli çalışmaları yapmak.

d — Beldenin yabancısı bulunan kimselere yardım etmek, yol göstermek.

Mevzuatla verilmediği halde belediye kolluğunca fiilen yapılan bu görevlerin hepsinin de ihtiyaçtan doğduğu ve belediyelerce yapılmasının zorunlu olduğu anlaşılmaktadır.

Belediyeler, kanunların ve tüzüklerin bütün ayrıntıları ifade etmelerinin olanaksızlığı yüzünden, görevleriyle ilgili konuların uygulanma biçimlerini düzenlemek ihtiyacında ve zorundadırlar. Bu, belediyelerin var olmalarının ve bazı hizmetleri yapabilmelerinin doğal bir sonucudur.

Belediyelerce yapılacak düzenlemelerin, sadece ilgililere ve görevlilere yol gösterici nitelikte olmaları da düşünülemez. Bunların, emredici, düzeltici ve cezalandırıcı da olmaları zorunludur. Belediye, bir kamu görevlisi olarak, kamu otoritesinin yetkilerini kullanabilmeli, tek taraflı icraî kararlar alabilmeli ve bunları yerine getirebilmelidir.

Bu bakımdan, beldenin ve belde halkının düzen, sağlık ve esenliğini koruma göreviyle yükümlü belediye, bu görevle orantılı yetkilere sahip olmak, yani bir takım düzenlemeler yapmak ve bunları uygulamak durumundadır. (22)

(22) Belediyece yapılan düzenlemenin uygulanması, düzenlenmeye aykırı davranan suçlunun cezalandırılmasını da kapsamaktadır. Cezalandırmanın yargı yetkisinin kullanılması demek olduğu, halbuki yargı yetkisinin ancak ve sadece mahkemelerce kullanılmasının mümkün bulunduğu (Anayasa Mad.7), bu bakımdan belediyelerin ceza kararı alamıyacakları iddia olunabilir. Nitekim, 1608 sayılı Kanunun bu gerekçe ile Anayasaya aykırı olduğu söylenerek iptali istenilmiş ve dava Anayasa Mahkemesinde incelenmiştir. Yüksek Mah-

Ancak mevcut durumda, bu yetkilerin kullanılmasını engelleyen ya da önleyen, sorun niteliğindeki bazı olayların mevcut olduğu görülmektedir. Şöyleki :

a — Belediye kolluk kuruluşları, personelin miktarı, bilgi seviyesi ve donanım bakımından yeterli değildirler.

Mevcut mevzuat, her 1500 nüfusa bir zabıta memuru düşecek biçimde kadroların saptanmasını öngörmüştür. (1580 sayılı Kanun Mad. 109 ve Belediye Zabıta Personeli Yönetmeliği Mad. 2) Oysaki uygulamada bu ölçüye uyulmadığı ve daha çok nüfusa, bir adet zabıta memuru düştüğü görülmektedir. (23)

Bu durum, belde esenliğini sağlamakla görevli kolluk personeli ile hizmetleri arasında, belde sakinlerine hizmet götürmede uygun ve verimli bir ortam yaratılmadığını, değişen koşulların gözönünde bulundurulmadığını, belediye kolluğunun yetersiz bir kadro ile vatandaşla hizmet götürmeye çalıştığını ortaya koymaktadır.

Aynı yetersizlik, kolluk personelinin bilgi seviyesi ve örgütün sahip olduğu donanım bakımından da mevcuttur.

Personelin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimi bakımından da durumu iyi değildir. (24)

Uygulamaktan sorumlu olduğu mevzuattan haberi bulunmayan kolluk memurları, hiç bir araç ve gereci bulunmayan kolluk örgütleri mevcuttur.

Belediye kolluğu ile halk ilişkilerinin düzenlenmemiş olmasının ve düzenli işlememesinin de, hizmetlerin yapılmasını olumsuz yönde etkilediği anlaşılmaktadır. Gayesi beldenin ve belde halkının dirlik ve güvenliğini sağlamak olan belediye kolluğunun görevini ve görevinin önemi halk bilmemekte, kolluk personeline yardımcı olmamaktadır. Kolluk personelinin halkla ilişkiler konusunda eğitilmemiş olması, bu iliş-

keme, belediye encümenlerinin yaptığı işin bir yargı yetkisi kullanılması değil, idari bir yasağa aykırı davranışlara karşı idari bir yaptırımın uygulanması olduğu görüşüyle isteği reddetmiş ve 1608 sayılı kanunun Anayasaya aykırı olmadığına karar vermiştir. (6.1.1970 günlü ve Esas 1969/46, Karar 1970/2 sayılı karar, 15 Aralık 1970 günlü ve 1369 sayılı Resmi Gazete)

(23), (24) Araştırmada, ortalama olarak 2444 kişiye bir adet kolluk memuru düştüğü, mevcut kolluk personelinin % 74 ünün ilk, % 24 ünün orta % 1 inin lise ve % 1 inin yüksek okul mezunu olduğu saptanmıştır.

kilerin zayıflamasında ve hatta hoş olmayan sonuçların doğmasında etkili olmaktadır.

Bu rakamları ve teşhisleri, bütün belediyelerin kolluk personeli için genelleştirmek mümkündür.

b — Belediyelerin kolluk hizmetleriyle ilgili mevzuat, dağınık, hükümleri yetersiz ve hizmet ifasını engelleyen niteliktedir.

Aslında geniş kapsamlı olan sorunun nedenlerini, bir anlamda da unsurlarını genel çizgileriyle şöyle belirtmek mümkündür :

b₁ — Beldenin ve belde halkının huzurunu, sağlığını ve düzenini sağlayan ve koruyan belediye suçlarının işlenişini, kovuşturulmasını ve sonuçlandırılmasını düzenleyen mevzuat dağınıktır. Belediye kolluk kuruluşunu ilgilendiren ve görevli kılan kanun, tüzük ve yönetmeliklerin sayıları fazladır. (25) Mevzuatın dağınık olması, personelin bunları bilmesini olanaksız yapmaktadır.

b₂ — Mevzuatın bazı hükümlerinin açık olmadığı, hizmet yapılmasını engellediği görülmektedir. Başlıca :

1 — 1608 sayılı Kanunun 2 inci maddesiyle tenbihname düzenleme yetkisi belediye meclisine, 1580 sayılı Kanunun 83 üncü maddesiyle de belediye encümenine tanınmıştır.

Her iki tembihnamenin farkları belirtilmediğinden uygulamada farklılıklar, uygulayıcıda duraksamalar doğmaktadır.

Kaldı ki uygulayıcı, açıklanmadığı için, tembihnamenin ne olduğunu ve nasıl düzenlenmesi gerektiğini dahi bilmemektedir.

2 — 1580 sayılı Kanunun 104 üncü maddesi, kolluk kuruluşlarının görevlerini çapraşık olarak ifade etmiştir.

Kolluk personeli, yetkisinin sınırını bilmemektedir. Esasen bu yetki ya belirtilmemiş ya da fiilen kullanılmaz hale gelmiştir. Örneğin kolluk; zor alımı, zor kullanma, yok etme yetkilerine sahip değildir. Sahip olduğu bazı yetkileri de fiilen kullanmamakta ve tutanak düzenlemekle yetinmektedir.

(25) Örnek olarak numaraları sayılan şu kanunlar sayılabilir: 486, 1608, 1580, 743, 831, 1234, 1593, 1782, 3078, 3434, 3489, 4109, 5237, 6301, 6785, 6831, 80,151, 775.

Bu durumun doğmasında kolluk personelinin teminatsızlığı ve yan etkilerle karşılaşması gibi nedenler yanında, yetkilerinin belirli olmasının da büyük payı vardır.

3 — 1608 sayılı Kanunda öngörülen sürelerin ve ceza miktarlarının kolluk hizmetlerinin yapılmasını olumsuz yönde etkilediği görülmektedir.

Anılan Kanunda, encümenin 5 gün içinde karar alması öngörül­düğü halde, encümenin değişik nedenlerle bu süreye uyamaması halinde, ceza kararı mahkemece bozulmaktadır.

Ceza miktarının 50 liralık bir tavanla sınırlandırılması da bugünün ölçüleriyle bağdaşmamakta, cezanın etkenliği zayıflamaktadır. İşlenen suçla, bu suça uygulanacak ceza arasında denge yoktur. Ayrıca suçun tekrarlanması halinde verilecek cezanın ağırlaştırılması konusu da düzenlenmemiştir. Suçla ceza arasındaki bu dengesizlikler, belediyeleri ve kolluğu zaafa düşürmektedir.

4 — 1608 sayılı Kanunun 4 üncü maddesiyle belediye encümenine tanınan «ceza tayinine mahal olmadığına» kararı alabilme yetkisinin, bazan, isabetsiz ve kolluk kuruluşunun şevkini kırıcı biçimde kullanıldığı olmaktadır. Belediye encümeni, tutanağın hangi koşullar altında düzenlendiğini takdir etmeden böyle kararlar alabildiğinden, ceza tutanaklarının encümende görüşülmesi sırasında kolluk kuruluşunun görüşünün öğrenilmesi yararlı olur.

5 — 1580 sayılı Kanun, (Mad. 70/15) kolluk yönetmeliği yapmak görevini belediye meclise vermiştir. Ancak yönetmeliğin hangi esaslara uyularak yapılacağı ve ne gibi hükümleri kapsayacağı konuları belirtilmemiştir. Bu yüzden de belediyeler, birbirlerinden yararlanma yoluna gitmektedirler.

Merkezî idarenin bu konuda belediyelere yardımcı olması, örneğin tip yönetmelikler hazırlaması uygun olur.

Kolluk yönetmeliklerinin mülkiye amiri tarafından onaylanması konusu da tartışılmakta olan bir konudur. Genel kanı, onaylamanın bir formalite olarak yapıldığı, mülkiye amirinin bir katkısı bulunmadığı, yarar sağlamadığı ve kaldırılması gerektiği merkezindedir. Gerekçe olarak mülkiye amirinin vaktinin olmadığı, yetkili ve teknik kişilerce hazırlanmış ve incelenmiş bir yönetmeliğin ayrıca onaya tabi tutulmasının gereksiz bir işlem olduğu ifade edilmektedir.

Görüşlerde gerçek payı olmakla beraber belde esenliğini düzenleyen bir yönetmeliğin, ülkenin bütününe dirlik ve düzenliğinden sorumlu bulunan merkezî idarenin ajanı tarafından incelenmesi, idarede bütünlüğü sağlama bakımından zorunludur. Bu bakımdan mevcut ilişkinin aynen devam etmesinin doğru olacağı düşünülmektedir.

6 — 5442 sayılı Kanunun, vali ve kaymakamlarla belediye kolluğu arasında kurduğu ilişki, farklı anlayış ve uygulamalara yol açmaktadır. Bu farklılığın ve uygunsuzluğun kaldırılması ve ilişkinin açık bir hale getirilmesi uygun olur.

Burada 1580 sayılı Kanunda (Mad. 109) öngörülen bir ilişkiden de söz etmek gerekir. Bu, «Devletçe lüzum görülen beldelerde belediye zabıtası görevlerinin Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile Devlet zabıtasına verilebilmesidir.»

İlişkinin eski tarihlerde Ankara ve İstanbul'da uygulamaya konulduğu ve başarılı olmadığı anlaşılmaktadır. Devlet kolluğu ile belediye kolluğu; görev, yetki ve nitelik bakımından birbirlerinden çok farklıdır. Birinin görevlerini diğerine vermenin olumlu ve başarılı sonuçlar vermesi mümkün değildir. Esasen bu, idarenin ve görev bölüşümünün niteliği ile de bağdaşmaz. Bu bakımdan ilişkinin, genel kural ve uygulama haline getirilmesi düşünülmemelidir.

Ancak olağanüstü hallerin ve durumların gereği farklı olabilir ve böyle zaman ve durumlarda ilişkiye ihtiyaç duyulabilir. Nitekim Kanun da böyle durum ve zamanları öngörmüş ve uygulamayı sıkı bir şekle tabi tutmuştur. Ancak ilişkinin işletilmesi halinde, belediye kolluğuna ait tüm yetki ve görevlerin Devlet kolluğuna devredilmesi ya da belediye kolluğu ile Devlet kolluğunun ortak görev yapmaları konusunun açıklığa kavuşturulmasının gerekli olduğu görülmektedir.

Yine ayrıca, belediye encümenlerince alınan ceza kararlarına karşı adli yargı organına itiraz edilebilmesi keyfiyeti üzerinde de durmak gerekir. Anayasa Mahkemesinin konuyla ilgili kararında da ifade edildiği üzere encümenin bu tasarrufu idarî bir yaptırımdır, yargı yetkisinin kullanılması değildir.

Bu bakımdan adli yargının yetkili olmaması, itiraz ve idarî yargı yoluna gidilebilmesinin kabul edilmesi uygun olur.

Öneri

1 — Belediyeler, hizmetleriyle orantılı bir kolluk kuruluşu meydana getirmelidirler.

Merkezî idare, nüfus miktarını, belde alanını ve iş hacmini esas alarak belediyeleri gruplandırmalı ve her grubun sahip olacağı kolluk kuruluşunun tavan ve taban kadroları saptamalıdır. Belediyeler, bu saptamaya uymak zorunda olmalıdırlar.

Aynı saptama ve uygulama, kolluğun donanımı için de yapılabilir.

2 — Kolluk personelinin hizmet içi eğitimi, belli bir plana göre ele alınıp gerçekleştirilmelidir. Planın uygulanmasında, merkezî idareye de görevler düşmektedir. Bu arada, mahallî idareler okulunun veya enstitüsünün kurulması ve yönetilmesi söylenebilir.

Kısa vadeli olarak, mahallî idarelerle ilgili kuruluş ve derneklerin geniş kapsamlı kurslar düzenlemeleri, küçük belediyelerin personelinin büyük belediyelerde staj görmeleri gibi tedbirler düşünülebilir.

3 — Kolluk - halk ilişkilerinin düzenli olmasını sağlamak üzere, halkın yardımını ve işbirliğini sağlayıcı tedbirler alınmalıdır. Halk ve kolluk görevlileri bu konuda eğitilip uyarılmalı, özellikle personel eğitiminde bu konuya önem verilmelidir.

4 — Belediye encümenince alınan cezalandırma kararlarına karşı ilgililer itiraz ve idarî yargı yollarına baş vurabilmeli, bu konuda adlî yargının bir yetkisi olmamalıdır. İtiraz mercii olarak mülkî amirler görevlendirilebilir. Mülkî amirler, itiraz olunan cezalandırma kararlarının yürütülmesini belli bir süre durdurabilmelidirler.

5 — Belediye suçlarının işlenişi, kovuşturulması ve sonuçlandırılması ayrı bir kanunla ya da Belediye Kanunu ile düzenlenmelidir.

6 — Belediye yasaklarının neler olduğu ve bu yasakların müeyyideleri, belediye meclislerince kararlaştırılmalı, encümenlere de belli konularda yetki tanınmalıdır.

7 — Belediye kolluğunun yetki sınırının neler olduğu açıklanmalı, mevcut yetkiler artırılmalıdır. Örneğin suç halini önleme, zorlamı, zor kullanma, doğrudan cezalandırma yetkileri tanınmalıdır.

8 — Belediye meclisince kararlaştırılan belediye suçlarına aykırı davranışları; başkan, kolluk görevlileri ve belediye encümeni ceza-

landırmalı, encümen kendisine gönderilen tutanakları 7 gün içinde karara bağlamalıdır Cezalandırmaya yetkili olanların yetki sınırları belli edilmeli ve artırılmalıdır.

9 — Mevcut ceza tavanları artırılmalı, suçun tekrarlanması açıklığa kavuşturulmalıdır.

10 — Belediye encümeninin, belediye suçlarını cezalandırma toplantılarına, kolluk kuruluşunun amiri, üye olarak katılmalıdır.

11 — Kolluk yönetmeliklerinin ve tembihnamelerin belediyelerce düzenlenmesine yardımcı olmak üzere merkezî idare, tip yönetmelikler ve tembihnameler yapmalıdır.

Kolluk yönetmelikleri, mülkiye amirinin onamasıyla yürürlüğe girer.

12 — Vali ve kaymakamlar, kamu düzen ve güveni gerektirdiğinde, belediye başkanı aracılığıyla belediye kolluğundan yararlanabilmelidirler.

13 — Olağanüstü durum ve zamanlarda, belediye kolluğuna ait görevler, Bakanlar Kurulu kararıyla Devlet kolluğuna verilebilmelidir. Görev devrinin koşulları, unsurları, işbirliği esasları ve belediye kolluğunun durumu, Bakanlar Kurulunca kararlaştırılmalıdır.

14 — Niteliği itibarıyla belediye kolluğu tarafından yapılması zorunlu olup, belediye organlarının kararlarında ya da görev yönetmeliğinde yer alan hizmetlerin de belediye kolluğunca yapılacağı konusu kanunî bir dayanağa kavuşturulmalıdır.

15 — Devlet protokolü içinde belediyelerin yeri, belediyelerin protokolla ilgili hizmet ve ilişkileri ve belediye kolluğunun protokol görevleri belli edilmelidir.

B — İTFAİYE GÖREVLERİ

Belde dahilinde yangın çıkmasını önlemeyi ve yangına karşı lüzumlu tedbirleri almayı, çıkan yangınlarla, çöküntü, su baskını gibi olay ve durumlarla savaşmayı kapsamına alan hizmetler olarak tanımlanması mümkün olan itfaiye hizmetleri, şu görevlerin yapılması gerektiği belirtilerek belediyelere verilmiştir : (1580 sayılı Kanun Mad. 15/22)

1 — Yangın çıkmasını önleyecek tedbirleri almak.

2 — Herkese açık yerlerle, imalâthane, fabrika ve dükkânlarda yangın çıkmasını önleyecek düzenleri ve araçları belli etmek ve duyurmak, buraları denetlemek.

3 — Yangın söndürme araç ve gereçlerini sağlamak ve bunları her an ihtiyaca yarar halde bulundurmak.

4 — Belde için tehlikeli olabilecek orman yangınlarına karşı kazma, kürek, balta gibi itfaiye araçları bulundurmak.

5 — Beldenin gereken yerlerinde itfaiye havuzları, sarnıçları yapmak.

Görevin hukukî kaynağı olan 1580 sayılı Kanun dışında;

a — İtfaiyecilik ve Yangından Korunma Tedbirlerine Dair 1937 tarihli Yönetmelikte,

b — 1310 sayılı Patlayıcı Maddeler Tüzüğü'nde,

c — Devairi Belediyece İhdas Olunacak Gaz Depolarına Dair 1922 tarihli Tüzükte,

ç — Devlet Tarafından Kullanılan Binaların Yangından Korunması Hakkındaki 6/6851 sayılı Yönetmelikte,

d — Sinema ve Tiyatroların Sıhhat, Yangın ve Emniyet Noktasından Haiz Olmaları Lâzım Gelen Şartlar Hakkındaki Yönetmelikte,

e — Belediyelerce düzenlenen kolluk yönetmeliklerinde,

Belediyelerin, yangını önleyici ve yangınla savaşıcı görevlerini anlatan hükümler mevcuttur.

7126 ve 7269 sayılı Kanunlarla, bu Kanunlara dayanılarak çıkarılmış tüzük ve yönetmeliklerde de yangın konusu ve belediyelerin ilişkileri düzenlenmiştir.

Araştırmada belediyelerin itfaiye hizmetiyle ilgili olarak yangını önleyici birtakım tedbirler aldıkları, yangınla savaştıkları ve ayrıca;

a — Çöküntü altında kalan, kuyulara düşen insan ve hayvanları kurtarmak,

b — Su baskınlarında suları boşaltmak,

c — Özel kişilere ait kuyu ve septik çukurları boşaltmak,

- ç — Caddeleri sulamak ve yıkamak,
- d — Belediye fidanlığını, ağaçları ve çiçekleri sulamak,
- e — Susuz semtlere su dağıtmak,
- f — Belediye yapılarına ve ücret karşılığında özel yapılara su vermek,
- g — Kanunsuz toplantı ve gösterilerin dağıtılmasında, cezaevi ayaklanmalarının bastırılmasında genel kolluğa yardım etmek,
- ğ — Bayram ve özel günlerde gösteriler düzenlemek ve katılmak,
- h — Arızalanan ya da kaza yapan araçları çekmek, kurtarmak,
- ı — Tehlikeli olay ve durumlara müdahale etmek,

Gibi miktar ve kapsamı her beldede değişen görevler yapmakta oldukları görülmüştür.

İtfaiye hizmeti açısından genel görünüm şöyle özetlenebilir :

a — Hizmet, beldeler arasında çok farklı seviyede ve etkenlikle yapılmaktadır. Belirli bir standart ve buna uyulması söz konusu değildir.

b — Hizmet köylerde ya hiç yapılmamaktadır ya da çok ilkel bir çaba sarfedilmektedir.

c — Hizmetin merkezî seviyede bir görevlisi ve sorumlusu mevcut değildir. Belediyeler, görevleriyle baş başa bırakılmışlardır.

ç — Yurt yüzeyinde her resmî ve özel kurum, itfaiye örgütü kurmakta ve kaynak ayırmaktadır. Bütün bu kuruluşlar arasında koordinasyon mevcut değildir.

İtfaiye hizmetlerinin yurt yüzeyinde etkili ve verimli bir biçimde yapılmadığının ifadesi demek olan bu görünümün nedenleri şunlardır.

1 — Mevzuatla İlgili Nedenler

a) Mevzuatın dağınıklığı : İtfaiye hizmetleriyle ilgili mevzuatın dağınıklığı, yukarıda yapılan sıralamada açıklıkla ortaya çıkmıştır. Dağınıklık, hizmetin yürütmesine olumsuz etki yapmaktadır. Araştırmada, ekseri belediye ve itfaiye ilgililerinin, 1580 sayılı Kanun dışında kalan metinlerden bilgi sahibi olmadıkları görülmüştür. Halbuki bunlar, hizmetle yakından ilgilidirler ve hizmetin iyi yürüyebilmesi, bilinmelerine

bağlıdır. Ne var ki uygulayıcının dağınık ve tutarsız olan bu düzenlemeleri öğrenmesi, hatta sağlaması güçtür.

İtfaiye hizmetleriyle ilgili bütün mevzuatın toparlanması ve belli bir sistem içinde tedvin edilmesi gerekir.

b) Mevzuatın Yetersizliği ve Açık Olmaması : İtfaiye hizmetleriyle ilgili mevzuat, miktar bakımından bir hayli kabarık olmasına rağmen, hizmetin yapılmasıyla ilgili bazı noktalarda açıklıktan yoksun ve belirsizdir. Uygulamada duraksamaya ve farklılığa neden olan, hizmetin yürütmesini güçleştiren ve görevlerin daha çok gelenek ve göreneklere göre yapılmasına yol açan bu yetersizlik ve belirsizlikleri şöyle sıralamak mümkündür :

b₁ — 1580 sayılı Kanunun 15 inci maddesinin 22 inci fıkrası daha çok yangın çıkmasından önce belediyelerce yapılacak işleri sayarak bunlara ağırlık vermiş, itfaiyenin yangın söndürme ile ilgili görevine sadece «itfaiye tulumba takımlarını ve tekerlekli itfaiye vesaitini her an ihtiyaca yarar halde bulundurmak» hükmünü getirmiş, yangın sırasında ve yangın sonrasında yapılması gerekli işlemlere değinmekten kaçınmıştır. Belediyelerin itfaiye konusundaki görevleri arasında, yangın söndürülmesi sırasında ve yangın sonrasında neyin, nasıl ve ne biçimde yapılacağı, uygulamada karşılaşılması mümkün olan durumlarda nasıl davranılacağı belirtilmemiştir.

Örneğin, yangın sırasında ve sonrasında, yangın çıkan ya da dolayında bulunan konutlara girilebilmesi, bunların boşaltılması, yıkıma gidilmesi gibi kişi ve mal emniyetine karşı yangının gereği olarak yapılması zorunlu müdahale konuları düzenlenmemiştir.

Halen kişisel anlayışlara ve geleneklere göre sürdürülen ve fiilî davranışlar olan bu ve benzeri durumlar, sürtüşme ve anlaşmazlıklar yaratmakta, gerek uygulayıcılar, gerekse belde sakinleri, hak ve yetkilerini kullanmakta sıkıntı çekmektedirler.

Yangın sırasında ve sonrasında, yangın söndürme hizmetinin yapılış biçiminin, tarafların yetki ve sorumluluklarının açıklığa kavuşturulması zorunludur.

b₂ — Belediye itfaiyesinin, belde sınırı dışındaki yangınlara yardım edip etmeyeceği, yardımın yöntemi ve koşulları konusu düzenlenmemiştir.

1580 sayılı Kanun, belde sınırları dışında çıkan yangınlara belediye itfaiyesinin el koyacağına dair bir açıklık taşımamaktadır.

Uygulamada, belediye itfaiye kuruluşları, böyle bir kuruluşa sahip olmayan ya da kuruluşu yeterli olmayan başka belediyelere, köylere, ilçelere ve illere yardıma gitmektedirler.

Ancak yardım değişik biçim ve yöntemlerde yapılmakta ve genellikle isteksiz davranılmaktadır. Belediye itfaiyesini hizmete göndermekte olan mülkiye amirleri ile belediye başkanları arasında sürtüşmeler olmakta, bu sürtüşmeler bazen belediye dışı yangınlara gidilmemesi ya da geç el konulması gibi durumlar yaratmaktadır.

Gerçi, 7269 sayılı Kanunla (Mad. 6) mülkiye amirine genel hayatı etkileyen afetlerin vukuunda her türlü araç, gereç ve personele el koymak yetkisi tanınmışsa da, müdahale, yangının genel hayatı etkileyecek genişlikte bulunmasına bağlanmıştır.

Belediye itfaiyesinin belde dışında gönderilmesinde, İl İdaresi Kanunundan da yararlanılmakta ise de, bu kanunun hükümleri de görev ve yetki ilişkisini açıklıkla çözmekten uzaktır.

Belediye itfaiyesinin belde sınırı dışındaki yangınlara el koymasının (yardımın istenme biçimi, yardım yapılmasının koşulları ve yöntemi, karşılıklı hak ve yükümlülükler ve mülkiye amiri ile ilişkiler gibi) açıklığa kavuşturulması ve düzenlenmesi gerekir.

b₃ — Belediye sınırları içinde yangınları söndürmekle doğrudan doğruya görevli olan belediye itfaiye kuruluşunun, belde sınırları içinde itfaiye kuruluşuna sahip bulunan diğer resmî ve özel müesseselerle nasıl bir işbirliği içinde çalışacağı hususu düzenlenmemiştir.

Uygulamada belediye itfaiyeleri, belde içindeki her yangına olduğu gibi itfaiye örgüt ve donanımı bulunan özel ve resmî kurumlardaki yangınlara da müdahale etmektedirler. Halbuki bu kurumların itfaiyelerinin kurum dışındaki yangınlarda görev yapabileceklerini ya da belediye itfaiyesine yardım edeceklerini düzenleyen bir mevzuat yoktur. Bu yüzden belediyelerle kurumların, itfaiye konusundaki ilişkileri kişisel anlayışlara bağlı olarak yürümektedir.

7269 sayılı Kanunun, belediye itfaiyeleriyle kurum itfaiyeleri arasında işbirliği sağlanması hususunda mülkiye amirlerine tanıdığı yetki, sadece olağan üstü haller için geçerlidir.

2 — Örgüt v. Personel Konusundaki Nedenler

Yangının önlenmesi ve yangınla savaş görevleri, ihtiyaca yeterli miktar ve yetenekte örgüt kurulmasını ve personel çalıştırılmasını gerektirir. Oysaki yurdumuzda bu görevlerin tek yükümlüsü durumunda olan belediyelerin, yeterli miktar ve düzeyde itfaiye örgütü kurmadıkları ve itfaiyeci personele sahip bulunmadıkları görülmektedir.

a — 1967 yılı itibariyle yurdumuzda mevcut 1191 adet belediyeden 296 sının itfaiye örgütüne sahip olduğu, geriye kalan 896 sında ise böyle bir örgütün bulunmadığı öğrenilmiştir. (26) Bu, mevcut belediyelerden 3/4 ünün itfaiye kuruluşunun bulunmadığını göstermektedir. Kaldı ki, itfaiye örgütüne sahip olan 296 adet belediyenin büyük çoğunluğu Batı Anadoludadır ve bütçeleri, örgüt kurmaya elverişli olan belediyelerdir. Doğu ve Güneydoğu illerindeki itfaiye örgütüne sahip belediye sayısı sadece 56'dır. Rakamlar, itfaiye örgütündeki dağılımın dengelessiz olduğunu ortaya koymaktadır.

b — Gerek önleyici itfaiye örgütünün, gerekse yangınla savaş örgütünün, sayı ve nitelik bakımından yeterli personele sahip olmadıkları anlaşılmaktadır.

c — İtfaiyeci personelin meslek öncesi ve meslek içi eğitimlerinin de düzenli ve yeterli olmadığı görülmektedir.

ç — İtfaiye personeli, yaptığı hizmetin niteliğine uygun bir statüye sahip kılınmamıştır.

Bugün için itfaiye personeli, diğer belediye memurları ile aynı statüdedir. İtfaiye hizmetinin gereği olarak maddî ve sosyal haklar bakımından diğer belediye hizmetlilerinden farklı bir işleme bağlı olmaları gereklidir.

3 — Kaynaklar Konusundaki Nedenler

İtfaiye kuruluşunun gücü ve hizmet yapmadaki başarı ölçüsü, sahip olduğu donanım ile yakından ilgilidir.

Belediye itfaiye örgütlerinin kaynaklar yönünden bu kurala uygun bir ortamda bulunmadıkları görülmektedir.

(26) İç - Düzen yayınlarından «İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma ve Diğer Milli Seferberlik Hizmetleri Araştırma Raporu, Sh. 271, T. Kılıçer, F. Demirel»

a — Belediye itfaiye örgütleri miktar, çalışma gücü ve etkinliği bakımından yeterli donanımına sahip değildirler. Çoğu belediye itfaiye kuruluşlarının sadece su hortumu, arazözü ya da tankeri gibi gereçleri mevcuttur.

b — Belediyeler ve kurumlar da dahil, itfaiye örgütüne sahip kuruluşların ellerinde bulunan taşıt ve gereçlerin tip, model ve kullanıma biçimleri birbirinden farklıdır. Kaynaklardaki bu standardizasyonsuzluk, işbirliği ve yardımlaşma halindeki çalışmalarda verimsizlik yaratmaktadır.

c — İtfaiye hizmetlerinin yürütülmesi karşılığında belediyeler, büyük giderler yaptıkları halde, ancak az bir gelir elde edebilmektedirler.

Halkın itfaiye giderlerine katılmamakta olması ve giderlerin tamamının belediye bütçelerinden çıkması, belediyelerin hizmete gereken değeri vermemelerinin önemli nedenidir.

4 — İtfaiye Hizmetlerini Yürütmekle Görevlendirilen Kuruluşun Niteliği ile İlgili Nedenler

Mevcut mevzuat, yurt yüzeyine yaygın itfaiye hizmetlerini yürütmekle sadece belediye idarelerini görevlendirmiştir. (27) Tek görevli olarak belediyelerin kabul edilmesinin ve uygulamanın böyle olmasının hizmetin niteliği ile bağdaşmadığı ve hizmetin iyi yürümemesinin asıl nedeni olduğu iddia edilmektedir. İddiaya göre :

a — Yangın söndürme, mal ve can güvenliğiyle ilgilidir. Bu bakımdan hizmet, mahallî olmaktan çok millî niteliklidir. Görevlisinin de, bu niteliğe uygun olması gerekir.

b — Belediyeler, sadece belde sınırları içinde görev yapmak ve belde halkının ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş idarelerdir. Oysaki yangın, köy yerleşme alanları da dahil olmak üzere bütün yurt yüzeyinde olabilir. Yangınla savaşmak üzere kurulacak örgütün, bu yaygın alanda görev yapabilmesi gerekir. Bu, il düzeyinde yangın

(27) Köy Kanunu , köy sınırı içindeki yangınlarda, köylülere toplayıp söndürmekle köy idarelerini görevlendirmiş ise de (442 Sayılı Kanun Mad. 2) bu, örgütten yoksun, ilkel bir hizmettir.

Sivil savunma ve tabii afetlerle ilgili mevzuatta itfaiye konusuna yeterince yer verilmemiştir.

konusunun bir bütün olarak ele alınmasını ve görevlinin belirtilmesini gerektirir.

c — Yangınla savaş, ilerleyen teknolojiye ve artan şehirleşmeye paralel olarak, kaliteli itfaiye personeline ve pahalı, teknik araçlara ihtiyaç hissettirmektedir.

Sayıları durmadan artan bütün belediyelerin ve her türlü yerleşme alanının ayrı ayrı bütün bu kaynaklara sahip olmaları mümkün değildir. Üstelik, sahip olma, atıl kapasite ve israf demektir.

Bu itibarla hizmet, kaynakları en iyi değerlendirecek bir kuruluş tarafından görülmeli, kaynak yetersizliği ve israfı böylece önlenmelidir.

Bu görüşlerinin sonucunu, itfaiye hizmetlerinin;

a — Belediyelerde kalmasının,

b — Belediyelerle ilgisinin kesilerek bir merkezî idare birimine (İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma İdaresi) verilmesinin,

c — İl Özel idareleri tarafından ifa edilmesinin,

Daha uygun düşeceği biçiminde özetlemek mümkündür.

Hepsinde de gerçek payı olan bu görüşlerden, memleketimiz koşullarına en uygun ve yukarıda anlatılan sorunun nedenlerini önemli ölçüde giderecek olanın bir karma sistem olduğu düşünülmektedir. Şöyle ki;

Önce ifade etmek gerekir ki, itfaiye hizmetlerinde, yangını önleyici tedbirleri almakla, yangınla savaşmayı birbirinden ayırmak gerekir.

İtfaiye hizmetinin ilk aşaması olan yangını önleyici tedbirleri almayı ve uygulamayı belediye idaresinden ayrı düşünmek ve bu görevi belediyeden almak mümkün değildir. Çünkü, hizmetin bu aşamasında alınması gerekli tedbirleri aldırarak ve koalamak, belediyelerin asıl görevleridir. Halihazır harita ve imar planının düzenlenmesi ile başlayıp bunların bütün uygulamaları sırasında ve diğer çeşitli belediye görevlerinin yapılması ile birlikte düşünülmesi gereken yangını önleyici tedbirler, belediye tarafından yapılması mümkün ve zorunlu olan görevlerdir.

İtfaiye kuruluşlarının fiilen yapmakta oldukları ifade olunan görevler de (Ağaçların ve yolların sulanması gibi) aynı niteliğe sahiptirler.

Bu nedenlerle, yangını önleyici tedbirleri almak ve uygulamakla ilgili görevlerin halen olduğu gibi, belediyeler tarafından yapılması gerekir. Köylük yerlerde görevli, köy idareleri ya da ilçe tüzel kişiliği olmalıdır.

İtfaiye hizmetinin teknik ve pahalı olan yangınla savaşmak aşamasında, mevcut sistemden farklı yeni bir uygulama düzeni bulmak gerekmektedir. Gereğin nedenleri, buraya kadar olan açıklamalarda dile getirilmiştir. Yeni uygulama, yangınla savaş hizmetinin görevlisinin il özel idaresi olması şeklinde düşünülmektedir.

Çünkü, merkezî idarenin merkezî nitelikli hizmetlerle birlikte, bütün yurt yüzeyinde yangınla savaş hizmetini de üstlenmesi, hem kendisinin hem de hizmetin niteliği ile bağdaşmaz. Üstelik bu sistemin ekonomik olmaması da çok mümkündür. Özellikle halk katkısının ve halkın yangın söndürmeye katılmasının azalacağını belirtmek gerekir.

Ancak merkezî idarenin, şimdi olduğu gibi, itfaiye hizmetiyle hiç bir ilgisinin bulunmayacağını düşünmek de mümkün değildir. Görevli kuruluşa yardımcı olmak, kaynak sağlamak, standartları saptamak ve uyulmasını sağlamak gibi merkezî seviyedeki görevler, bir merkezî idare kuruluşu tarafından üstlenilmelidir. İtfaiye hizmetinin sivil savunma ile yakın ilgisi düşünülerek bu kuruluşun İçişleri Bakanlığı olması uygun görülmektedir.

İl özel idaresi yangınla savaş hizmetlerinin görevlisi olarak yeterli örgütünü kurmalı, donanım ve personele sahip olmalıdır. Merkezî idare ve belediyelerle ilişkileri düzenlenmelidir.

Yine aynı şekilde, itfaiye örgütüne sahip özel ve resmî kurumlarla özel idarelerin ilişkileri ve karşılıklı yardımlaşmaları da düzenlenmelidir. Bu konunun ilkelerini merkezî idare getirmeli, valiye uygulamada yetki tanınmalıdır.

Bütün bu kurumlar, belediyeler, köyler ve halk, özel idarenin hizmet giderlerine katılmalıdırlar.

Öneri

1 — Yangını önleyici her türlü tedbiri almak ve bunları uygulamak belediye ve köylerin (ya da köylerle küçük beldelerde ilçe tüzel kişiliğinin),

Yangınla savaşmak, il özel idarelerinin,

İtfaiye hizmetleriyle merkezî seviyede ilgilenmek İçişleri Bakanlığının,

Görevleri olmalı, bütün bu kuruluşlar arasında koordinasyon sağlanmalıdır.

2 — Özel ve resmî kurumlarla özel idareler arasındaki hizmet ilişkileri düzenlenmeli, vali bu ilişkileri uygulatma yetkisine sahip olmalıdır.

3 — Halk, mahallî idareler ve kurumlar, özel idarenin yangınla mücadele giderlerine katılmalıdırlar.

4— Mevcut mevzuat, önerilen görev bölüşümüne uygun bir anlayışla yeniden düzenlenmeli ve dağınkılıktan kurtarılmalı,

Gerek yangını önleyici gerek yangınla savaşı amaç edinen itfaiye hizmetlerinin yapılış biçimi, personelin ve halkın, hak ve yetkileri belirtilmelidir.

5 — İtfaiye hizmetlerini yürütmekle görevlendirilen personel, sayı ve seviye bakımından yeterli hale getirilmeli, hizmet içi eğitimleri sağlanmalı,

İtfaiyecilik, özenilen bir meslek durumuna getirilmeli, personele özel haklar tanınmalıdır.

VII — ULAŞTIRMA GÖREVLERİ

Belde sınırları içindeki sulara ve kara yollarında seyreden ulaştırma araçları ve bu araçları kullananların sağlıklarını denetlemek suretiyle belde esenlik ve düzenliğini sağlamayı ve gerektiğinde belde halkının ulaşım ihtiyacını karşılamayı amaç alan belediye ulaştırma hizmetleri, aşağıda iki ayrı bölüm halinde incelenmektedir.

A) KARA ULAŞTIRMASI GÖREVLERİ

1) Görev

Belde sınırları içinde yolcu taşıma işinin doğrudan doğruya belediyelerce ya da belediyeler tarafından verilen izin ve imtiyazları gereği kişiler ve firmalar tarafından sağlanıp yönetilmesi ve belde sınırları içindeki kara ulaştırma işlerinin belediyelerce düzenlenip denetlenmesi konusunda, belediyelere;

a — Belediye sınırları içinde yük ve yolcu taşıt aracı sağlamak ve işletmek, (1580 sayılı Kanun Mad. 15/9, 19/5)

b — Taşıt araçlarının kişiler tarafından işletilmesi için tekel niteliğinde olmamak üzere izin vermek, (1580 sayılı Kanun Mad. 19/5)

c — Belediye sınırları içerisinde kişilerce yapılan yolcu taşımalarına ilişkin ücret tarifeleriyle (1580 sayılı Kanun Mad. 83/7), belediyelerce yapılan yolcu taşıma ücret tarifesini düzenlemek, (1580 sayılı Kanun Mad. 70/8, 5237 sayılı Kanun Mad. 39)

ç — İmar ve yol istikamet planlarında trafik güvenliğini düzenleyici, kamuya özgü, yol, meydan, yeşil alan, park, otopak gibi yer ve tesislere ait bölgeleri ayırmak ve bunlara ilişkin uygulamaları izlemek, (6785 sayılı İmar Kanunu ve Tüzüğü),

d — Belediyeden izin alınmadan yolcu taşınmasını önlemek, (1580 sayılı Kanun Mad. 15/9)

e — Belediyece düzenlenmiş olan yolcu taşımalarına ilişkin ücret tarifelerine uyulmasını sağlamak, (151 sayılı Kanun Mad. 1)

f — Trafik akımının güvenli bir biçimde olmasını sağlamak amacıyla, trafik tarifeleri düzenlemek, (1580 sayılı Kanun Mad. 15/10)

Görevleri verilmiştir.

Bu görevlerin uygulanmasında;

a — Yolcu taşıma işinin pek az belediye tarafından yapılabilirdiği, yapılan yerlerde de yönetimin farklı olduğu,

b — Belediyelerce işletilen taşıt araçları tarifelerinin ekonomik kurallara uygun olarak düzenlenmediği ve genellikle zarar edildiği,

c — Bazı belediyelerce hizmetin, belde sınırları dışına da taşırıldığı,

ç — Yolcu taşıma işinde kullanılan ulaştırma araçlarının alınmaları ve onarılmaları konusunda alım satım mevzuatının sıkıntı yarattığı,

d — Tesbit edilen ücret tarifelerine uygunluk denetiminin etkili olmadığı, bu konudaki müeyyide uygulama yetkisinin trafik örgütüne tanınmasının hizmetin niteliği ile bağdaşmadığı,

e — Belde sınırları dışında seyreden ulaşım araçlarının ücret tarifelerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi konusunun sahipsiz bulunduğu,

f — Trafiğin düzenlenmesi ve denetlenmesi konusunda trafik zabıtasına da görev verildiği ve bu kuruluşun bütün yurt yüzeyinde görev yaptığı, ancak 6085 sayılı Kanunun ve özellikle 76 ncı maddesinin, trafik örgütü ile belediye arasında kesin bir görev ayırımı yapmadığı, bu karışıklığın uygulamada farklılık ve güçlük yarattığı, üstelik trafik polisinin mevcut olmadığı beldelerdeki hizmetin sahipsiz olduğu, buralardaki belediyelerin fiilî uygulamaya girdikleri,

Görülmektedir.

Aynı zamanda birer sorun niteliğinde olan bu durumların düzeltilmesi gerekir.

Öneri

1 — Trafik örgütü ile belediye arasındaki görev karışımına son verilmeli ve hizmetin sahipsiz bulunduğu yerler için görevli bulunmalıdır.

a — Trafik örgütünün bulunduğu beldelerde hizmet bu kuruluşça yürütülmeli,

b — Trafik örgütünün bulunmadığı beldelerde hizmet genel kolluk tarafından düzenlenmeli,

c — Genel ve özel kolluğun bulunmadığı beldelerdeki hizmet belediyece yürütülmeli,

ç — Genel ve özel kolluğun bulunduğu beldelerde, belediyeler, bu kuruluşun görev alanına girmiyen ve ilgilenilmeyen tüm trafik hizmetlerinin (Tarife düzenlemek, denetlemek gibi) görevlisi olmalıdırlar.

2 — Belediyeler, gerekir ve ihtiyaç duyarlarsa, belediye sınırları içinde ve dışında yolcu taşıma hizmetini bizzat yapmalı ya da izin vererek başkalarına yaptırabilmelidirler. Hizmet, işletme şeklinde yürütülmelidir.

Merkezî idare belediyelere, gerekli yardımları yapmalıdır.

Belediyelere, hizmetin yapımında kolaylık sağlanmalıdır. (2490 sayılı Kanuna bağlı olmamak, ortak onarım atelyeleri kurmak ya da merkezî idareye ait tesislerinden yararlanmak gibi)

3 — Belde sınırları içinde çalışan araçların ücret tarifeleri belediyelerce, il sınırları içinde çalışan araçların ücret tarifeleri de il özel idarelerince düzenlenmeli ve denetlenmelidir.

Belediyeler, ücret tarifeleriyle ilgili denetim ve müeyyide uygulama yetkisine sahip olmalıdırlar.

2 — İlişki

a — Belediye sınırları dışında fakat il sınırları içerisinde belediyelerce 40 seneyi geçmemek üzere işletilecek otomobil, otobüs ve omnibüs araçları için o il tüzelsiğinden izin alınması gerekir. (İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanununun 3.Nisan.1330 tarihli değişik 78/3 maddesi)

İlişki işlememektedir. Esasen işlemesi mümkün ve doğru da değildir.

Öneri

İl özel idaresine tanınan, belediyelerce işletilecek araçlara izin verme yetkisi, kaldırılmalıdır.

b — Birden çok belediyeyi ilgilendiren banliyö ulaştırma araçlarından alınacak pay oranının belirtilmesinde İçişleri Bakanlığının hakemliğine başvurulması lâzımdır. (5237 sayılı Kanun Mad. 7)

İlişkinin uygulama alanı bulmadığı anlaşılmıştır.

Öneri

İki mahallî idare arasında üst vesayet makamı olan İçişleri Bakanlığının hakemlik etmesi yararlı ve devamı gerekli bir ilişkidir.

c — Belediye ulaştırma hizmetleri ile Devlet ulaştırma hizmetlerinin dengeli bir biçimde yürütülmesi Ulaştırma Bakanlığına aittir. (4770 sayılı Kanun Mad. 1/C ve 16/2)

Öneri

Teknik, ekonomik ve sosyal koşullar, merkezî idarenin böyle bir müdahalesini gerektirecek yönde gelişmekte olduğundan, hükmün Kanunda olduğu biçimde korunması yerinde olacaktır.

ç — Şehir içi ulaştırmalarına ait tramvay, metro, tünel, trolley-büs, otobüs, teleferik, funüküler gibi tesis ve işletmeler için belediyelerce verilecek imtiyaz ve izinlere ilişkin sözleşme ve şartname tiplerinin ihtiyaçlara uygun biçimde düzenlenip onaylanmasıyla bunların uygulanması görevi Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına aittir. (6973 sayılı Kanunun 7347 sayılı Kanun ile değişik Mad. 3/G - 1)

Öneri

İlişki, merkezî idarenin mahallî idare üzerinde genel nitelikteki bir düzenleme görevidir. Değişik tutum ve anlayışa dayalı düzensizliğin önlenmesi, uygulamada birlik ve benzerliğin sağlanması bakımından önemlidir.

Bu itibarla, Kanun hükmü olduğu gibi korunmalı, ancak gerçekleşmesi, etkenliğinin sağlanması için gereken tedbirler üzerinde durulmalıdır.

d — Belediye sınırları içerisinde kalan Devlet yollarıyla bu yollara bitişik diğer yol ve sokaklarda kullanılması gereken trafik işaret levhalarıyla cihazlarının Karayolları Genel Müdürlüğüne sağlanması, kurulması ve devam ettirilmesi (6085 sayılı Kanun Mad. 15) kabul edilmiştir.

Uygulama, madde metnine uygun biçimde olmamaktadır. Levha ve cihazların bedeli çoğu kez İçişleri Bakanlığı emrindeki trafik fonundan karşılanmakta, bazan da adı geçen Genel Müdürlükçe gösterilen biçimde belediyelerce yaptırılmakta, trafik komisyonlarınca saptanan yerlere dikilmekte, bir kısım beldelerde ise Karayollarınca yaptırılmakta, ilgili belediyelerce dikilmektedir.

Öneri

Devlet, il ve köy yollarının trafik işaret, levha ve cihazları, bu yolları yapmakla görevli olan kuruluş tarafından hazırlanıp kurulmalı ve korunmalıdır.

Belediyeler, diğer tali yolların tesislerini, merkezî idarece belirtilecek normlara uygun biçimde yapmakla görevli olmalı, diğer kuruluşların yaptığı tesislerin idamesinde, bu kuruluşlarla işbirliği sağlamalıdır.

B — BELEDİYELERİN YAKIN SAHİL ULAŞTIRMASI GÖREVLERİ

1 — Görev

a — Belediye sınırları içersindeki deniz, göl ve nehirlerde gerektiğinde ufak ulaştırma araçları sağlamak ve işletmek,

b — Belde sınırları içinde deniz, göl ve nehirlerde çalıştırılan bazı küçük deniz ulaştırma araçlarının sağlamlığına, temizliğine dikkat ederek, bunların en fazla alabilecekleri yük miktarını ve dayanma güçlerini, sınıflarını, numaralarını saptamak ve işletenlerin yeterlik ve sağlıklarını kontrol etmek, ücret tarifelerine uymalarını sağlayacak tedbirleri almak, yürürlükteki mevzuat gereğince yetkili dairelerden verilen belgelere dayanılarak işlemlerini izne bağlamak,

Görevleri belediyelere verilmiştir. (1580 sayılı Kanun Mad. 15) 9/10)

Denizcilik Bankası T.A.O. Kanununun belirttiği yerlerde, görevlerin, Banka işletmeleri tarafından yapılması öngörülmüştür. (5842 sayılı Kanun Mad. 7, 8)

Belediyeler, yakın sahil taşıtı ulaştırma görevlerini genellikle yapmamaktadırlar. Hizmet, Denizcilik Bankasıncı yürütülmektedir.

Yakın sahil trafiğinin düzenlenmesi görevi de aynı durumdadır. Bu durumun önemli nedeni, belediyelerle merkezî idare arasında görev karışımının bulunmasıdır. Halihazırda aynı nitelikli görevleri yapmakla hem Ulaştırma Bakanlığı, (4770 sayılı Kanun) hem de belediyeler görevlendirilmişlerdir ve uygulamada çoğunlukla Ulaştırma Bakanlığı, gerekli çalışmayı yaptığından, belediyeler konu ile ilgilenmemektedirler.

İki kuruluş, sınırları belli görevler verilmelidir.

Öneri

Yurt yüzeyinde su ulaşımını sağlamak ve trafiği düzenlemek, merkezî idarenin görevidir. Belediyeler, merkezî idarenin görevli kurulu-

şunun bulunmadığı yerlerde ve bu idarece saptanacak kurallara göre aynı görevleri yapmalıdırlar.

2 — İlişki

a — Belediyelerin elinde bulunan mahallî nitelikte olmayan, ekonomik ve askerî yönden önemli iskele ve rıhtımları merkezî idare belediyelerden almağa yetkilidir. (3004 sayılı Kanun Mad. 3, 4)

Bu konuda hükümetin yetki sahibi tutulması, ülke yararları açısından doğrudur. Bu itibarla bu konuda farklı bir yol düşünülmemektedir.

Öneri

İlişkinin ön görüldüğü biçimde sürdürülmesi uygun görünmektedir.

b — Belediyelerin elinde bulunan iskele, rıhtım ve genel trafiğe yarayan kanal, kayık ve sallardan alınması gereken geçiş resim ve ücret tarifeleri, belediye meclisince düzenlendikten sonra Ulaştırma Bakanlığı'nın incelemesi üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlük kazanmaktadır. Tarifeler üzerinde değişiklik yapmak, ekonomik gereklerle göre bazı limanlarda bazı eşyayı vergi ve resimden bağışık tutmak, Bakanlar Kurulunun yetkileri arasındadır. (3004 sayılı Kanun Mad. 1 ve 2, 5237 sayılı Kanun Mad. 20)

İlişki haliyle ağır işleyen ve zaman kaybına yol açan bir nitelik göstermektedir. Esasında konunun Bakanlar Kurulu kararını gerektirecek önemde olmadığı da düşünülebilir.

Öneri

Sözü edilen resim ve ücret tarifelerinin saptanmasında uyulacak esaslar Ulaştırma Bakanlığı'nca hazırlanmalı ve bu esaslara uyumu sağlamak amacıyla onama yetkisi valilere bırakılmalıdır.

VIII — ÇEŞİTLİ GÖREVLER

Bu bölümde, diğer görev gruplarına dahil edilmeyen görevler toplu halde incelenmektedir.

1 — Turizmle İlgili Çalışmalar Yapmak

Ülkemizde turizm konusu oldukça yakın tarihlerde ele alınmıştır. Bu itibarla bazı yeni kanunların verdiği görevler dışında belediyelere, turizmle ilgili görevler verilmemiştir. Ancak beldeye hizmet amacına yönelen görevlerin turizme geniş ölçüde yarar sağlayacağı da gözden uzak tutulmamalıdır.

Turizmle ilgili görevleri şöyle tanımlamak mümkündür :

a — Turistik tesisler kurmak : Belediyeler turistlerin konaklama, eğlenme, dinlenme, bilgi ve kültürlerini artırmak, turistik yerlere kolayca ve rahatça gidebilme olanaklarını sağlamak amacıyla bir takım görevleri üstlenmek durumundadırlar.

b — Turistik faaliyetlerde bulunmak : Bu başlık altında (5) tür faaliyet saymak mümkündür :

b₁ — Eğitim görevleri, (Turizmin manevî ortamının yaratılabilmesi için halkın, yönetici ve görevlilerin eğitilmesi, tercüman - rehber yetiştirilmesi)

b₂ — Tanıtma ve Propaganda çalışmaları,

b₃ — Turistik tezahürler ve cazibeler yaratılması görevleri, (Geçici bir zaman için turist çeken fuar, sergi, festival gibi hareketler)

b₄ — Turistik kolaylıklar, (Turistlere belediyelerin sunacağı hizmet ve kolaylıklar. Örneğin danışma hizmetleri, taksi, hamal vb. ücretlerin tesbiti ve bunları gösteren listelerin, beldelerin belli başlı yerlerine asılması, turistik mahal ve tesisleri gösteren basit plan ve kroki-lerin hazırlanması, yol işaret ve levhalarının yapılarak gereken yerlere konulması, belediyelere ait dinlenme ve eğlenme tesislerinde turistlere pay ayrılması)

b₅ — Gözetim ve Denetim Görevleri. (Turistik müesseselerin gözetim ve denetimi)

Öneri

1 — Belediyelerin;

a — Belde sınırları içindeki turistik yer ve varlıkları tanıtıcı faaliyet göstermeleri ve propoganda yapmaları, bu hususta diğer mahallî idarelerle ve merkezî idare ile işbirliği yapmaları,

b — Turistik tezahürler ve cazibeler konusunda görev sahibi bulunmaları,

c — Belde sınırları içinde turistik kolaylıklar sağlayıcı faaliyetlerde bulunmaları,

ç — Merkezî idarece saptanacak esaslara turizm müesseselerinin uymalarını sağlamaları, temizlik, intizam ve sağlık denetimlerini yapmaları,

d — Turistlerin konaklama, eğlenme, dinlenme, bilgi ve kültür edinmelerine ilişkin tesislerle, turistik yerlere giden yolları ve yardımcı tesisleri yapmaları, ulaşım araçlarını sağlamaları,

Gerekir.

2 — Turistik potansiyeli yüksek olan yerlere belli standartlara uygun biçimde tesis kurulmasını ve kaynak israfının önlenmesini sağlayan tedbirleri almak merkezî idarenin görevi olmalıdır.

2 — Sokaklara İsim Vermek ve Binaları Numaralamak

a — Görev

Belediye sınırları içindeki alanlara ad, sokaklara ad ya da numara ve tüm binalarla arsalara keza numara verilmesi ve numara ve isim levhalarının düzenli olarak kontrolü belediye görevidir. (1580 sayılı Kanun Mad. 15/31, 1003 sayılı Kanun Mad. 1, 2, 5 ve Numaralama Yönetmeliği)

Belediyeler olanakları ölçüsünde görevi yürütme çabasındadırlar.

Ancak, isim ve numara verilmesi konusunda yetkili belediye organıyla, bu organın görevle ilgili kararının niteliğinin belirtilmemiş olması, uygulamada farklılıklara ve uyumsuzlıklara yol açmaktadır.

Öneri

Sokaklara ad ya da numara, alanlara ad vermek konusunda belediye meclisinin yetkili olduğu açıkça belirtilmeli ve ad vermeğe ilişkin kararlar, vali veya kaymakamın onayı ile hüküm ifade etmelidir.

b — İlişki

İsim ve numara vermeğe ilişkin belediye görevlerini ve bunların yapılış biçimlerini merkezî idare bir yönetmelikle düzenlemiş bulunmaktadır. (1003 sayılı Kanun Mad. 3)

İsim ve numara vermeğe ilişkin görevler yersel niteliktedirler. Ancak isim verme ve numaralama işlemlerinin düzenli ve tek örnek yürütülmesinde merkezî idarenin de yararları olmakta ve konu ile ilgilenmektedir. Diğer yönden belediyeler çeşitli yetersizlikler nedeniyle kendi kendilerine yönetmelik hazırlayabilmek yeteneklerinden yoksundurlar. Kaldı ki, bu olanakları var olsa bile her belediyenin ayrı yönetmelik hazırlayarak uygulamada farklılıklar yaratması kaçınılmaz hâle gelecektir.

Öneri

Numaralama ve ad verme görevlerinin merkezî idare tarafından düzenlenmesi yararlı ve devamı gerekli bir ilişkidir.

3 — Evlendirme İşlerini Yapmak

Belediyeler, belde sınırları içinde yapılan evlenme işlerinin, akit safhasını kapsayan kısmını yürütmekle görevlendirilmişlerdir. (743 sayılı Kanun Mad. 97, 108) Belediye başkanları ya da görevlendirilen kişiler, evlenmenin akit safhasına kadar olan kısmının işlemlerini yapmakta, akdi tamamlamakta ve durumu nüfus idarelerine bildirmektedirler.

Hizmetin yürütülmesi sırasında, gerek evlenecek kişileri, gerekse belediyeleri sıkıntıya düşüren, hizmetin sadelikle ve süratle yürütmesini engelleyen bazı durumların var olduğu görülmektedir. Evlenecek olanlardan istenen bazı belgeler (ikametgâh ilmühaberi gibi) ve uyulması zorunlu birtakım kayıtlamalar (evlenmenin ilânı gibi) bu durumun örnekleridir. Ayrıca, evlenme yaşının ülkemiz koşullarına uymadığı da iddia edilmektedir. Evlenme için gerekli belgelerin sağlanmasında da güçlük ve farklılık vardır.

Evlenme, kişi halleriyle ilgili bir olay, bu bakımdan da evlenmenin tamamlanması mahallî bir hizmettir. Görevlisinin, bu niteliğine uygun olması lazımdır. Ancak, işlemin yürütülmesinde amaç, medenî nikâhı teşvik etmek olmalı, formaliteler, bu amacı gerçekleştirecek ölçüde sadeliğe ve sürate büründürülmelidir. Halbuki halen evlenme formalitesinin çapraşık, belgelerin fazla ve sağlanmalarının güç olduğu görülmektedir.

Amaca uygun düzeltmelerin yapılması gerekir.

Öneri

Evlendirme hizmetinin, akit safhasını da kapsayan kısmı belediyelerce tamamlanmalı ve yürütülmelidir.

Evlenme hizmetinin yürütülmesinde amaç, evlenecek kimseleri medeni nikâh yaptırmaya teşvik etmek olmalı, mevcut durumda bu amaçla uygun düşmediği ve hizmeti aksattığı anlaşılan formaliteler kaldırılmalı ya da basitleştirilmeli, sadeleştirilmelidir.

Bunun için; ilân kaldırılmalı, evleneceklerden ikametgâh ilmi haberi istenilmemeli, diğer belgeler merkezî idarece sağlanıp parasız dağıtılmalı, evlenme yaşı koşullarımıza uygun düşecek biçimde düzeltilmelidir.

4 — Duyurma ve Reklam İşlerini Yapmak

Belediyelerin bu konudaki görevleri (3) grupta toplanabilir :

a — Kanun, tüzük ve bazı yönetmeliklerle, diğer mevzuatın, belediyeler aracılığıyla halka duyurulmasını öngördüğü hususları ilân etmek (1580 sayılı Kanun Mad. 98, 1322 sayılı Kanun Mad. 2, 11),

b — Kendi yayın araçları ile ücret karşılığında ilân ve reklâm yapmak,

c — Belde dahilinde yapılan ilân ve reklâm faaliyetlerini düzenlemek (1580 sayılı Kanun Mad. 15/44)

Mevzuatla ilgili ilân işlemleri, belediyelerce görevin öneminin iyi anlaşılmaması, ilân biçim ve koşullarının belirtilmemiş olması, duyurma araçlarının yetersizliği, bu işleri yürütecek kaliteli personel yokluğu, ilânı gereken metinlerin belediyeye muntazaman gönderilmemesi gibi nedenlerle düzenli olarak yürütülememektedir.

Ücret karşılığı yapılan ilân ve reklâm hizmetleri ise, ücretli yapılması, süre ve koşullarının ilgililerce saptanması ve izlenmesi nedeniyle daha düzenli yapılmaktadır.

Belde dahilinde ilân ve reklam işlerini düzenlemek görevi ise ilân ve reklam resmine ilişkin hükümlerin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi, görevin tanım ve düzenlenmesinin yapılmamış olması, keza personel ve örgüt noksanlığı nedenleriyle tam ve disiplinli olarak yapılmamakta ve bu yüzden beldelerin rahatı, huzuru ve güzelli geniş ölçüde zedelenmektedir.

Özellikle belde dışında bu görev tamamen sahihsiz bulunmaktadır.

Öneri

1 — Mevzuata ilişkin ilân işlemleri daha geniş olanaklara sahip olan merkezî idarece aslî görev olarak üstlenilmeli, yersel nitelikteki ilânlar belediyelere bırakılmalıdır. Ancak belde içinde ilânı vali ve kaymakamlarca gerekli bulunan konularda belediyelerin bu görevi yapma zorunluluğu olmalıdır.

2 — İlân ve reklam yapma ve düzenleme görevleri belde içinde belediyelerce yapılmalıdır.

3 — Belde dışındaki ilân ve reklam hizmetlerini düzenleme görevi, il özel idarelerine verilmelidir.

4 — İlân ve reklam hizmetlerinin yapılması ya da düzenlenmesine karşılık belediyeler, kanunla belli edilmiş bir ücret ya da resim alabilmelidirler.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ORTAK KONU VE İLİŞKİLER

Belediyelerin, kendilerine verilen kamu hizmetlerini yapmaları sırasında diğer kuruluşlarla tesis etmekte oldukları bağ ve ilgilerle, bunlara etkili olan diğer konular aşağıda, benzer olanları bir araya getirilerek ayrı ayrı incelenmektedir.

I — BELEDİYE TÜZEL KİŞİLİĞİNİN KURULMASI, GELİŞMESİ VE SONA ERMESİ

Bir kamu tüzel kişisi ve mahallî idare birimi olarak belediyelerin kurulmaları, gelişmeleri ve sona ermeleri, şu olayları kapsamaktadır.

A — BELEDİYE TÜZEL KİŞİLİĞİNİN KURULMASI

1 — Tek bir köyde belediye kurulması, (1580 sayılı Kanun Mad. 7/A)

2 — Birden fazla köyde ya da köy kısımlarında belediye kurulması, (1580 sayılı Kanun Mad. 7/A)

3 — İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması, (1580 sayılı Kanun Mad. 7/D)

4 — Devletçe meydana getirilen yerlerde belediye kurulması. (1580 sayılı Kanun Mad. 7/D)

B — BELEDİYE TÜZEL KİŞİLİĞİNİN GELİŞMESİ

1 — Beldeye katılma ve beldeden ayrılma (fak ve ilhak), (1580 sayılı Kanun Mad. 7/B, Ç, D)

2 — Belde sınırları içinde mahalle kurulması, isim ve sınırlarının değiştirilmesi, (1580 sayılı Kanun Mad. 8)

3 — Belediye şubesi kurulması, (1580 sayılı Kanun Mad. 10)

4 — Beldeye ad verilmesi ve değiştirilmesi, (1580 sayılı Kanun Mad. 9)

5 — Belde sınırlarının çizilmesi, onaylanması, anlaşmazlıkların çözülmesi. (1580 sayılı Kanun Mad. 5, 6)

C — BELEDİYE TÜZEL KİŞİLİĞİNİN SONA ERMESİ

1 — Belediye varlığının kaldırılması,

2 — Bir beldenin tamamının başka bir belde ile birleşmesi.

Mevcut durumda, bütün bu olayların oluşması, genel çizgilerle 2 koşulun varlığına bağlı tutulmuştur.

1 — Temel Koşullar

Yürürlükteki mevzuat, belediye tüzelkişiliği konusunda şu temel koşulların varlığını öngörmektedir :

a — Nüfus,

b — Mesafe,

c — Gelir.

Bir yerleşim alanının belediye tüzelkişiliği haline gelebilmesi ve katılma ve ayrılmaların mümkün olabilmesi için kesin bir nüfus miktarının ve mesafenin var olması (2 bin nüfus, 500 m. mesafe), belirgin olmayan bir gelirin saptanması gerekmektedir.

2 — Bıçimsel Koşullar

Bir yerleşim alanında belediye kurulabilmesi ya da kurulan belediyenin gelişmesiyle ilgili bazı olayların tamamlanabilmesi için, yukarıda sayılan temel koşulların varlığı yetismemekte, bir takım bıçimsel işlemlerin de var olması ve izlenmesi gerekmekte ve aranmaktadır. Olayların cinsine göre değişmekle beraber, genel olarak bu koşulları şöylece saymak mümkündür :

a — Başvurma ya da istem, (Belediye kurulması için köy ihtiyar meclisinin tutanakla ya da seçmenlerden yarıdan fazlasının yazılı olarak mülkiye amirine başvurusu gibi)

b — Plebisit yapılması, (Belediye ya da belediye şubesi kurulmasında halkın oyuna başvurulması gibi)

c — Çeşitli ve çok sayıda merci ya da kuruluşun karar alması görüş bildirmesi, (Tüzel kişilikle ilgili olayların tamamlanması sırasında;

- 1 — İl genel meclisi,
- 2 — Danıştay,
- 3 — İdare kurulları,
- 4 — Cumhurbaşkanı,
- 5 — Bakanlar Kurulu,
- 6 — İçişleri Bakanlığı,
- 7 — Mülki amirler,
- 8 — Seçim kurulları,
- 9 — Tapu daireleri,
- 10 — Nüfus idaresi,
- 11 — Devlet İstatistik Enstitüsü
(Devreye girmektedirler.)

Anlatılan bu haliyle, belediye kurulması ve belediyelerin gelişmesi olaylarını düzenleyen bugünkü sistemin;

- 1 — Belediyenin varlık nedeni ve amacı ile bağdaşmadığı,
- 2 — Kısıtlayıcı ve şekilci olduğu,
- 3 — Tüm ülke için geçersiz ve koşullarımıza aykırı olduğu,
- 4 — Hizmetlere yarar sağlamadığı, zaman alıcı olduğu,
- 5 — Ülke kaynaklarının değerlendirilmesini mümkün kılmadığı, Görülmektedir.

Zira; mevcut sistem içinde;

1 — Belediye kurulması gerekli ve yararlı olan yerlerde belediye kurulamamakta, aksine, belediye kurulmasında yarar bulunmayan yerler belediye haline gelebilmektedir. Bu, gelişme ile ilgili diğer olaylar için de aynen söz konusudur.

2 — İşlemler kısa zamanda sonuçlanamamakta, anlaşmazlıklar olmakta ve devrede bulunanlara büyük işgücü yüklenmektedir. Bu, izlenen yöntemin hem olayların hem de işlemleri yürütenlerin niteliklerine aykırı olmasından ileri gelmektedir.

Bu durumlar, ileri sürülen bazı görüşlerin aksine, mevcut sistemin düzeltilmesinin mümkün olmadığını (Örneğin, aranan nüfus ve mesafe miktarlarının değiştirilmesi gibi), tamamen bırakılmasının gerekli bulunduğunu ortaya koymaktadır.

Yeni sistem, olayların niteliklerine ve amaçlarına uygun, ülke kaynaklarını en iyi biçimde değerlendirebilen, koşullarımıza uygun ve sade bir esas getirmelidir.

Her türlü ayrıntı için kanunî birtakım kayıtlamalar ve sınırlamalar getirilmeden, değişik durumlara ve bölgelerin koşullarına uyabilen, esnekliğe sahip ve fakat objektif davranılmasını da sağlayacak bir düzenleme ile yapılabilir.

Öneri

Belediye kurulması, belediyenin gelişmesi ve sona ermesi konularını düzenleyen mevcut kısıtlayıcı, tutarsız ve yararsız sistem değiştirilmelidir.

Yeni sistemde merkezî idareye, belli objektif kurallar içinde hareket serbestisi tanınmalı yetki alanı genişletilmelidir. Örneğin uygulama şöyle olmalıdır.

Belediye Kurulması

1 — Tek bir köyde ya da parçalı yerlerde belediye kurulması :

- Teklifde bulunma ve lüzum gösterme yetkisi valiye tanınmalı,
- Valinin teklifi, bir merkezî kurul tarafından yerinde incelenmelidir.

Bu incelemede, belediye kurulacak köy ya da köy parçalarının,

- Nüfusu, mesafesi, coğrafya durumu,
- Ekonomik ve sosyal potansiyeli,
- Halkın ekonomik gücü ve gelişme seviyesi,

— Tarihi, turizmi ve özellikleri,

Gibi konuları üzerinde durulmalı ve bu özellikleri saptanmalıdır.

İncelemede bakılacak hususlar ve aranacak kıstaslar, objektif olarak, bir tüzük ya da yönetmelikle önceden belli edilmeli, değişik bölgelere uyum sağlanmalıdır.

Kurul, merkezî idarenin ilgili birimlerinin temsilcilerinden kurulmalıdır.

— İnceleme sonunda kurul tarafından düzenlenen gerekçeli ve kanaat taşıyan rapor, il genel meclisinde görüşülmeli ve danışma niteliğinde bir karar alınmalıdır.

— Vali, kendi düşüncesiyle birlikte bu raporu ve genel meclis kararını İçişleri Bakanlığına gönderilmelidir.

— İçişleri Bakanlığı karar yeri olmalı ve olumlu karar, üçlü kararname ile sonuçlanmalıdır.

— Bu sistem ve yöntem, il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması dışında kalan her türlü kuruluş, katılma ve ayrılmalar için aynen geçerli olmalıdır. (İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunlu ve otomatik olmalıdır.)

Belediyenin Gelişmesi

1 — Mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, ad ve sınırlarının değiştirilmesi :

Belediye meclisinin karar alması ve vali ya da kaymakamın onaylaması yeterli olmalıdır.

2 — Belediye şubesi kurulması, kaldırılması, sınırlarının çizilmesi,

— Belediye meclisinin kararını valinin onaylaması yeterli olmalıdır.

— İl merkezi belediye sınırları içinde kurulan ilçelerle, belli durumlara sahip yerlerde şube kurulması zorunlu olmalıdır.

3 — Belde adı :

Belde adının değiştirilmesi konusunda belediye meclisinin karar alması, il genel meclisinin görüşünü bildirmesi ve valinin onayı gerekli olmalıdır.

4 — Belde sınırları :

a — Sınır çizilmesi : Belediyeler, sınırlarını, kendileri çizmelidirler.

b — Sınırın onaylanması : Mahallî mülkî amir, sınırları onaylamalıdır.

c — Sınır anlaşmazlıkları : Sınır anlaşmazlıkları, idarî yargı organlarınca çözümlenmelidir.

Belediye Tüzelkişiliğinin Sona Ermesi

1 — Doğal bir afet ya da belde halkının tamamen göç etmesi sonucu beldenin yok olması : Yok oluş, kuruluşa uygun biçimde tescil edilmesi ve yok olan tüzelkişiliğin hak ve borçları Maliye Bakanlığına devredilmelidir.

2 — Belediye kurulması için aranılan kıstasların yok olması : Kuruluşta uygulanan yöntem uygun olarak belediye veya parçası köy haline getirilmelidir.

3 — Belli bir kısmın beldeden ayrılması : Kurulustaki yöntem izlenerek, ayrılması gerekli ve yararlı olduğu saptanan parçaların, beldeden ayrılması mümkün olmalıdır.

II — BELEDİYENİN ORGANLARI

Belediye tüzel kişiliğinin;

A — Belediye Başkanı,

B — Belediye Meclisi,

C — Belediye Encümeni,

Olmak üzere üç organı mevcuttur. (1580 sayılı Kanun Mad. 3, 20, 77, 99, 100)

Bunlardan belediye meclisi genel karar organı, encümen görüşme ve karar organı, başkan da yürütme organıdır.

Aşağıda, bu organlardan her biriyle ilgili ilişkiler ve diğer konular, değişik durumlara göre ayrı ayrı tanıtılmaktadır.

A — BELEDİYE BAŞKANI

1 — Başkanlık Sıfatının Kazanılması

a — Seçim

Belediye başkanlığı sıfatının seçimle kazanılma biçimi 1580 sayılı Kanunu değiştiren 1963 tarihli ve 307 sayılı Kanunla düzenlenmiştir. Bu kanuna göre :

Belediye başkanlığı seçiminde çoğunluk usulü uygulanır ve seçim; serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, 4 yılda bir defa ve her belde bir seçim çevresi sayılarak yapılır. (Ek Mad. 1, 2, 3)

Seçilme yeterliğine sahip her vatandaş belediye başkanlığına adaylığını koyabilir. (Ek Mad. 4)

Seçimler, seçim kurullarınca yönetilir ve en çok oy alan aday belediye başkanı seçilir. (Ek Mad. 10) Belediye başkanlığına seçilen kişiye, ilçe seçim kurulu tarafından tutanağı verilir ve tutanağın bir örneği seçim kurulunca ilân ettirilir, ayrıca mahallin en büyük mülkiye amirine ve belediyeye bildirilir. (Ek Mad. 10, 12)

Belediye başkanlığı seçimine ilişkin itiraz ve anlaşmazlıklar, belli yöntemlere uyularak il ve yüksek seçim kurulu tarafından çözümlenir. (Ek Mad. 11)

Görüldüğü üzere belediye başkanlığı sıfatının kazanılması ile ilgili bütün işlemler seçim kurulları tarafından yürütülmekte ve sonuçlandırılmaktadır. Anayasanın 116 ncı maddesinde getirilen ilkeye uygun olan bu sistemde, merkezî idarenin herhangi bir katkısı ve etkisi mevcut değildir.

b — Atama

Bakanlar kurulunca gerek görülmesinde, bazı beldelerin belediye başkanlarının merkezî idare tarafından atanması ve çıkarılması, başkanlığın vali ve kaymakamlara verilebilmesi kabul edilmiştir. (1580 sayılı Kanun Mad. 94)

İlişkinin bazı dönemlerde işlediği bilinmektedir.

Mansup belediye başkanlığı olarak tanınan ilişkinin, Anayasa-ya aykırı bir yönün bulunmadığı, ancak demokratik koşullara da uygun

düşmediği görülmektedir. Bununla beraber ülke koşulları ve ihtiyaçlar, mansup belediye başkanlığının müessese olarak var olmasını zorunlu kılmaktadır. Zira beldenin ve memleketin güvenliği, selâmeti ya da tabîî afetler gibi nedenlerle seçilmiş bir başkanın değiştirilmesi, başkanlığın doldurulması gerekebilir.

Bu takdirde, başkanlığa, merkezî idarenin güvendiği bir kişinin ya da bizzat merkezî idare ajanının getirilmesinde yarar olabilir. Ancak önemli olan, müessesenin, çeşitli nedenlerle kötüye kullanılması- nı önlemektir. Bunun için, mansup belediye başkanlığının hangi durumların oluşması halinde yürürlüğe konulacağıının belirtilmesi, işleyişinin açıklanması ve denetlemeye tabi tutulması lâzımdır.

Devletin genel güvenliğini ve esenliğini ilgilendiren nedenlerle ya da büyük tabîî afetlerde belediye başkanları, merkezî idare tarafından atanabilmeli,

Bu nedenlerin varlığını Bakanlar Kurulu kararlaştırmalı ve bu idarî tasarrufa karşı ilgili belediyenin ve seçmenlerin idarî yargıya başvurmaya hakları olmalıdır.

Öneri

Mansup belediye başkanlığı var olmalı, ancak istinaî ve belli durumlarda uygulanabilmelidir.

Mansup belediye başkanlığına gidilmesini Bakanlar Kurulu kararlaştırmalıdır.

Kaymakam ve valiler mansup belediye başkanı olabilmelidir.

c — Başkan Vekili Atama

Aslında belediyenin ve belediye meclisinin bir iç işlemi olan başkan vekili atanması konusunda, iki özel ilişki kurulduğu görülmektedir.

c₁ — Bir başkan vekili varken yeniden bir başkan vekili seçilmesine gerek olduğu hallerde, yeni başkan vekilinin seçimini yapmak için valiyeye meclisi toplantıya çağırarak yetkisi tanınmıştır. (1580 sayılı Kanun Mad. 93)

Kamu hizmetinin aksatılmadan yürümesini amaç edinen ve belediyelere yardım niteliğinde olan ilişkinin, aynen saklanması uygundur.

c₂ — Belediye başkanlığı ile belediye meclisinin aynı zamanda boşalması ya da meclisin çağırmadan itibaren 3 gün içinde başkan vekili seçememesi hallerinde, il merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanına ve diğer yerlerde valilere uygun bir kişiyi başkan vekili atama yetkisi tanınmıştır (1580 sayılı Kanun Mad. 93)

Başkan vekilinin idare tarafından atanması, olağan koşullarda belediye meclisine ait olan bir yetkinin ayrıcalığıdır. Ayrık uygulama için Kanunda öngörülen durum bir zorunluluğun ifadesidir. Bu bakımdan ilişki belediye meclisinin düzenli ve devamlı çalışmasını sağlama amacına dönüktür ve belediyenin yararınaadır.

Ancak, atanacak başkan vekilinin niteliği konusunda idareye çok geniş takdir hakkı tanındığı görülmektedir. «Münasip bir başkan vekili», yoruma, tartışmaya ve hoşnutsuzluğa neden olabilir. Başkan vekilinin asgarî niteliklerinin belirtilmesi ve örneğin meclisin eğilimlerine uygun, seçilme yeterliğine sahip belde sakinleri, koşullarının konulması uygun olur.

Yine ayrıca, ilişkiyi düzenleyen hükmün karışıklığına da dikkati çekmek gerekir. «Meclis tarafından çağırmadan itibaren 3 gün içinde» deyimini uygulayıcıyı yanıltacak niteliktedir. Madde, «valinin çağırmasından itibaren meclisin 3 gün içinde başkan vekilini seçememesi» anlamını verecek biçimde düzeltilmelidir.

Öneri

Başkanın ve başkan vekilinin görev yapamamaları yüzünden yeni bir başkan vekili seçimi yapılması gerekirse, meclis bu seçimi yapmak üzere vali tarafından toplantıya çağırılmalıdır.

Belediye başkanı ile meclisin birlikte boşalmaları ya da başkan vekilinin, vali tarafından davet olunan meclis tarafından 3 gün içinde seçilmemesi halinde, gerek il merkezi belediyelerinde gerekse diğer yerlerde valiler, seçilme yeterliğine sahip bir belde sakinini başkan vekili olarak atamalıdır.

2 — Belediye Başkanının Özlük İşleri

a — Belediye Başkanının Ödenegi, Yolluğu, Tazminatı

Mevcut durumda belediye başkanının ödeneği konusu düzenlenmemiştir. Bu boşluk uygulamada, farklılıklara ve anlaşmazlıklara yol

açmaktadır. Başkanlık, karşılığı ödenmeden yapılacak bir hizmet olmadığına göre, yapılabilecek ödemelerin, koşullarımıza uygun biçimde Belediye Kanunuyla düzenlenmesi uygundur.

Beldenin temsilcisi olan belediye başkanına, bu sıfayın gerektirdiği ek bir ödeme yapılması (tazminat) da, aynı düşünce içinde düzenlenmelidir.

Harcirah Kanununun, günün ihtiyaçlarına cevap vermediği, görevi gereği bu Kanunla fazlaca ilişkili bulunan başkanın, gerçek yol giderlerini karşılayan bir sistemin getirilmesinin zorunlu olduğu anlaşılmaktadır.

Öneri

Belediye başkanına, görevi karşılığında ödenecek ücretin miktarı, Belediye Kanunu ile saptanmalıdır.

Saptama, belediyeler gruplandırılarak yapılmalı ve her gruba giren belediyede yapılacak ödemelerin tavan ve tabanı belirtilmelidir. Belediyeler, bu taban ve tavan içinde, gerçek ödeme miktarını kendileri kararlaştırmalıdır.

b — Belediye Başkanının İzni

Belediye başkanının izni konusu, mevzuatla düzenlenmemiştir.

Uygulamada iznin alınışı, süresi ve kullanılması konusunda bir birlik bulunmadığı ve her belediyedeki uygulamanın farklı olduğu görülmektedir.

Belediye başkanı idarece atanmayıp, doğrudan halk tarafından seçilen bir kamu görevlisi olduğuna göre, izni konusunda meclise yetki tanımak en olumlu yol olarak görülmektedir. Zira meclis de halk tarafından seçilmektedir ve başkanı denetlemek durumundadır. Meclis toplantı halinde olduğu zaman başkanın izin süresini ve kullanılma tarihini belirtmelidir. Belirtilen tarih dışında izne ayrılmak zorunluluğunda kalınırsa, meclisin olağanüstü toplantıya çağırılması bu prensibin bir gereği olmak lâzımdır.

Yıllık izin dışında kalan kısa süreli izinlerin encümenden alınması, hem bu kısa izinlerden, hem de yıllık izinlerden mahallî mülkiye amirine önceden bilgi verilmesi uygun olur.

Öneri

Belediye başkanlarının izini konusundaki kanunî boşluk ve farklı uygulama giderilmeli,

Belediye başkanlarının yıllık izinlerinin meclis, kısa süreli izinlerinin encümen tarafından kararlaştırılacağı ve izin kullanmalarının önceden mülkiye amirine duyurulacağı hakkında hüküm getirilmelidir.

c — Belediye Başkanının Hastalığı

1580 sayılı Kanunun 93 üncü maddesiyle belediye başkanının hastalığı nedeniyle başkanlıktan ayrılması halinde yerine başkan vekilinin görev yapması kabul edilmiş, hastalıkla ilgili diğer konular düzenlenmemiştir.

Uygulamada belediye başkanlarının, belediye personeli kabul edildikleri ve hastalıkları halinde haklarında «Belediye Memur ve Müstahdemleri Tüzüğü» hükümlerine göre işlem yapıldığı görülmüştür.

Belediye başkanlarının hastalık durumlarının, ne kadar süre ile hastalık raporu alabileceklerinin, raporun alınma biçiminin ve tedavi giderlerinin nasıl ödeneceğinin saptanması gerekir. Bu konuların düzenlenmemiş olması uygulamada duraksama ve anlaşmazlıklara neden olmaktadır.

Öneri

Belediye başkanının hastalanması halinde başkanın ve belediyenin durumlarının ne olacağını açıklığa kavuşturan hükümler getirilmeli, bu arada hastalığın azamî süresinin ne kadar olacağı, tedavi giderlerinin nasıl ödeneceği belirtilmelidir.

c — Belediye Başkanı Hakkında Kovuşturma Yapılması

Yürürlükteki mevzuat, belediye başkanına disiplin cezası uygulanmasını öngörmemiştir. Bu durum, görevin niteliğine uygundur.

Cezaî bakımından belediye başkanları, Memurin Muhakematı Kanunu hükümlerine tabi tutulmuşlardır. (1580 sayılı Kanun Mad. 102) Görevlerini yaparken ya da görevleri dolayısıyla suç işleyen belediye başkanlarının, memurların kovuşturma usulüne tabi tutulmalarında, bir aykırılık ya da tutarsızlık görülmemektedir.

Öneri

Belediye başkanlarına disiplin cezası uygulanamamalı;

Suç işlemleri halinde haklarında yapılacak kovuşturma memurlara uygulanan yöntemle benzer olmalıdır. Belediye başkanları hakkında mülkiye amirleri ve belediyeleri denetleme yetkisine sahip merkezî idare birimleri kovuşturma yapabilmelidir.

3 — Belediye Başkanlığının Sona Ermesi

Belediye başkanının, başkanlık görev ve sıfatı çeşitli biçimlerde sona erebilmektedir.

a — Belediye Başkanının Ölümü

Mevzuatta, başkanın ölümü konusuna açıklıkla değinen bir hüküm yoktur. Ancak, 1580 sayılı kanunun 93 üncü ve 307 sayılı Kanunun ek 3 üncü maddelerinde, ölüm konusuna dolaylı şekilde cevap verilmektedir. Cenazenin kaldırılması ve gider konularının düzenlenmesi gerekir.

Öneri

Belediye başkanının ölmesi halinde yeni seçimler yapılınca kadar, başkanlık görevi, başkan vekili tarafından yürütülmeli, başkanın cenaze giderleri belediyece karşılanmalıdır.

b — Belediye Başkanının Görevden Çekilmesi

Yürürlükteki mevzuatta, belediye başkanlarının görevlerinden çekilmelerini düzenleyen herhangi bir açıklama mevcut değildir. Bu yüzden uygulamada farklılık, anlaşmazlık ve karışıklık olmaktadır.

Görevden çekilme dilekçesinin nereye verileceğinin düzenlenmesi gerekir. Bu konuda çeşitli yollar düşünülebilir. Ancak, hizmetle en çok bağlantısı olanın mülkiye amiri olduğu görülmektedir.

Görevden çekilme dilekçesi verilmekle hüküm ifade edeceğine göre, kabulü için yer saptamaya gerek yoktur. Ancak olağanüstü durumlar için bir farklılık getirilmelidir.

Öneri

Belediye başkanlarının görevden çekilme dilekçelerini yazılı olarak mahallin en büyük mülkiye amirine verecekleri, olağanüstü du-

rumlar dışında görevden çekilmenin, dilekçenin verildiği andan itibaren geçerli olacağı, kabul edilmelidir.

c — Belediye Başkanına İsten El Çektirilmesi

Belediye başkanının isten el çektirilmesi, değişik mevzuatın farklı hükümleriyle düzenlenmiştir. (1580 sayılı Kanun Mad. 93, 102, 5442 sayılı Kanun Mad. 16, 31/D, Memurin Muhakematı Kanunu Mad. 12, Mülkiye Teftiş Heyeti Tüzüğü Mad. 25)

Hükümlerin dağınık, karışık, çapraşık, birbirini tutmaz biçimde olduğu ve belediye başkanlığı görevinin özelliklerine uygun bulunmadığı görülmektedir. Bu durum uygulamada duraksama ve farklılık yaratmakta, belediye başkanları için güvensizlik ve uygulayıcı için güçlük nedeni olmaktadır.

İsten el çektirmenin amacı, kamu hizmetinin ve kamu güvenliğinin korunmasıdır. Bu bakımdan amaca uyarlığı oranında müessesenin var olması gerekir. Bir belediye başkanının yaptığı bir davranış nedeniyle görevinden hemen ayrılmasında, hizmet ve güvenlik yönlerinden sakıncalı durumlar doğabilir.

Ancak belediye başkanının görevinden ayrılmasında, yani isten elinin çektirilmesinde, belediye başkanlığının özelliklerine uygun bir sistem bulmak ve uygulamak gerekir. Bu sistem, bir yandan isten el çektirilmeyi mümkün kılmalı, diğer yandan kötü kullanmaya engel olmalıdır. Bu, isten el çektirmeye hangi durumlarda gidilebileceğinin açıklıkla belirtilmesini ve kimlerin isten el çektirmeye yetkili bulunduklarının belli edilmesini gerektirir.

Halbuki mevcut durumda belediye başkanına isten el çektirme koşulları açıklıkla belli edilmemiştir. İsten el çektirmeye yetkili bulunan kişiler bakımından da bir karışıklık vardır.

Bu arada, mülkiye müfettişlerine, belediye başkanını isten el çektirme yetkisi tanıyan Tüzüğün kanunî bir dayanağının bulunmadığına, İl İdaresi Kanununun da yetkiyi «memur ve müstahdemlerle» sınırladığına da işaret etmek gerekir.

Belediye başkanının isten el çektirilmesi konusu, görevin özelliğine uygun biçimde ve açık hükümlerle yeni baştan düzenlenmelidir.

Öneri

Belediye başkanlarının, işten el çektirilmeleri mümkün olmalıdır.

Belediye başkanlarını, sadece valiler işten el çektirmeye yetkili olmalıdırlar. Belediye başkanlarını denetlemeye yetkili olan merkezi idare birimleri ve temsilcileri, bu konuda karar almaya yetkili olan valiye durumu bildirmelidirler.

Farklı işten el çektirme nedenleri birleştirilmeli ve örneğin Memurin Muhakematı Kanununda öngörülen kriter benimsenmelidir.

İşten el çektirme müessesesi, Belediye Kanunu ile düzenlenmelidir.

ç — Belediye Başkanının Görevine Son Verilmesi

1580 sayılı Kanunun 53 üncü maddesinde, belediye meclisinin feshedilmesi koşulları ve yöntemi anlatıldıktan sonra, fesih nedenleri olarak açıklanan eylem ve işlemlere katılan belediye başkanlarının da Danıştay kararıyla görevlerine son verileceği ifade olunmuştur.

Belediye meclisi, feshedilmesini gerekli kılan bir davranışta bulunduğu takdirde, Danıştay kararı ile nasıl feshediliyor ve organlık sıfatı kayboluyorsa, bu davranışa katılan belediye başkanına da aynı işlemin uygulanması normal bir hukukî gerektir.

Bu bakımdan ilişkinin aynen devam etmesi uygun olur.

Öneri

Belediye meclisinin feshedilmesini gerektiren ve kanunla saptanmış bulunan fiil ve işlemlere katılan belediye başkanlarının görevine, Danıştay kararı ile son verilmesi müessesesini düzenleyen 53 üncü maddenin son fıkrasındaki ilişki korunmalıdır.

d — Belediye Başkanının Düşürülmesi

1580 sayılı Kanun, belediye başkanının düşürülmesini, farklı durumlara göre değişik hükümlerle düzenlemiştir.

d₁ — Çalışma Raporu Üzerine Düşme

Belediye başkanına ait çalışma raporunun meclis tarafından 2/3 çoğunlukla yetersiz görülmesi halinde, vali ya da kaymakamın görüşünün alınarak, Danıştayca belediye başkanının düşmesine hükmedilebileceği kabul edilmiştir. (1580 sayılı Kanun Mad. 76)

d₂ — Gensoru Üzerine Düşme

Meclis gündemine alınmış gensoru önergesine başkanlıkça verilen cevabın yeter görülmemesi halinde, yukarıda açıklanan ilişkinin uygulanarak, başkanın düşürülmesi öngörülmüştür. (1580 sayılı Kanun Mad. 61)

d₃ — Seçilme Yeterliğini Kaybetme ya da Mahkûmiyet Üzerine Düşme

Belediye başkanlığına seçildikten sonra, seçilme yeterliğini kaybeten, görevini kötüye kullanma ya da herhangi bir suçtan dolayı en az altı ay hapse hüküm giyen belediye başkanının, İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine, Danıştay kararıyla başkanlıktan düşmesi kabul edilmiştir. (1580 sayılı Kanun Mad. 91)

Öngörülen ilişkilerin Anayasaya uygun ve ülkemiz koşulları bakımından doğru olduğu görülmektedir. Ancak 91 inci maddenin işleyişi için İçişleri Bakanlığının aracı yapılmasında bir gerek ve yarar olmadığından, diğer benzer ilişkilerle birlik sağlanması için bu konuda da Danıştayla valilerin görevli bulunmaları uygun olur.

Öneri

1 — Belediye tüzelkişiliğinin karar organı olan belediye meclisinin, yürütme organı olan belediye başkanını denetlemesiyle ilgili olan yetersizlik ve gensoru müesseseleri aynen devam etmelidirler.

2 — 91 inci madde ile kurulan ilişki sürdürülmeli, ancak;

Belediye başkanlığına seçildikten sonra, başkanlık görevini kötüye kullandığı mahkeme kararıyla anlaşılan başkanlar, hükümlülük süreleri her ne olursa olsun, Danıştay kararıyla başkanlıktan düşmeli; diğer suçlar için 6 aylık hükümlülük koşulu aranmalı,

Başkanlıktan düşmeyi gerektiren durumları Danıştaya İçişleri Bakanlığı değil, ilgili valilikler bildirmelidirler.

4 — Belediye Başkanının Diğer Organlarla İlişkileri

Belediye başkanının, belediyenin diğer iki organı olan meclis ve encümenle anlaşmazlığa düşmeleri halini düzenleyen hükümler şunlardır:

a — Belediye Başkanı ile Encümen Arasındaki Anlaşmazlık

1580 sayılı Kanunun 97 inci maddesiyle; belediye başkanı ile belediye encümeni arasında anlaşmazlık olduğunda meclisin anlaşmazlığı inceleyerek bir karara bağlaması, bu karar hakkında encümen ya da belediye başkanının valiye başvurmaları halinde, ilçe belediyeleri için il idare kurulunca, il merkezi belediyeleri için il idare kurulunun görüşü alarak Danıştayca karar verilmesi, kabul edilmiştir.

Belediye başkanı ile encümen arasında çıkan anlaşmazlık, belediyenin bir iç meselesi olduğuna göre, bunun çözümlenmesi yetkisinin en yetkili organ olan meclise tanınması doğrudur.

Ancak meclisin anlaşmazlık konusunda aldığı kararı, diğer meclis kararlarından farklı nitelikte görmeyi gerektiren bir durum söz konusu değildir. Bu bakımdan, başkan ile encümen arasındaki anlaşmazlığa ilişkin meclis kararını da normal meclis kararı olarak mütalaa edip, aynı itiraz yöntemine bağlı tutmak uygun olur.

b — Belediye Başkanı ile Meclis Arasındaki Anlaşmazlık

Belediye başkanı ile belediye meclisi arasındaki anlaşmazlık hakkında, belediye başkanının valiye başvurusu üzerine, ilçe belediyeleri için il idare kurulu, il merkezi belediyeleri için il idare kurulunun göredir. (1580 sayılı Kanun Mad. 97)

Üst bölümde belirtilen görüş bu ilişki hakkında da aynen geçerlidir. Meclisin, başkanla anlaşmazlık konusu olan kararı, normal meclis kararı kabul edilmeli ve aynı işleme bağlı tutulmalıdır.

Öneri

Belediye başkanı ile encümen ve meclis arasında ve belediye encümeni ile meclis arasında çıkan anlaşmazlıklar, belediyenin en yetkili karar organı olan meclis tarafından çözümlenmeli, meclisin bu kararına karşı, normal meclis kararlarında benimsenen esas ve yönetime uygun biçimde, itiraz edilebilmelidir.

B — BELEDİYE MECLİSİ

Üyeleri doğrudan halk tarafından seçilen ve genel karar organı olan meclisin, toplantıları ve sona ermesi konuları aşağıda incelenmektedir :

1 — Meclisin Toplantısı

Belediye meclisinin olağan ve olağanüstü olmak üzere iki tür toplantı yapması öngörülmüş (1580 sayılı Kanun Mad. 34), bu toplantıların düzenini sağlamak amacıyla bazı ilişkiler kurulmuştur.

a — Meclisin, Vali Tarafından Olağanüstü Toplantıya Çağırılması

Belediye meclisinin olağanüstü olarak, vali tarafından doğrudan doğruya toplantıya çağrılabilmesi kabul edilmiştir. (1580 sayılı Kanun Mad. 54)

İlişkinin, çalışmayan bir hüküm niteliğinde olduğu ve genellikle uygulanmadığı görülmektedir.

Aksi yönde mevcut bir takım görüşlere rağmen, memleketimizin koşulları açısından ilişkinin belde halkının yararlarının korunması ve belediye meclisinin düzenli çalışması bakımından devam etmesi gerektiği düşünülmektedir.

Ancak ilişkinin, açıklığa kavuşturulması gerekli bazı noktaları vardır. Ezcümle;

— Yetkinin sadece valiye tanınmış olmasının, uygulamayı ve dolayısıyla ilişkinin kurulmasındaki yararı olumsuz yönde etkilediği söylenmektedir. Gerçekten alanı geniş olan illerde valnin, bütün belediyelerle ilgilenmesi güç ya da zaman alıcı olabilir.

— Valinin çağrısına uymamanın müeyyidesinin belli edilmediği, boşluk olduğu ve bu durumun yetkinin kullanılmasını kısıtladığı iddia edilmektedir.

— Meclisin vali tarafından toplantıya çağrılmasının bazı koşullara bağlı olup olmadığı noktası duraksamaya yol açmaktadır.

Bazıları, 54 üncü maddede mevcut «doğrudan doğruya» ibaresinin, herhangi bir koşula bağlı olmaksızın valiye, meclisi toplantıya çağırma yetkisini tanıdığı görüşündedirler.

Bazıları ise yine aynı maddedeki «önemli ve acele bir iş çıkarsa» deyimiyle getirilen kısıtlamanın, valiye tanınan yetki için de söz konusu olduğunu ve valinin ancak bu kayda bağlı olarak meclisi toplantıya çağırabileceğini ileri sürmektedirler.

— Valinin daveti üzerine toplanan meclisin toplantı süresinin önceden belli edilmesinin gerekip gerekmediği konusunda da farklı düşünceler vardır. (28)

Konunun önemine göre sürenin önceden, vali tarafından saptanmasını ve böylece görüşmelerin aceleye getirilmesi ya da savsaklanması ihtimalinin önlenmesini önerenler kadar, sürenin önceden belli edilmesinin gereksiz ve yararsız olduğunu söyleyenler de vardır.

Öneri

Önemli ve acele bir iş çıktığında ilçeler için kaymakam, merkez ilçe belediyeleri için vali, belediye meclislerini olağanüstü toplantıya çağırma yetkisine sahip olmalıdır.

Çağrıya rağmen toplantıyı yapmayan meclisler, belirtilen belli bir süre içinde tekrar toplantıya çağrılmalı, buna da uyulmaması halinde feshine gidilmelidir.

Toplantının süresini meclis saptamalıdır.

b — Meclisin Toplantı Süresinin Vali Tarafından Uzatılması ve Uzatmanın İçişleri Bakanlığına Bildirilmesi

Belediye meclisinin süreleri kanunla sınırlanan olağan toplantılarının zamanında bitmemesi halinde valiye, 15 günü aşmamak üzere süreleri uzatma yetkisi tanınmış ve bunun nedenlerinin İçişleri Bakanlığına bildirileceği kabul edilmiştir. (1580 sayılı Kanun Mad. 54)

Uygulamada, Kanunda açıklanan süreler içinde meclisin işinin bitmeyeceğinin anlaşılması ya da bitmemesi halinde, meclis, toplantı süresinin uzatılmasını kararlaştırmakta ve bu karar belediye başkanı tarafından mülkiye amirine duyurulmaktadır.

Mülkiye amiri bu duyuruyu valiye iletmekte, valilik bu uzatma kararının uygun görüldüğünü belediyeye bildirmekte, diğer yandan da bir yazı ile durumu İçişleri Bakanlığına iletmektedir

Araştırmada, belediyelerin, hem meclisin toplantı süresinin uzatılması arzusunu mülkiye amirine duyurdukları, hem de toplantıya devam ettikleri saptanmıştır. Bu uygulamanın sonucu olarak, valinin toplan-

(28) Bu düşünceler, sadece vali tarafından yapılan davet üzerine toplanan meclisler için değil, tüm olağanüstü meclis toplantıları için geçerlidir.

tısını uygun gördüğünü bildiren yazısı belediyeye geldiğinde, genellikle toplantı (uzatılmış olarak) bitmiş olmaktadır.

Yine araştırmada belediyelerin çoğunluğunun, (özellikle büyük olanların tamamının) kanunî süreler içinde toplantıyı bitiremedikleri ve uzatma yoluna gittikleri,

Valilerin uzatma isteğine mutlaka uydukları saptanmıştır.

Valiliğin belediye meclisinin toplantı süresinin uzatıldığını bildiren yazısı İçişleri Bakanlığına geldiğinde, bu yazı bir işlem görmemekte ve dosyasında saklanmaktadır.

İlişkinin kurulmasındaki amacın, mecis toplantılarını disiplin altına almak olduğu söylenebilir. Toplantıların serbest bir biçimde uzatılması sakıncalı görülmüş ve uzatmalardan Bakanlığın bilgi sahibi olması arzu edilmiştir. Esasen belediye idaresinin görevlerini yapabilmesi için organlarının çalışma koşullarının belli edilmesi zorunludur. Hiçbir ülkede ve hiç bir zaman organlar başı boş bırakılmamışlardır.

Ancak uygulama, mevcut sistemin yararlı olmadığını ortaya koymaktadır. Daha gerçekçi yeni bir düzenleme yapmak gerekir.

Öneri

Belediye meclisi, kanunla belirtilen süreler içinde işini bitirmediği takdirde, alacağı bir kararla toplantıyı uzatabilmeli, valinin bu konuda bir yetkisi olmamalıdır.

Meclisin süre uzatma yetkisi 100 bin nüfusa kadar olan belediyelerde 20 günle sınırlandırılmalıdır.

Süre uzatımından mülkiye amirine bilgi verilmeli, İçişleri Bakanlığının devreden çıkarılmalıdır.

c — Yapılacak Gizli oturumdan ve Gündeminden Mülkiye Amirine Bilgi Verilmesi, Gizli Oturumlara Mülkiye Amirinin Katılması

Yapılacak gizli oturumun ve gündeminin mülkiye amirine duyurulacağı, bunların gizli oturumlara bizzat girebilecekleri ya da bir memur gönderebilecekleri, öngörülmüştür. (1580 sayılı Kanun Mad. 56).

Mevcut durumda, meclis görüşmelerinin açık olduğu ilke olarak benimsenmiş, ancak bir istisna olarak gizliliğe de yer verilmiştir. Gerek

ilişkide, gerekse gizli oturumun kendisinde, açıklığa kavuşturulması gereken bazı noktaların bulunduğu görülmektedir. Ezcümle;

— Gizli oturumun, müessese olarak var olup olmaması konusu tartışılabilir. Bazılarına göre, belediye meclisinin bütün görüşme konuları, belde halkının ihtiyaçlarıyla ilgilidir ve açık olması gerekir. Görüşme konuları içinde gizliliği gerektiren bir durum yoktur. Bu itibarla, esasen demokratik rejime de uygun olmayan gizli oturum, müessese olarak kaldırılmalıdır.

Bu görüşe karşılık belediye meclisinin gizli oturum yapma yetkisine sahip olması gerektiğini savunanlar da vardır. Bunlara göre, meclis, gizli oturum yapma ihtiyacındadır. Özellikle, belediye personelinin durumunun ve hukukunun görüşüleceği meclis görüşmelerinin gizli yapılması gerekir.

Yurdumuz gerçekleri açısından meclise, gizli oturum yapma yetkisinin tanınmasında yarar ve gerek olduğu düşünülmektedir. Meclis üyelerinin, kamu oyunun ve baskı gruplarının etkilerinde çekinmeden konuşabilmelerinde, beldenin ve belde halkının yararına sonuçlar doğabilir.

— Gizli oturum yapılması için öngörülen yöntemin, gizli oturumun amacından sapmasını önlemeye yeterli olmadığı söylenmektedir.

56 ncı maddeye göre meclisin gizli oturum yapabilmesi, şu iki koşulla bağlıdır :

- 1 — Başkan ya da üyenin öneride bulunması,
- 2 — Bu önerinin meclis tarafından çoğunlukla kabul edilmesi.

Görüldüğü üzere her 2 koşul da biçim ve yöntemle ilgilidir. Konunun esasına ilişkin bir sınırlama, örneğin, hangi durumlarda gizli oturuma gidilebileceğine dair bir açıklama mevcut değildir. Kaldı ki, öngörülen biçimsel koşulların yeterli olmadığını iddia etmek mümkündür.

Bu haliyle meclise tanınan gizli oturum yapma yetkisinin kötüye kullanılması ve gizli oturumdan beklenen yarar yerine, bazı sakıncalı durumların ortaya çıkması ihtimali her zaman için mevcuttur. Özellikle çok partili demokratik düzende ve meclis seçimlerinin nispi temsil esasına göre yapıldığı ülkemizde, meclisin bazı konuları kamu oyunundan gizleme eyleminde olması ve meclis görüşmelerinin açıklık ilkesine aykırı davranışlarda bulunması ve böylece müessesenin amacından sap-

tırılması, tedbir alınmasını gerektiren bir ihtimaldir. Meclisin, hangi konu ve olayları gizli olarak görülebileceğinin belirtilmesi ve böylece istisnanın sınırlarının çizilerek, genel uygulama haline gelmesinin önlenmesi gerekir. Bu arada gizli oturum yapılmasına ilişkin yöntemin de bu amacı sağlayacak biçimde yeniden düzenlenmesi lüzumludur.

— Gizli oturumun ve gündeminin mülkiye amirine verilme zamanı belli edilmemiştir. Bu sakıncalı bir boşluktur. Zira gizli oturumun yapılacağı zamanın ve konusunu, daha önceden bilmesinde mülkiye amiri için zorunluluk vardır. Toplantıya hazırlıklı ve bilgili olarak gitmesi gerekir.

Boşluğun giderilmesi ve örneğin gizli oturum gündeminin toplantının yapılmasından 48 saat önce mülkiye amirine verilmesi uygun olur.

— Gizli oturuma katılan mülkiye amirinin ya da yerine gönderdiği memurun, toplantıdaki hukukî ve fiilî durumu belli değildir. Mülkiye amirinin, şu amaçla toplantıda bulunmasının öngörüldüğü söylenebilir:

1 — Mülkiye amiri sadece bir gözlemcidir. Zira, meclis çalışmalarında kanunî bir yetkisi yoktur.

2 — Mülkiye amiri, meclisin, kanuna aykırı davranışlarda bulunmasını ve isabetsiz kararlar almasını, hukuken olmasa bile fiilen önleyebilir.

Ancak, bu amacın sağlanması, mülkiye amirine hukukî yetkiler verilmesini gerektirir. Bu kabil yetki tanınması ise mümkün görülmemektedir.

Bugünkü yetkisiz haliyle mülkiye amirinin meclisin gizli oturumuna katılmasında bir yarar düşünülemez. Yetki tanınması da mümkün olmadığına göre, ilişkinin kaldırılması uygun olur.

Öneri

Belediye meclisleri gizli oturum yapabilmelidirler.

Ancak, gizli oturum yapılabilmesinin koşulları ve yöntemi belli edilmelidir. Bu belirtme, kamu yararı bulunması ve kişisel konuların konuşulması halinde gizli oturum yapılabileceği ve gizli oturumu 2/3 çoğunlukla meclisin kararlaştıracağı, biçiminde olabilir.

Gizli oturum yapılacağı ve gündeminin mülkiye amirine bildirilmesi zorunluluğu ile mülkiye amirinin bu celseye katılabilmesi yöntemi kaldırılmalıdır.

ç — Karar Özetlerinin Mülkiye Amirine Gönderilmesi

Belediye meclisleri tarafından açık ve gizli oturumlarda alınan kararların özetlerinin mahallin en büyük mülkiye memuruna verilmesi kabul edilmiştir. (1580 sayılı Kanun Mad. 56)

Uygulamada, karar özetlerinin niteliği, verilme süresi ve değerlendirilmesi konularında farklılıklar olmaktadır. Özellikle «karar özeti»nin tanımı yapılamamakta ve çok farklı uygulamalar görülmektedir.

Öneri

Belediye meclislerince alınan kararlar aynen, toplantıdan en çok 48 saat sonra mülkiye amirine gönderilmelidirler.

2 — Meclisin Sona Ermesi

a — Meclisin Organlık Sifatının Sona Ermesi

1580 sayılı Kanunun 53 üncü maddesinde sayılan 4 koşuldan birinin var olması halinde, belediye meclisinin, İçişleri Bakanlığının bildiri üzerine Danıştayın kararıyla fesholunması kabul edilmiştir.

Uygulamada, kişilerin, belediye başkanlarının ya da kuruluşların doğrudan doğruya ya da valilik aracılığıyla gönderdikleri, belediye meclisinin feshini isteyen dilekçe ya da yazıları Bakanlığa geldiğinde, dilek incelenmekte ve sonuçta ya düzenlenen dosya, gereğinin yapılması için Danıştay Başkanlığına gönderilmekte ya da dileğinin kabul edilmediği dilek sahibine duyurulmaktadır.

Belediye meclisinin feshini düzenleyen hükümde açık olmayan deyimlerin ve kapsamı duraksamaya yol açan yetkilerin bulunduğu, bu hususun uygulamada uyumsuzluk ve farklılıklar yarattığı görülmektedir. Şöyle ki;

— «Kanunen belirli olan yer» deyimini :

1580 sayılı Kanun, belediye meclislerinin toplantı yerini açıklamıştır. Oysaki bu fıkra, «kanunen belirli olan yer» denilmektedir. Bir boşluğun var olduğu görülmektedir.

Uygulama için sakıncası açık olan boşluğun giderilmesi gerekir.

— «Siyasî mesele, siyasî temenni» deyimleri :

Özellikle uygulayıcılar, belediye meclisinde siyasî parti gruplarının bulunduğunu, mecliste her zaman siyasî çıkışlar olduğunu ve olacağını, bu teşebbüsleri önlemenin mümkün olmadığını, esasen belediye meclisinin siyasî bir organ olduğunu, bu organın karar ve davranışlarından siyasî olanları ve olmayanları ayırmanın olanaksız olduğunu ifade ederek, deyimlerin açıklığa kavuşturulmağa muhtaç olduklarını ileri sürmektedirler.

Bazı ilgililer, deyimlerin açık olmadığını kabul etmekle beraber, açıklığa kavuşturmanın da mümkün olmadığı görüşündedirler.

Bazıları ise, açıklamanın kanunla değil bir tüzükle yapılmasını önermektedirler.

Yapılması en uygun olan fesih müessesesine, amacına uygun koşulu getirecek olan deyimler bulmaktır. İlk amaç, belediye meclisini, devletin bütünlüğünü ve millî birliği bölmeğe yönelen davranışlarda bulunmaktan alıkoymak, ikinci amaç, meclisin görevleri dışında politik beyanlarda bulunmasını ve kararlar almasını önlemektir. Amaca uygun düşen deyimleri kullanmak daha açık ve gerçekçi olur.

— İçişleri Bakanlığının «bildirisi» deyimini :

«Bildiri» sözünün anlam ve hukukî değeri üzerinde farklı görüşler mevcuttur.

Örneğin, bildiri sözünü, «bir belediye meclisinin feshini Danıştardan istemek ya da «bir belediye meclisi hakkındaki başvurmayı Danıştaya iletmek» gibi farklı biçimlerde anlamak mümkündür. Bu farklı anlayışların, farklı uygulamalara ve farklı hukukî sonuçlara yol açacağı ortadadır.

Görüldüğü üzere konu daha çok İçişleri Bakanlığının ve Danıştayın yetki alanlarının belirtilmesiyle ya da daha açık bir deyimle, İçişleri Bakanlığının devrede bulunmasının gerekip gerekmediğinin açıklığa kavuşturulmasıyla ilgilidir.

Mevcut Anayasa ve uygulama karşısında, İçişleri Bakanlığının devreden çıkarılmasının uygun olacağı düşünülmektedir. Belediye meclisinin feshi, validen istenmeli, valilik bu isteği inceleyip, gerekli belgeleri ve görüşünü de ekleyerek, dosyayı Danıştaya göndermelidir.

Vali, herhangi bir baş vurma olmasa dahi, kendiliğinden, meclisin feshini isteyebilme yetkisine de sahip olmalıdır.

Öneri

1 — Belediye meclisinin feshi için öngörülen koşullar açıklığa kavuşturulmalıdır. Bu amaçla :

a — Belediye meclisinin toplantı yeri belirtilmelidir.

b — «Siyasî mesele, siyasî temenni» yerine, «Devletin bütünlüğüne ve millî birliğe aykırı eylem ve işlemlerde ya da görev dışında politik beyanlarda bulunmak ya da kararlar almak» şeklinde daha somut bir koşul getirilmelidir.

2 — Belediye meclisinin feshini isteme yetkisi valiye ait olmalıdır. Vali, başvurma üzerine ya da doğrudan bu yetkisini kullanabilmelidir.

b — Meclis Üyeliğinin Sona Ermesi

Meclis üyeliği sıfatının sona ermesi, belediye meclisi ile seçim kurulları tarafından oluşturulmaktadır. (1580 sayılı Kanun Mad. 30, 45) Bu işlemlerde idarenin herhangi bir katkısı söz konusu değildir. Ancak belediye meclisi üyelerinin, meclis üyeliği görevini yaparken ya da bu görevle ilgili olarak herhangi bir suç işlemeleri halinde, haklarında yapılacak soruşturmanın biçimi konusunda duraksama bulunduğu ve uygulamanın farklı olduğu anlaşılmaktadır. Meclis üyeleri hakkında Memurin Muhakemat Kanununa ya da genel hükümlere göre soruşturma yapılabilir.

Öneri

Meclis üyelerinin üyelik sıfatının sona ermesi konusunda mevcut sistem aynen devam etmeli ve konu, belediye meclisi ile seçim kurulları tarafından çözülmelidir.

Meclis üyelerinin, görevleriyle ilgili konularda işledikleri suçların soruşturulmasında, Memurin Muhakemat Kanununun uygulanacağı, açıklığa kavuşturulmalıdır. Soruşturma yapılması ve işten el çektirme konularında, meclis üyeleri, belediye başkanları ile aynı hukukî durumda olmalırlar.

3 — Meclis Üyelerinin Özlük İşleri

Nüfusu 70 binden yukarı olan belediyelerde meclis üyelerine huzur hakkı verilebileceği, huzur hakkının miktarını belli eden meclis kararının, İçişleri Bakanlığının onayı ile kesinleşeceği kabul edilmiştir. (1580 sayılı Kanun Mad. 156)

Uygulamada, son genel nüfus sayımına göre nüfus miktarı 70 bini aşan her belediyede huzur hakkı ödenmesi yoluna gidilmektedir. Bakanlık, onama yetkisini objektif ölçülere göre kullanmamaktadır. Nüfusu daha az olan belediyelerde hakkı huzur ödenmediğinden, meclislerin toplanması bir sorun olmaktadır. Meclis komisyonları için de aynı güçlük söz konusudur.

Meclis üyelerinin hastalanmaları halinde tedavi giderlerinin ödenip ödenmeyeceği, ne kadar süre ile rapor alınabileceği, izinlerinin nasıl tamamlanacağı konuları da belli değildir.

Öneri

1 — Belediye meclisi üyelerine sarf ettikleri emek ve yoksun kaldıkları geliri karşılayacak bir ödemede bulunulmalıdır. Ödemenin tavan ve taban miktarı, nüfus ve bütçe durumlarına göre belediyeler gruplandırılarak belli edilmelidir. Belediyeler buna uyarak gereken ödemeyi yapmalıdırlar.

2 — Meclis üyelerinin tedavi giderleri belediyelerce ödenmemelidir.

3 — İzin ve hastalık raporu konuları düzenlenmelidir.

III — BELEDİYE ORGANLARININ KARARLARI

Belediye karar organları olan meclisin ve encümenin kararlarıyla ilgili konular aşağıda incelenmektedir :

A — GENEL OLARAK KARARLAR

Belediye meclisinin ve encümenin hangi konularda karar alabilecekleri, 1580 sayılı Kanunda, meclis için 16, encümen için de 10 fıkra halinde, sayılmıştır. (70 ve 83 üncü maddeler) Diğer bazı kanunlarında doğrudan meclise ya da encümene görev verdiği olmaktadır. (3078 sayılı Kanunla meclise, 6830 sayılı Kanunla encümene verilen görevler gibi).

Her iki organın yetki alanlarının, doğru ve hizmet gereklerine uygun olarak saptanmadığı görülmektedir. Örneğin, encümen tarafından kararlaştırılması gerekli ve yararlı olan bazı konular meclisin yetkisi içinde tutulmuştur. Avans, ödünç verme, ödünç alma kararları bu niteliklidir.

Üstelik bazı konuların, belediyenin hangi organı tarafından karara bağlanacağı da belirtilmemiştir. (Tanzim satışına başlanması gibi)

Bu durumlar, hizmeti aksatmakta, organların iş yükünü artırmakta, nitelikleriyle bağdaşmayan konularla uğraşmalarına neden olmakta ve anlaşmazlıklara yol açmaktadır.

Organlara, yapılarına ve çalışma tarzlarına uyan görevlerin verilmesi, karar ve yetki alanlarının belirtilmesi gerekir.

Öneri

Belediye meclisleri, üst seviyede ve genel nitelikte olan kararları almalı, başkan ya da encümen tarafından kendisine getirilen konular hakkında görüşünü bildirmeli, yürütme ile ilgili konulara girmemelidirler.

Encümenler, hizmet ifasıyle ilgili ve karar alınmasını gerektiren her konuyu görüşebilmelidirler.

Meclisin ve encümenin karar alacağı konular, bu kurala uygun biçimde yeniden düzenlenmelidir.

B — KARARLARIN ONANMASI

Karar organlarınca alınan kararlardan bazıları doğrudan doğruya yürürlüğe girmekte bazıları ise onaylama ile tamamlanmaktadır. Onaylama yeri ya da makamları değişiktirler. (Mülkiye amirleri, çeşitli bakanlıklar gibi.)

1 — Encümen Kararlarının Onanması :

Encümence alınan kararlar, genellikle kesindirler. Herhangi bir yerin onayına sunulmadan, doğrudan uygulamaya konulmaktadırlar. Ancak, ayrık olarak, bazı kararların onaylanması gerektiği kabul edilmiştir. (Azamî satış fiyatı koyma ve kamulaştırma gibi)

2 — Meclis Kararlarının Onanması :

Bütçe, kesin hesap, fasıldan fasıla aktarma, ödünç verme ve ödünç alma, avans, ücret tarifeleri, çalışma programı, davaların sulh yoluyla çözülmesi, kolluk yönetmeliği kararları, mülkiye amiri tarafından; meclis üyelerine huzur hakkı ödenmesi, ihtiyarî görev ödeneğinin bütçeden çıkarılması kararları İçişleri Bakanlığı tarafından onaylanmaktadır. Bunlar dışında kalan ve onama ile kesinleşen bazı kararlar da vardır.

Uygulamada onama bir formalite olarak işlemekte, amacı ve kapsamı bilinmemektedir.

Öneri

1 — Encümen kararları, genel olarak onaya bağlı olmamalı, kesin olmalıdırlar. Ancak kamulaştırma gibi onanacağı belirtilecek kararlar ayrı tutulmalıdır. Azamî satış fiyat koyma kararları kesin olmalıdır.

2 — Meclis kararlarından, sadece önemli olanlar ve yürürlüğe konulmadan önce merkezî idarenin süzgeçinden geçirilmesinde yarar bulunanlar onaya bağlı olmalıdır.

Hangi kararların onayla kesinleşeceği belirtilmelidir.

Onayın amacı, kapsamı ve yetkilisi açıklığa kavuşturulmalıdır.

C — KARARLARA İTİRAZ EDİLMESİ, KARARLARIN İPTAL EDİLMESİ VE YÜRÜTÜLMESİNİN DURDURULMASI

Meclis ve encümen tarafından alınan kararlar üzerinde, üç ayrı vesayet türü olan itiraz, iptal ve durdurma, aşağıda ayrı ayrı incelenmekte ve ortak sonuca ulaştırılmaktadır.

1 — İtiraz

Meclis Kararlarına İtiraz

Belediye meclislerinin kesin kararlarına karşı belediye başkanı ya da ilgililer tarafından, ilân tarihinden itibaren 10 gün zarfında valiliğe ve İçişleri Bakanlığına itiraz edilebileceği, itirazların il idare kurulu ve Danıştay tarafından incelenerek karara bağlanacağı, ifade edilmiştir. (1580 sayılı Kanun Mad. 73)

Uygulamada 73 üncü maddeyle ilgili ilişki, ana çizgileriyle şöyle iş-
lenmektedir :

Belediye başkanları ya da belediye meclisinin aldığı karardan men-
faati haleldar olanlar, valiliğe ya da İçişleri Bakanlığına baş vurarak,
belediye meclisinin kararı hakkında 73 üncü maddenin uygulanmasını
istemektedirler. Valilik ya da Bakanlık isteği inceleyerek, il idare ku-
ruluna ya da Danıştaya dosyayı göndermekte ya da baş vurmaya reddet-
mektedir.

Danıştay Üçüncü Dairesi veya il idare kurulu, belgeleri inceleyerek,
itirazın reddine ya da meclis kararının iptaline karar vermektedir.

İlgililerin, meclis kararlarına karşı itiraz yoluna baş vurdukları
gibi, aynı zamanda iptal yoluna gittikleri de olmaktadır. Aynı şekilde,
idare kurulunun itirazın reddine ilişkin kararlarının Danıştay nezdinde
iptalinin istendiği de görülmektedir.

Encümen Kararlarına İtiraz

Belediye başkanına, kanuna ve kamu yararına aykırı gördüğü en-
cümen kararlarının yürütülmesini durdurarak idare kurullarınca ince-
lenmek üzere mülkiye amirine gönderme yetkisi tanınmış,

İdare kurullarının kararlarına karşı da belediye başkanının ya da
encümenin, il idare kuruluna veya Danıştaya itiraz edebilecekleri kabu-
l edilmiştir. (1580 sayılı Kanun Mad. 87)

Uygulamada, belediye başkanları, kanuna ve kamu yararına aykırı
gördükleri encümen kararları hakkında, kendilerine tanınan yetkiyi
kullanmaktadırlar.

2 — İptal

Meclis Kararlarının İptali

1580 sayılı Kanunun «hükümsüz bırakılacak maddeler» başlıklı 74
üncü maddesinde : «adi ve fevkalâde içtimalar haricinde veya vazife ve
salâhiyeti kanuniye hilâfında veya Devlet kanun ve nizamnamelerine
mugayir olarak ittihaz edilen mülhakat meclisi kararları valinin talebi
üzerine vilâyet idare heyeti tarafından, vilâyet merkezi olan mahaller-
de İçişleri Bakanlığının talebi üzerine Danıştayca tetkik olunarak tas-
dik veya iptal olunur» denilmektedir.

Görüldüğü üzere hüküm, valiye ve İçişleri Bakanlığına, belediye meclisi kararlarını, il idare kurulu veya Danıştayda incelemek yetkisini vermektedir. Bu haliyle ilişkiyi, vali ve İçişleri Bakanlığının, belediye meclisi kararlarına itiraz etme yetkisi olarak nitelemek mümkündür.

Uygulamada valinin ve Bakanlığın idare kuruluna ve Danıştaya baş vurma için bir süre şartı aranmamakta,

İdare kurulunun ve Danıştayın karar vermeleri konusunda da belli bir süreye uyulmamakta,

İl idare kurulu kararının iptali için Danıştaya dava da açılmaktadır.

İlişkinin kapsamına dahil bulunan meclis kararları için bir sınırlama söz konusu değildir. Yani kesin olan ve olmayan, her türlü meclis kararı, ilişkinin kapsamı içindedir.

Encümen Kararlarının İptali

Encümen kararlarının iptali konusu, özel olarak düzenlenmemiştir. Anayasanın 14 üncü ve Danıştay Kanununun 30 uncu maddelerinin, encümen kararlarını iptali için dava yolunu açık tuttukları bilinmektedir.

Encümen kararları aleyhinde hak ve menfaatleri bozulanlar tarafından Danıştaya iptal davası açılmaktadır.

3 — Durdurma

Genel Olarak Durdurma

İdarî yargı organları, kendilerine gelen her türlü idarî uyuzmazlık hakkında yürütmenin durdurulmasını kararlaştırabilmektedirler. Kapsama, meclis ve encümen kararlarının da dahil olduğunu ayrıca belirtmeye gerek yoktur. (521 sayılı Danıştay Kanunu Mad. 94)

Meclis Kararlarının Durdurulması

Belediye meclisinin kesin nitelikli olan kararlarına karşı belediye başkanı ya da ilgililer tarafından yapılan itirazların sonuçlanmasına kadar valiye, itiraz edilen kararın uygulanmasını durdurma yetkisi tanınmıştır. (1580 sayılı Kanun Mad. 73)

Yetkinin, bir yandan «itiraz edilen karar» la sınırlandırılmış olduğu, diğer yandan alanının belirtilmemiş bulunduğu dikkati çekmektedir.

Encümen Kararlarının Durdurulması

Belediye başkanı, kanuna ve kamu yararına aykırı gördüğü encümen kararının yürütülmesini durdurabilmektedir. (1580 sayılı Kanun Mad. 87)

Encümen kararının durdurulabilmesi yetkisi, sadece belediye başkanına tanınmıştır. Valinin, böyle bir yetkisi yoktur.

Belediye meclisi ile encümenin aldığı kararların yürürlüğe girmesini engelleyen ya da kısıtlayan önemli vesayet müesseseleri olan, itiraz, iptal ve durdurmanın, mevcut hukuk rejimi ile bağdaşmayan yönlerinin bulunduğu ve hizmet gerekleriyle uyumadığı görülmektedir. Gerçekten;

— Encümen ve meclis kararlarının farklı itiraz, iptal ve durdurma sistemlerine ve biçimine bağlı olmaları işlemlerin niteliğine uygun düşmemekte ve yararlı olmamakta, aksine uygulamayı çaprasık hale getirmektedir.

Her iki organca alınan kararların, aynı espri ve sistem içinde mütalaa edilmeleri gerekir.

— İtiraz, iptal ve durdurma mercileri, işlemlerin niteliğine uygun düşmemektedir. İtiraz, idarî hiyerarşi içinde sonuca ulaştırılması gereken bir hak arama yolu olmalı, iptalden ayrılmalıdır. Böyle yapılmadığı için uygulamada itiraz ve iptal birbirine karıştırılmaktadır.

— İtiraz ve durdurma koşullarının sınırlı tutulması, hizmetlerin ve kuruluşların yararına olmamaktadır.

Kamu yararına aykırı olan kararlar için de bu vesayet müesseselerinin işletilmesi uygun olur.

— Mevcut sistem özellikle belde halkının yararlarının korunmasını ve belediye hizmetlerinin millî planla uyumlu olmasını tam olarak sağlayamamakta, umulan amacı gerçekleştirmemektedir.

Öneri

Belediye meclisi ve encümenince alınan kararların yürürlüğe girmesine ilişkin vesayetin nasıl olması gerektiği konusunda düşünülenler şunlardır :

1 — Belediye meclisi ve encümenince alınan kararlar, farklı değil, aynı sistem ve biçime uyan vesayete tabi tutulmalıdırlar.

2 — Meclis ve encümence alınan kararlara, kişiler ve kuruluşlar, herhangi bir ayırım ve sınırlama yapılmadan, itiraz edebilmelidirler.

3 — İtiraz mercii vali olmalıdır.

Vali, gerek doğrudan, gerekse itiraz üzerine haberdar olduğu meclis ve encümen kararlarının, tekrar görüşülmesini ve yeni bir karara varılmasını meclis ve encümenden isteyebilmelidir.

Valinin bu isteği üzerine karar mercii, kararını geri alabilmeli, düzeltelmeli ya da kararında ısrar edebilmelidir.

4 — Karar organı tarafından tekrar görüşülüp ısrar edilen kararın yürütülmesini vali durdurabilmelidir.

Vali, durdurduğu karar hakkında son sözü söylemek üzere dosyayı idarî yargı mercilerine göndermek zorunda olmalıdır.

5 — İtiraz etme ve durdurma kararı almanın koşulları;

a — Kanunlara aykırılık,

b — Kamu yararına uygunsuzluk,

Olmalıdır.

6 — Meclisin ve encümenin her türlü kararına itiraz edilebilmeli ve durdurulabilmelidir.

7 — İtiraz edebilme, durdurma kararı alma ve iptal etmenin süreleri belli edilmelidir (Örneğin itiraz için kararın ilânından itibaren 7 gün, durdurma ve durdurulan kararları idarî yargıya götürme için 1 aylık bir süre konulabilir).

8 — İtiraz hakkı kullanılmadan idarî dava yoluna gidilememelidir.

9 — İdarî yargı mercileri de durdurulan kararları;

a — Kanuna aykırılık,

b — Kamu yararına aykırılık,

Noktalarından inceleyip karara varmalıdırlar.

10 — Önerilen bu sistemden ayrı olarak, encümen kararlarını durdurma yetkisi, belediye başkanına da tanınmalıdır.

D — MECLİS KARARLARINA İZİN VERİLMESİ

1580 sayılı Kanunun 117/16 ncı maddesiyle, belediye bütçesinden ödenecek maaş ve ücretler toplamının yıllık gelirin % 30 unu aşamıya-

cağı kabul edilmiş ve «ihtiyaca göre ve İçişleri Bakanlığının müsaadesiyle bu miktarın artırılabilceğı» ifade edilmiştir.

İlişkinin kuruluş amacı, kamu parasının, belediyeler tarafından cari giderlere harcanarak israf edilmesini önlemektir. Tabii ki, ihtiyacı fazla personel çalıştırılması da kısıtlanmak istenmektedir.

Ancak ilişkinin amacına ulaşmadığı, etkili ve yararlı olamadığı görülmektedir.

Esasen mevcut personel rejimi içinde, ilişkinin amacına ulaşması mümkün de değildir. Zira belediyeler, değişik istihdam şekilleri uygulamakta, personele maaş ve ücret dışında kalan çeşitli ödemeler yapmaktadırlar (29). İlişki, bu ödemeleri kapsamamaktadır. Ana bütçe dışında mülhak bütçeler de olmaktadır. Yıllık gelir, tahmine dayanmaktadır.

Ayrıca vesayeti kullanmakla görevlendirilen İçişleri Bakanlığının, yetki kriterleri de belirli değildir. Nitekim bu yüzden uygulama otomatik hale gelmiştir.

Aslında amaç olarak ilişkinin yararlı ve gerekli olduğu açıktır. Zira, yapıları ve seviyeleri bilinen belediye organlarının, cari giderleri artırma eğilimlerinin frenlenmesi, belediyelerin lehinedir.

Bu bakımdan, etkili ve yararlı bir uygulama olanağı yaratmayan ve yaratması da mümkün olmayan ilişkiyi, aslını koruyarak, yeni bir düzene sokmak gerekmektedir.

Öneri

1 — Yıllık maaş ve ücretlerin % 30 unu aşması halinde İçişleri Bakanlığından izin alınması gereğini düzenleyen ilişkinin amacı ve aslı, mahallî idareler personel kanunu ile bir çözüme kavuşturulmalı, şekli kısmı ise kaldırılmalıdır.

2 — Belediyelerin özelliklerine göre gruplandırılarak her grubun sahip olacağı personel kadrosunun merkezi idare tarafından belli edilmesi ve belediyelerin buna uymak zorunda bırakılmaları, yeterli ve uygun bir çözüm yolu olarak görülmektedir.

(29) 657 Sayılı Kanunla durum bir oranda değişmiş olmaktadır.

IV — BELEDİYE PERSONELİ :

Belediyeler, kendilerine verilen hizmetleri yapmak için çalıştırmak zorunda oldukları personeli göreve başlatmak ve özlük işlerini yürütmek konularında, diledikleri gibi hareket etmek yetkisine sahip kılınmamışlar, personelle ilgili tasarruflarında bazı kayıtlara uymak ve bu amaçla bir takım ilişkiler kurmak zorunda bırakılmışlardır.

Bu ilişkiler, işleme zamanlarına uygun bir grupta içinde aşağıda incelenmektedirler.

A — ATAMA

1 — Atama Öncesi

a — Memur Kadrosu İhdası

1580 sayılı Kanun, belediye görevlileri olan amir, memur, müstahdem ve işçilerin «adet, maaş ve kadrolarının bütçe ile tesbit ve tasdik olunacağını» (Mad. 88) ifade etmek suretiyle, memur kadrolarının konulması konusunda, bütçenin onaylanmasına ilişkin merkezî idare vesayeti (mülkiye amirinin onayı) ile yetindiği halde, 1939 tarihli ve 3656 sayılı Kanun bu vesayetin dozunu bir hayli artırarak, «belediye memurlarına ait kadroların Bakanlar Kurulunca tasdik olunacağı» esasını getirmiştir. (Mad. 23) Anılan Kanun, vesayet yeri olarak Bakanlar Kurulunu görevlendirmekle birlikte, belediye personeli arasında, kadro bakımından bir ayırım da yaratmıştır. 3656 sayılı Kanunla da doğrulanan bu duruma göre, belediye personelinin memur olanlarının kadroları hakkında son sözü Bakanlar Kurulu söylemekte, memur statüsünde olmayan belediye personeliyle, belediyelere bağlı işletmeler personelinin kadroları hakkında ise, hemen hemen hiç bir vesayet sözü konusu olmamaktadır.

Bir yandan ağır, diğer yandan dengesiz olan bu personel kadro düzeni, 1970 yılına kadar geniş bir uygulamaya sahne olmuştur. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu «Belediye hizmetlerinin gerektirdiği görevler için lüzumlu kadroların alınmasını Bakanlar Kurulunun tasdikine bağlı tutmak» suretiyle, tüm belediye personelinin kadro bakımından aynı yönteme tabi tutmuş ve böylece personel arasındaki mevcut ayrıcalığı ortadan kaldırmıştır. Ancak, kadro konusundaki belediye yetkisinin «Bakanlar Kurulunun tasdiki» gibi ağır bir vesayete bağlı olması ilkesi yine aynen korunmuştur. (Ek Ge. Mad. 6)

Sözü edilen Kanuna göre, belediyeler herhangi bir hizmet için kadro ihdas etmek istediklerinde kadronun; sınıf, derece, ünvan ve adedini İçişleri Bakanlığı aracılığıyla DPD'e göndermek durumunda dırlar. İsteğin tamamlanması, DPD'nin kararına ve Bakanlar Kurulunun onayına bağlıdır.

b — Yevmiyeli Personel Kadrosu İhdası

1958 tarihli ve 4/10195 sayılı «Muayyen ve Muvakkat Müddetli Hizmetlerde Çalıştırılacak Yevmiyeli Personel Talimatnamesi» nin 3 üncü maddesiyle; yevmiyeli teknik eleman kadrosu meydana getirilmesi, genişletilmesi ve değiştirilmesinin, Maliye Bakanlığının görüşü alınmak şartıyla Başbakanlığın iznine bağlı bulunduğu kabul edilmiştir.

657 sayılı Kanunun yukarıda sözü edilen ek geçici 6 ıncı maddesi, «belediye hizmetlerinin gerektirdiği görevler» için lüzumlu kadroların meydana getirilmesini yeni baştan düzenlemiş olduğundan, 4/10195 sayılı kararnameye bağlı Yönetmelikle getirilen yöntem yürürlükten kaldırılmış olmaktadır.

Belediyelerin, çalıştıracakları personel için kadro meydana getirilmesi konusunda serbest bırakılmayıp, merkezî idarenin vesayetine tabi tutulmalarının nedeni, millî gelirden kendilerine ayrılan payı verimli olarak değerlendirmelerini sağlamaktır.

Özellikle ülkemizdeki belediyelerin durumları, hizmete ihtiyaçları ve yöneticilerinin seviyeleri düşünüldüğünde, personel konusunda bir sınırlama ve vesayetin lüzumu kendiliğinden ortaya çıkar.

Ancak bu vesayetin düzenleme biçiminin ve uygulamasının, belirtilen amaca ve hizmete yararlı olması gerekir. Halbuki kadro meydana getirilmesi konusunda öngörülen ilişkinin bu niteliğe sahip olmadığı görülmektedir. Çünkü :

Kadronun oluşturulmasıyla ilgili belediye tasarrufunun Bakanlar Kurulunun onayına bağlı tutulması, hizmetin işleyişini engellemektedir. Bakanlar Kurulu, kadro meydana getirilmesini incelemeye ve karar vermeye elverişli bir yer değildir.

Bakanlar Kurulunun, yetkisini kullanırken uyacağı ilke ve normlar belli edilmemiştir. Bu yüzden, hizmet ve ihtiyaçlara uygun düşmeyen sonuçlar doğabilmektedir.

Anılan bu nedenler yüzünden, kadro meydana getirilmesiyle ilgili ilişki, devrede DPD de olmasına rağmen uygulamada, zaman alıcı olmakta, güç ve sübjektif ölçüler içinde işlemektedir.

Bu durum karşısında yapılması gerekli olanın, vesayetin aslını korumak ve fakat işleyişini amaca uygun biçimde yeniden düzenlemek olduğu görülmektedir.

Öneri

Belediye memurlarının ve teknik elemanlarının kadrolarının meydana getirilmesini, merkezî idarenin geniş vesayetine tabi tutan mevcut ilişki hem düzenleniş hem de uygulanışı bakımından hizmete yararlı olmamakta, amaca uygun düşmemektedir.

Merkezi idare (DPD) nüfuslarına, ekonomik güçlerine ve alanlarına göre belediyeleri gruplandırmalı ve her grup belediye için tip personel kadroları saptamalıdır. Saptama, tüm belediye personelini kapsamalı ve her hizmet dalı için taban ve tavan personel miktarını göstermelidir. Bu düzenleme, Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe giren bir yönetmelikle yapılabilir.

Belediyeler, bu yönetmeliğe uygun davranmak zorunda tutulmaktadırlar.

Belediye meclislerinin, yönetmelik esaslarına göre aldıkları personel kadrolarına ilişkin kararlar, valinin onayı ile yürürlük kazanmaktadır.

c — Yabancı Uyrukluların Çalıştırılması

1932 tarihli ve 2007 sayılı, «Türkiye’de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkındaki Kanun» la, yabancıların belediye hizmetlerinde çalıştırılmaları için Bakanlar Kurulundan izin alınması koşulu kabul edilmiştir. (Mad. 2)

Uygulamada, Bakanlar Kurulu, bu yetkisini Maliye Bakanlığıyla Emniyet Genel Müdürlüğünün görüşleri üzerine kullanmakta ve İçişleri Bakanlığı, işlemin tamamlanmasına aracılık yapmaktadır. Maliye Bakanlığı, yabancıya ödenecek ücret ve bunun transferi hususunda, Emniyet Genel Müdürlüğünde, yabancının Türkiyede çalışmasında bir sakınca olup olmadığı konusunda görüş bildirmektedirler.

Bu üçlü, hatta Başbakanlıkla birlikte dördü olan ilişkinin işlemesi, hizmetin önemiyle orantılı olmayan bir sürenin geçmesine yol açmakta, çoğu kez, kararname çıkmadan yabancı, işini bitirip dönmektedir.

İlişkinin kurulmasındaki amaç, bir yandan gelişen teknoloji ve ihtiyaçlar yüzünden yabancılardan yararlanmanın zorunlu olması, diğer yandan konunun millî güvenlik ve para ekonomisi yönünden bazı sakıncaları da beraberinde taşımasıdır.

Ancak mevcut sistemin ve uygulamanın, bu zorunluluğu ve sakıncayı uzlaştıracak nitelikte olmadığı görülmektedir.

Her şeyden önce sistemin uygulaması ağır işlemektedir. Zaten başka türlü olması da güçtür. Sistemle ilgili işlemlerin akış tarzı belli değildir. İçişleri Bakanlığının, Maliye Bakanlığı ile Emniyet Genel Müdürlüğünün görüşlerini alması, hatta kendisinin devrede bulunması, amaca uygundur ama, hepsi de fiilidirler,

İlişkinin işlemesinde önemli olan nokta, yabancıya ödenecek ücret ve bunun biçimi olduğuna, bunu da en iyi bilebilecek olan Maliye Bakanlığı bulunduğuna göre, bu Bakanlığın tek söz sahibi olması uygun ve yeterli görülmektedir.

Öneri

Yabancı uzman çalıştırmak isteyen belediye, bu yabancının çalışmasında emniyet bakımından bir sakınca bulunup bulunmadığını mahallî emniyet müdürlüğü aracılığıyla öğrendikten sonra, durumu ve dileğini Maliye Bakanlığına iletmeli, Maliye Bakanlığının kararına göre hareket etmelidir.

Maliye Bakanlığının hangi ölçülere göre, ne biçimde karar alabileceği; belediyelerin Bakanlığa baş vurma biçimi, yöntemi, baş vurma ve karar alma süreleri ve gerekli belgeler belli edilmelidir.

2 — Personel Atanması

Belediyede bir göreve atanmada uygulanan normal ve genel kural, belediye başkanının atamayı yapması ve meclisin bu atamayı onaylamasıdır (1580 sayılı Kanun Mad. 96). Ancak bu kuralın istisnalarının mevcut olduğu görülmektedir.

Belediyeye personel atamada, belediye organlarının yetkilerinin kısıtlı olduğu atamalar aşağıda sayılmaktadır.

2a — Belediye Sağlık Personelinin Atanması :

Sağlık personelinin atanması konusunda yetkili kuruluş Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığıdır.

2b — Belediye Tarım Personelinin Atanması :

Tarım personelinin atanması, Tarım Bakanlığının onayına bağlı tutulmuştur.

2c — Belediye Fen ve İmar Personelinin Atanması :

Belediyelerin fen ve imar işleriyle ilgili dairelerinde ya da imar müdürlüklerinde çalıştırılacak teknik personelin atanmalarının, belediyelerin teklifi üzerine İmar ve İskân Bakanlığınca yapılması kabul edilmiştir.

Hatta, 3 aydan daha fazla bir süreden beri açık bulunan kadrolara lüzumu halinde doğrudan doğruya bu Bakanlıkça atama yapılması mümkündür.

2ç — Belediye Ölçü - Ayar Personelinin Atanması :

Belediye ayar memurlarının atanmaları, Ticaret Bakanlığının onaylamasıyla tamamlanmaktadır.

2d — Bazı Belediye Reis Muavinlerinin Atanması :

Ankara ve İstanbul belediye reis muavinlerinin, belediye reislerinin teklifi üzerine İçişleri Bakanlığınca atanması kabul edilmiştir. (1580 sayılı Kanun Mad. 95)

2e — Ankara ve İstanbul Belediyelerinin Bazı Memurlarının Atanması :

«Ankara ve İstanbul belediyeleri erkânı ile belediye şube müdürlerinin, belediye reisinin intihabı ve Dahiliye Vekilinin tasvibi» ile atanması öngörülmüştür. (1580 sayılı Kanun Mad. 96)

2f — Belediye Başkanlığı Mansup Hale Getirilmiş Belediye Memurlarının Atanması :

Belediye başkanlığı mansup hale getirilmiş il merkezi belediyelerindeki memurların valiler, il merkezi olmayan belediyelerdeki memurların kaymakamlar tarafından atanması kabul edilmiştir. (1580 sayılı Kanun Mad. 96)

Belediye personelinin atanması konusunu düzenleyen genel kurala istisna olan ve yukarıda sayılan özel atama şekillerinin 3 grupta toplandığı görülmektedir :

1 — Teknik Nitelikli Belediye Personelinin Atanması :

Yürürlükteki mevzuat, belediyelerin; sağlık, tarım, fen, ölçü ve ayar personelinin, teknik nitelikli hizmetleri yürüten personel olarak kabul edip, atanmalarını ayrı bir yönteme bağlamıştır. Bu ayrılık, adı geçen personelin atanmasında, ilgili bulundukları merkezî idare birimine yetki tanınması yolunda olmuştur. Böyle bir ayrılığa gitmenin nedeni, amacı ve uygulamanın durumu, her bir ilişkiye ait bölümde dile getirilmiştir. Ortak sonuç, özel atama rejiminin benimsenmesini gerekli kılan amacın gerçekleşmediği sistemin yararlı değil, aksine zararlı olduğu noktasında toplanmaktadır.

Bu bakımdan ayrıcalığın kaldırılması ve belediye teknik personelinin atanmasında, belediyenin tek söz sahibi kabul edilmesi uygun olur.

2 — Ankara ve İstanbul Belediyelerinin Personelinin Atanması :

Yurdumuzun en büyük 2 beldesinin reis muavinleriyle, erkânının ve belediye şube müdürlerinin atanması konusunda İçişleri Bakanlığına yetki tanınmıştır. Sözü edilen iki beldenin özelliği gözönünde tutularak Belediye Kanununun hazırlandığı sıralarda, nitelikli personel sağlanmasında güçlük çekileceği düşüncesinin, ilişkinin kurulmasına neden olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim iki belediye, İçişleri Bakanlığı bünyesinden yapılan atamalardan büyük yararlar sağlamışlar, ehliyetli, kabiliyetli ve tecrübeli personel geliştirme olanağı bulmuşlardır. Bakanlığın, nitelikli personelinin büyük belediyelerde çalıştırması, yardım edici ve yol gösterici olmuştur.

Ancak günümüzde, ilişkinin kurulma amacının ortadan kalktığı görülmektedir. Belediyeler, İçişleri Bakanlığı dışında da nitelikle yöneticiler bulabilmektedirler. Son zamanlarda bu tür atamalar da yapıl-

Üstelik, seçimle iş başına gelen başkanların atama ile görev alanmaktadır.

personelle anlaşamamaları da mümkündür. Bu durum, belediye ve personel açısından sorun haline gelebilir ve hizmeti olumsuz olarak etkileyebilir.

Mevcut düzen, belediye özerkliği ve istihdam anlayışıyla de bağdaşmamaktadır.

Bu nedenlerle, Ankara ve İstanbul belediyelerindeki bazı personelin İçişleri Bakanlığınca atanması biçimindeki ilişkinin tüm olarak kaldırılması gerekir.

3 — Belediye Başkanlığı Mansup Olan Beldelerdeki Memurların Mülkiye Amirlerince Atanması :

Mansup belediye başkanlığı sisteminde, başkan, İçişleri Bakanlığı ya da valiler tarafından atanmaktadır. Bizzat vali de kaymakamların da belediye başkanı olmaları mümkündür. Sonuç olarak, bu sistemde merkezî idare, belediye başkanlığını doğrudan ya da dolaylı olarak ele almış olmaktadır.

Aslında demokratik düşünüşle tam bağdaşmayan, bu nedenle de istisnâî hallerde baş vurulan mansup belediye başkanlığının doğal sonucu, memurların da aynı biçimde atanmalarıdır. Belediye başkanını atayan merkezi idarenin, temsilcileri eliyle belediye memurlarını da ataması gerekir. Başka çeşit bir atama, sistemi ve amacı zedeler.

Bu nedenle, mevcut ilişkinin aynen devam etmesi gerekir.

Öneri

Teknik nitelikli olanları da dahil olmak üzere her türlü personeli ni, belediye, kendisi atamalıdır. Sağlık, tarım - veteriner, fen - imar ve ölçü - ayar memurlarının atanmalarında merkezî idareye tanınmış bulunan yetkiler kaldırılmalıdır.

Ankara ve İstanbul belediyeleri personelinden bazılarının atanması konusunda İçişleri Bakanlığının yetkisi bulunmamalı, bu iki belediye, her türlü personelini kendisi atamalıdır.

Belediye başkanlığı mansup hale getirilmiş bulunan beldelerdeki belediye personelini, vali ya da kaymakamlar atamalı ve bu hususu düzenleyen ilişki devam etmelidir.

B — BELEDİYE PERSONELİNİN ÖZLÜK İŞLERİ

1 — İstisnâî Atama Yöntemine Tabi Belediye Personelinin Özlük İşleri

İstisnâî atamaya tabi belediye personelinin özlük işleri, (İzin, terfi, emeklilik, nakil, tecziye, taltif gibi) diğer belediye personelinden

farklı olarak, atamayı yapan merkezî idare birimi tarafından yürütülmektedir.

Esas ve genel görünüş böyle olmakla beraber, uygulamada belediyeler ve personel bakımından farklılıklar da olmaktadır.

Belediye hizmeti gören ve belediye personeli statüsünde bulunan bu tür personelin özlük işlerinin belediye tarafından değil de, ilgili olduğu merkezî idare birimi tarafından yürütülmesi hizmeti aksatmakta, sürtüşmelere neden olmakta ve yerinden yönetim ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

Öneri

İstisnaî atama usulüne tabi belediye personelinin özlük işlerinin merkezî idare tarafından yürütülmesini öngören ilişki düzeni kaldırılmalı ve her türlü belediye personeli üzerinde, belediyelere, belli esaslara uymak kaydıyla, yetki tanınmalıdır.

2 — Belediye Personeline Ek Ödeme Yapılması

Bazı belediye personeline, bazı koşullara uymak kaydıyla, normal aylığı ya da ücreti dışında, aşağıdaki ek ödemelerin yapılması kabul edilmiştir.

a — Fazla Çalışma Ücreti

Belediye memurlarına, miktarı Bakanlar Kurulunca takdir olunan fazla çalışma ücretinin ödenebileceği öngörülmüştür. (3656 sayılı Kanun Mad. 22).

657 sayılı Kanun, fazla çalışma ücretini Devlet memurları açısından düzenlemediği, belediye memurları için hâlâ eski hükümlerin uygulanması gerektiği halde, 1971 Bütçe Kanunuyla belediye personeline ödenecek fazla çalışma ücretine ait esasların, Maliye Bakanlığı ve DPD nin görüşü alınarak hazırlanacak ve Bakanlar Kurulundan geçirilecek yönetmelikle düzenlenmesi kabul edilmiştir. (Mad. 16) Sözü edilen yönetmeliğin halen yapılmadığı, bu nedenle de belediye memurlarına fazla çalışma ücretlerinin ödenmemekte olduğu öğrenilmiştir.

Fazla çalışma konusunda, Devlet memurları için getirilen ilkenin, belediye personeli için de aynen benimsenmesi uygun olur. Fazla çalış-

manın ödüllendirilmesinde ana kural, fazla çalışılan sürenin yıllık izne eklenmesi, istisna olarak da fazla çalışma ücreti verilmesidir.

Belediyeler, düzenledikleri ve onaylanan bütçelerine koydukları fazla çalışma ödeneklerini, herhangi bir izne bağlı olmadan, yönetmeliğe uygun olarak ödeyebilmelidirler.

b — Tazminat Ödenmesi

Bazı kayıtlarla, belediye memurlarının iki üst derecedeki memuriyetlere atanmaları ve kendilerine tazminat ödenmesi mümkün kılınmıştır. (3656 sayılı Kanun Mad. 7)

657 sayılı Kanun, tazminat ödenmesine izin vermemektedir.

Belediyeler için de, keyfiliğe kaçan bir müessese haline gelmiş bulunan tazminatın kaldırılması uygun olur.

c — İşçilere Ödeme Yapılması

Belediyelerle bunlara bağlı teşekküllerin İş Kanunundaki işçi tanımına giren personeline, ücret sistemleri ne olursa olsun, her yıl için birer aylık hak edişleri tutarında ek ödeme yapılacağı kabul edilmiştir. (6772 sayılı Kanun Mad. 1)

657 sayılı Kanun, kapsama dahil kurumların, memur, sözleşmeli personel ve işçi olmak üzere ancak üç istihdam şekline giren personel çalıştırılabileceklerini ve bu personelden işçilerin 657 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmadığını ifade etmektedir. (Mad. 4, 5)

Belediyeler için de aynı esasın benimsenmesi ve işçilere, özellikleri gereği ek ödeme yapılması, ek ödemenin biçim ve yönteminin Bakanlar Kurulunca belli edilmesi uygun olur.

Öneri

1 — Belediye personeline her ne ad altında olursa olsun ek ödeme yapılması konusu, personel rejiminin unsurlarından ve sorunlarından önemli bir tanesidir. Konu, Devlet memurları açısından, 657 ve 1327 sayılı Kanunlarla, belli seçimler yapılarak bir çözüme ulaştırılmıştır. Belediye personeli bakımından, Devlet memurları için geçerli olan sınıklar aynen mevcuttur. Bu bakımdan incelenmekte olan üç ilişki ile birlikte, belediye personeline ait diğer sorunların da asıl çözümü, Mahallî İdareler Personel Kanununun çıkartılmasına bağlıdır.

Belediye personeline de kapsayan, bir «Mahallî İdareler Personel Kanunu» çıkarılmalıdır.

2 — Bu kanunda, Devlet Memurları Kanununun getirdiği esaslar benimsenmelidir.

3 — Belediye personeline fazla çalışma ücreti ödenmesi konusunda 657 sayılı Kanun ilkesi kabul edilmeli,

Tazminat ödenmesi yöntemine son verilmeli,

Belediyede çalıştırılan işçilere ek ödeme yapılması hususunda mevcut sistem aynen devam etmelidir.

3 — Belediye Personeli Hakkında Kovuşturma Yapılması ve Cezalandırma

Bütün belediye memur ve müstahdemlerinin, görevlerinden doğan ya da görevlerini yaparken işledikleri suçlarından dolayı Memurin Muhakematı Kanunu hükümlerine tabi oldukları kabul edilmiştir. (1580 sayılı Kanun Mad. 102) Belediye başkanları, mülkî amirler, belediyele-ri denetlemeye yetkili merkezî idare birimlerinin ajanları, belediye personeli hakkında kovuşturma yapmaktadırlar.

Belediye personelinin inzibatî suçları, uygulanacak cezalar ve karar mercileri, «Belediye Memur ve Müstahdemleri Tüzüğü» nde açıklanmıştır (Mad. 74 - 95).

Mevcut statünün uygun ve tutarlı olduğu, bir sorun yaratmadığı, ancak ilgili hükümlerin dağınık olduğu görülmektedir.

Öneri

Belediye personelinin cezaî ve inzibati suçları hakkında, Devlet memurlarına uygulanan rejimin benzeri benimsenmeli, ilgili bütün hükümler toplu halde bulunmalıdır.

V — MALİ KAYNAK

A — GENEL GÖRÜNÜM

Belediyeler ve merkezî idare, kamu gelirlerinin toplandığı kaynak olan millî gelirden paylarını almaktadırlar. Merkezî idare, kaynakların asıl sahibi olduğu için, belediyelere dilediğince kaynak bırakmakta ve bu genellikle yeterli olmamaktadır. Hem bu yetersizliği gidermek

hem de henüz gelişmemiş olanları desteklemek amacıyla belediyelere, bazan şartlı bazan da şartsız olarak yardım edilmektedir.

Ancak bu yardımların, dağınık, sistemsiz ve dolayısıyla az yararlı olduğu görülmektedir. Hatta yapılan yardımların miktarını ve dağıtım biçimini eksik olarak saptamak dahi son derecede güçtür.

Gelir kaynağı yetersiz ve görevleriyle dengeli olmayan belediyelerin malî düzeninde mevcut aksaklıkların giderilmesi, merkezî idare ile belediyeler arasında bir yandan hizmetlerin ve dolayısıyla bunların gerektirdiği giderlerin, öbür yandan da bu giderleri karşılayan gelirlerin belli esaslar içinde ve sistemli bir biçimde bölüşülmesini ifade eden malî bölüştürmenin (malî tevzin) gerçekleştirilmesi gerekir.

Öneri

1 — Hizmetlerin ve hizmetlerle birlikte gelir ve giderlerin merkezî idare ile belediyeler arasında paylaştırılmasını sağlayacak bir malî bölüştürme sistemi geliştirilmelidir.

Bu sistemde, mahallî kaynakların belediyelere bırakılması ve belediyelere, bu kaynakları kullanma yetkisi tanınması, esas olmalıdır.

2 — Merkezî idarece belediyelere yapılacak yardımlar, belirli ve objektif kural ve yöntemlere göre dağıtılmalıdır.

Yardımların, özendirici, şartlı ya da karşılıksız olmak üzere, amaç ve hizmete uygun nitelikte olması sağlanmalıdır.

B — İÇİŞLERİ BAKANLIĞINCA BELEDİYELERE YAPILAN MALÎ YARDIMLAR

Bir merkezî idare birimi olarak, İçişleri Bakanlığı da belediyelere bazı konularda yardımlar yapmaktadır.

1 — Müşterek Trafik Fonu

1963 tarihli ve 197 sayılı Motorlu Kara Taşıtları Vergisi Kanununun 17 inci maddesiyle;

Hazinece alınan motorlu kara taşıtları vergisi ile trafik zabıtasınca alınan cezaların yıllık toplamı üzerinden % 19 unun müşterek trafik fonuna ayrılması, İller Bankasında İçişleri Bakanlığı emrinde biriken bu hesaptan «trafik mevzuu ile ilgili hizmetlerini bizzat başarma

imkânı bulamayan» belediyelere ve il özel idarelerine, bir komisyon eliyle ve İçişleri Bakanının onayı ile yardım yapılması kabul edilmiştir.

İçişleri Bakanlığı da trafik fonunun dağıtım koşul ve yöntemlerini düzenleyen bir Yönetmeliği yürürlüğe koymuştur.

Uygulamada, belediyelerin istekleri, komisyonda incelenerek karara bağlanmakta ve İçişleri Bakanı tarafından onaylanarak dağıtım yapılmaktadır.

Fonun dağıtımında, yukarıda sözü edilen Kanun hükmüyle, objektifliği sağlamak için bazı kayıtlamalar ve yöntemler getirilmiş, aynı amaçla bir de Yönetmelik yapılmış olmasına rağmen, işleyişde ve uygulamada bazı tutarsızlıklar ve sapmalar olması önlenememiştir.

Örneğin;

a — Fondan yararlanan belediye sayısı ve oranı azdır (% 4). Bu sonuçta, fon kaynağının belli ve sınırlı olmasının etkisi açıktır. Ancak fon dağıtımında yetkili olan komisyonun kuruluş biçimi de bunda etkindir.

b — Dağıtımda, hizmetin gerektirdiği gerçek miktar değil, daha azı ayrılmaktadır. Sonuçta hizmet tamamlanamamakta, verim düşmekte ve formalite çoğalmaktadır.

c — Fona ayrılması gerekenden daha az ödenek genel bütçeye konulmaktadır.

ç — Kanunda ve Yönetmelikte açıklıkla ifade edilmiş olmasına rağmen, fondan yapılan yardımlar amaca uygun olarak kullanılmamakta ve bu önlenememektedir.

d — Ayrımın kapsamına giren trafik hizmetlerinin ne oldukları hususunda kuşku ve farklılıklar vardır.

e — Fon dağıtımında belediyenin katkısı öncelik nedeni olmamaktadır.

Bütün bu sakıncalar, trafik fonunun kaldırılması ya da düzeltilmesi gerektiği yolunda farklı öneriler de bulunulmasına yol açmaktadır. Uygun olanı, müşterek trafik fonunu, merkezî idarenin belediyelere yapacakları yardım içinde saymak ve genel ilişki içinde yerine oturtmaktır. Bu, belediyelerin malî düzeninin kurulmasına ve malî bö-

lstrme sisteminin gerçekleştirilmesine baēlıdır. Fonun var olması halinde ise, ifade olunan sakıncaların ortadan kaldırılması gerekir.

Öneri

Mişterek trafik fonu, şimdiki sistemi ve uygulamasıyla, amacına tam olarak ulaşmamakta ve belediyelere yeterli ölçüde yardımcı olmamaktadır.

Konunun, genel olarak merkezî idare-belediyeler malî ilişki düzeni içinde düşünülerek, bu tümün bir unsuru haline getirilmesi gerekir. Belediyelere yapılacak tahsisî nitelikteki ve bağış biçiminde yardımlar sistemi, malî bölüştürme sırasında göz önünde tutulmalıdır.

Bununla beraber, yalnız trafik fonu konusunda;

Fonun dağıtımını yapacak komisyonun kuruluş biçimi ve çalışma sisteminin yeniden düzenlenmesinin, belediye katkısına öncelik tanınmasının, dağıtımda gerçek ihtiyacın esas alınmasının, yatırımın amacına uygun ve verimli kullanılmasının, etkin bir denetim kurulmasının, trafik ile ilgili hizmetlerin nitelik ve standartlarıyla belirtilmesinin, trafik fonunun kaynağının artırılmasının,

Gerekli olduğu söylenebilir.

2 — Belediyelere Yardım

Maliye Bakanlığı bütçesinde yer alan «Belediyelere Yapılacak Yardımlar ve Ödemeler» isimli bölüm, ilk olarak 1967 yılı bütçe kanunuyla ve «Belediyelere Yardım» adıyla İçişleri Bakanlığı bütçesine aktarılmış ve ilgili bölüme konan ödenekler bu Bakanlıkça belediyelere dağıtmaya başlanmıştır.

1967, 1968 ve 1969 yıllarında sırasıyla bu bölümden 10, 9 ve 10 milyon lira, 394, 364 ve 428 adet belediyeye dağıtılmıştır.

İçişleri Bakanlığı, bütçesine konulan belediyelere yardım ödeneğinin dağıtım esaslarını gösteren bir Yönetmelik de yapmıştır.

Bu Yönetmeliğe göre yardımdan, sadece sonucu alınmış son yıl kesin hesaplarına göre gelirleri toplamı 200 bin TL'nin altında olan belediyeler yararlanabilmektedirler. Yönetmelikte ayrıca, yardım yapılacak işler ve izlenecek yöntem de anlatılmaktadır.

Uygulamada, isteği olup olmadığına bakılmaksızın yeni kurulan belediyelere, hizmet binası yapılmak üzere 25 bin TL. yardım yapılmaktadır.

Diğer her türlü yardımlarda da miktar, en fazla 25 bin TL. olmaktadır.

Belediye yardımları, böyle bir ad taşımamalarına rağmen aslında fondurlar. Zira fonun bütün özelliklerine sahiptirler.

Yine aynı şekilde belediye yardımları, merkezî idarenin mahallî idarelere yaptığı karşılıksız (bağış şeklinde) ve belli bir hizmete ayrılmış olmayan genel yardımlar grubuna dahildir. Yardımın kimlere ve nasıl yapılması gerektiği konusunda kanunî bir sınırlama yoktur. Kanun koyucu, İçişleri Bakanlığına bu konuda geniş bir takdir hakkı tanımıştır.

Ancak İçişleri Bakanlığı, yardımla ilgili takdirini kullanması sırasında uyacağı kuralları belli etmek, yardımları başıboşluktan kurtarıp disiplin altına almak ve yardımları yatırımlara yöneltmek amacıyla bir Yönetmelik yapmıştır.

Buna rağmen yardımların, bünyeden ve uygulamadan gelen ve sorun yaratan noktalarının bulunduğu görülmektedir. Özellikle yardımlar, gelirleri yeterli olmayan küçük belediyelerin bazı önemli hizmetlerinin yapılmasında halk katkısını özendirerek, toplum kalkınması yöntemine uygun bir çalışma düzeni kurabilme amacına tam olarak hizmet edememektedir. Devlet - belediye yardımlaşmasının ve halkın hizmetleri benimsemesi yardımlarla sağlanamamaktadır. Çünkü :

a — Yardım miktarının 25 bin TL. olarak sınırlı tutulması, amaca aykırılık yaratmaktadır. Bugünkü koşullar içinde belediye hizmetlerinden herhangi birini bu para ile yapmak olanağı yoktur. Neticede, yardım amacına ulaşmamakta, hizmet yarım kalmaktadır. Yarım hizmet, maliyeti ve sağlamlığı etkilemekte, halkın benimsenmesini engellemektedir.

b — Halk katkısı genellikle aranmamakta ve sağlanmamaktadır.

c — Yeni kurulan belediyelere otomatik olarak 25 bin TL. gönderilmesi, paranın kullanıldığı yerin ve hizmetin niteliğine uygun düşmemektedir.

ç — Yardımlara konu olan hizmetlerin belli edilmesinde isabetli davranılmamıştır.

d — Yönetmeliğe rağmen dağıtımda sübjektif ölçülere uyulduğu da olmaktadır.

e — Yardımların ayrılma amacına uygun ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığı, etkin olarak denetlenememektedir.

Anlatılan bu sakıncaları da gidererek, belediye yardımlarını, amacına uygun ve yararlı bir müessese haline getirmenin yolu, yukarıda ifade olunduğu üzere, belediyelerin malî olanaklarını düzenlemek ve malî bölüşümü gerçekleştirmektir.

Öneri

1 — Belediyelere yapılacak yardımların miktarı, önceden sınırlandırılmamalı, hizmeti bitirmeye yeterli miktarda yardımın tamamı, hizmet yapıldıkça ödenmelidir.

2 — Yardım yapılmasında mutlaka mahallî katkı aranmalı, katkının fazlalığı öncelik nedeni olmalıdır.

3 — Yeni kurulan belediyelere otomatikman yardım yapılmamalıdır.

4 — Yardım yapılabilecek hizmet çeşitleri standartlarıyla birlikte yeniden belli edilmelidir.

5 — Yapılan yardımların ayrıldığı hizmete harcanması ve verimli olarak kullanılması sağlanmalı, etkili bir denetim işletilmelidir.

6 — Yardımların dağıtılma koşul ve yöntemleri, objektif kurallara bağlanmalıdır.

3 — Asker Ailesi Yardımları (30)

1941 tarihli ve 4109 sayılı, Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkındaki Kanunun 8 inci maddesiyle;

Şehir sınırları dışındaki muayyen tarifeli bütün ulaşım araçlarının 1 ve 2 inci mevki bilet bedellerine, Bakanlar Kurulu kararıyla yapılacak % 3'e kadar zam gelirinin, İçişleri Bakanlığı emrine İller Banka-

(30) Muhtaç asker ailelerine yardım yapılması, belediye görevlerinden bir tanesidir. Bu bakımdan konu, bir belediye görevi olarak incelenmiş ve Raporun «Sağlık Görevleri» bölümünde yer almıştır.

Burada sadece, İçişleri Bakanlığı emrindeki hesaptan belediyelere yardım yapılması konusu üzerinde durulmaktadır.

sına yatırılması ve Bakanlığın bu paraları kendi ihtiyaçlarını sağlayamayan belediyelere (ve köylere) yardım için kullanması,

Kabul edilmiştir.

Uygulamada belediyeler, bir takım belgeler de ekleyerek Bakanlığa yardım yapılması için başvurumaktadırlar. İstek incelenerek kabul ya da reddedilmektedir.

1967 yılında 14 adet belediyeye 318.026 TL.

1968 » 19 » » 607.350 TL.

1969 » 18 » » 276.890 TL.'sı yardım yapılmıştır.

İller Bankasındaki genel hesapta halen yaklaşık olarak 30 milyon TL. mevcuttur.

Yardım sisteminin işleyişinde, mevzuattan ve tutumdan doğan bazı tikanıklıklar olduğu anlaşılmaktadır. Örneğin :

a — Belediyelerin fondan yardım dilekleri genellikle uzun bir süre içinde sonuçlanabilmektedir. Bir başvurma normal olarak 6 ayda tamamlanmakta, 5 - 6 yıl süren ve sonuçlanmayan dilekler de olmaktadır.

Bunun nedeni, belediyelerden ekserisinin böyle bir yardımdan haberdar olmamaları ve Bakanlığın isteksiz tutumudur.

b — Başvurmanın yöntemi, biçimi, formlar, karışık ve çapraşıktır.

c — Fondan, hangi yıl için yardım istenebileceği ve yardım yapılabileceği belli değildir.

ç — İller Bankasında toplanmış olan fon hesabı değerlendirilmemektedir.

Muhtaç asker ailelerine yardım yapılması ve mahallî gelirleri bu yardımın yapılmasına yetişmeyen belediyelerin açıklarının, Bakanlık emrindeki fondan karşılanması, birbirinin devamı olan ve birbirini tamamlayan iki konudur. İki konunun birlikte ele alınarak çözüme ulaştırılmasında zorunluk vardır. Hatta, muhtaç asker ailelerine yardım edilmesi ve belediyelerin merkezî bir fondan desteklenmesi, tüm sosyal hizmetler içinde ele alınması gerekli bir konudur. Sosyal hizmetler ve bu konudaki merkezle ilişkiler, asker ailelerini de kapsamalıdır.

Öneri

Asker ailelerinden muhtaç olanlara yardım etmekle görevli olan belediyelere, İçişleri Bakanlığı emrindeki fondon yardım yapılması biçimindeki ilişki, sosyal hizmetler içinde görülerek düzenlenmelidir.

Bu arada; -

4109 sayılı Kanun ve Yönetmeliğin yenibaştan düzenlenmesi, fondan yararlanma yönteminin açıklığa ve sadeliğe kavuşturulması, fonun değerlendirilmesi gerektiği de söylenebilir.

VI — DENETİM

Çeşitli mevzuat, belediyelerin, merkezî idare birimleri tarafından denetlenmesini öngörmüştür. Bu birimler, merkez ve taşra kuruluşları ve ajanları aracılığıyla belediyeleri denetlemeye gayret etmektedirler. Ancak, denetim için harcanan çabaların fazla semereli olmadığı ve denetimden beklenen amacın tam olarak gerçekleşmediği görülmektedir. Şöyle ki :

Herşeyden önce denetimin amacı belli değildir ya da amaç eksik ya da yanlış saptanmıştır. Uygulamadaki sapmalar da bu duruma eklenince, denetim, yararlı olma özelliğini yitirmektedir.

Örneğin, belediyelerle en yakın ilişkiler içinde bulunan bir merkezî idare birimi olarak İçişleri Bakanlığı, eskiden beri ve halen belediyeler üzerinde kanunlara uygunluğu sağlama amacına dönük bir denetim yapmamaktadır. Bu gözlemi, ekseri denetim mercilerine yaymak mümkündür.

Merkezî idarenin yerinden yönetim kuruluşu olarak belediyeleri, kanunlara uygun davranmaları açısından denetlemeleri gerektiği, açıklama yapılmasına gerek olmayan bir husustur. Ancak denetimin amacı ve kapsamı sadece bununla sınırlı olmamalıdır. Asıl amaç, belediyelerin kurulmalarının ve var olmalarının nedenini göz önünde tutmak ve bunu sağlamaktır. Belediyeler, kamu parasını en iyi biçimde kullanan ve halkın en olumlu hizmetlerini yapan kamu kuruluşları olmalıdırlar. Denetim, bunu amaç almalı, bu arada kanunlara uygun davranılması da dikkate alınmalıdır.

— Hizmete dönük, yol gösterici ve gözetleyici denetim ya hiç yapılmamakta ya da savsaklanmaktadır.

Halbuki asıl yapılması gereken denetim, bu niteliğe sahip olanıdır

— Hizmet standartları belli edilmemiş olduğundan, amaca uygun bir denetim yapılması, esasen imkânsız bulunmaktadır.

— Merkezî kademedede, denetim yetkisine sahip merci ve kuruluşlar bakımından, miktar itibariyle fazlalık mevcuttur. Yetkili ve görevli kuruluşlar arasında, denetim konusunda koordinasyon kurulamamaktadır. Her kuruluşun denetim alanının sınırları belli edilmemiştir. Belediyelerin malî denetimi bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Bugün, belediyelerin malî denetimini İçişleri Bakanlığı, hizmetlere göre diğer bazı bakanlıklar, Maliye Bakanlığı, mülkiye amirleri, Sayıştay ve belediyelerin kendi organları yapmaktadırlar ya da yapmak durumundadırlar.

Görevli çokluğuna rağmen malî denetimin halen yararlı ve etkili bir biçimde yapıldığı söylenemez.

Malî denetim dışında kalan diğer konu ve hizmetlerin denetimi de aynı durumdadır. Hiç denetlenmeyen ya da çok kere denetlenen belediyeler ve hizmetler olmaktadır.

— Mahallî idare muhtariyetine en uygun denetim biçimi olmasına ve kanunla mümkün bulunmasına rağmen otokontrol (denetimin, belediye organ ve personeline yapılması) işlememektedir. Nedenleri üzerine eğilmek ve işler hale getirmek gerekir.

— Aynı niteliğe ve özelliğe sahip hiyerarşik denetim (mahallî idare birimlerinin birbirlerini denetlemeleri) ise hukuken olanaksız hale getirilmiştir.

İl özel idare kontrolörlerince yapılmakta olan fiilî denetimi hukuken mümkün kılmak, geliştirmek ve teşvik etmek gerekir.

— Denetimin, amacına ulaşmasını ve yararlı olmasını engelleyen önemli bir faktör de, denetim sonuçlarının izlenmemekte ve değerlendirilmemekte olmasıdır.

Merkezî idare birimlerinin denetim sonuçlarını izleyip değerlendirecek bir organizasyona gitmeleri ve etkili olabilecek tedbirleri almaları gerekir.

— Denetimin etkisini engelleyen faktörlerden biri de, belediyelerin malî durumu ve saymanlık usullerini düzenleyen mevzuattır.

Belediyelerin saymanlık, alım - satım ve bütçe konularını düzenleyen mevzuat; eski, tutarsız, çaprasık ve ihtiyaçlara cevap vermez haldedir. 1050 ve 2490 sayılı Kanunlarla, Muhasebe Usulü Tüzüğü ve bütçenin biçimi, tipik örneklerdir.

Denetimi güçleştiren ve etkisiz kılan bu düzenlemelerin yeni baştan ele alınmaları gerekir.

Öneri

1 — Belediyeler üzerindeki merkezî idare denetiminin amacı ve kapsamı, açıklıkla ortaya konmalıdır.

Amaç, hizmetlerin verimliliğini artırmak, standartlara ve kanunlara uygunluğu sağlamak ve yol göstermek olmalıdır.

Her merkezî idare birimi, kendi görev alanına giren konularda belediyeleri denetlemeli, denetim alanının sınırları belli edilmelidir.

İçişleri Bakanlığı, hiçbir merkezî idare biriminin görev alanına girmeyen konularla, hepsi için ortak olan fonksiyonları denetlemelidir.

Mülkiye amirleri her konuda denetim yetkisine sahip olmalıdırlar.

2 — Otokontrol ve hiyerarşik denetim işler hale getirilmelidir.

3 — Denetim sonuçları izlenmeli ve değerlendirilmelidir. Merkezî idare bu amaçla örgütlenmeli ve gerekli yetkilerle (yardım yapmak, yardımcı kesmek gibi) kuvvetlendirilmelidir.

4 — Mali denetim konusundaki mevcut boşluk, etkisizlik ve yararsızlık bir çözüme kavuşturulmalıdır. Belediye harcamaları konusunda son sözü söylemeyi sağlayacak bir sistem getirilmelidir.

5 — Belediye bütçeleri sadeleştirilmeli, saymanlık ve alım satım işlerini düzenleyen mevzuat, ihtiyaçlara ve günün koşullarına uygun hale getirilmelidir.

VII — BELEDİYELERLE İLGİLİ DÜZENLEYİCİ METİNLERİN YAPILMASI

Anayasaya uygun olarak, belediyelerin görevleri ve yetkileri, kanunlarla belli edilmektedir. Merkezî idare, kanunların uygulanmalarını kolaylaştırmak amacıyla tüzük ve yönetmelikler de yapmaktadır. Dü-

zenleyici metin olarak isimlendirdiğimiz bu üçlü tasarrufun belediyeler için önemi ve değeri açıktır.

Düzenleyici metinler, genellikle merkezî idare birimlerinden birisinin girişimde bulunmasıyle hazırlanmakta, ilgili diğer kuruluşların görüşleri de alınarak geliştirilmekte ve hukukî hüviyete kavuşturulmaktadır. Düzenleyici metinlerdeki değişiklikler için de aynı yol izlenmektedir.

Ancak belediyelerin kurulmaları, çalışmaları ve gelişmeleri için ihtiyaç duyulan düzenleyici metinlerin, hangi merkezî idare birimi tarafından hazırlanacağı, çeşitli kuruluşlar arasındaki koordinasyonun nasıl sağlanacağı belli edilmemiştir. Bu yüzden çeşitli merkezî idare kuruluşları zamana ve koşullara göre belediyelerle ilgili düzenleme çalışmalarına değişik katkılarda bulunmaktadırlar. Bazen belediyelerle ilgili en yakın kuruluşun görüşü dahi alınmadan düzenleyici metin çıkarılabilmektedir.

Görevin sahibinin belli olmamasının ya da birden çok kuruluşun aynı zamanda kendilerini görevli saymalarının, çeşitli ve büyük sakıncaları olmaktadır. Acil ihtiyaç haline gelen bir yazılı metin, uzun süre çıkarılmamakta ya da boşluklar bulunmaktadır.

Bu aksaklığın giderilmesi ve belli bir görevlinin bulunması gerekir.

Mevcut koşullar içinde görevlinin, İçişleri Bakanlığı olması en uygunu görülmektedir. Zira belediyeleri en iyi tanıyabilecek durumda olan ve belli hizmetlerin yürütücüsü olmayan kuruluş, İçişleri Bakanlığıdır. Bu görev, İçişleri Bakanlığının amacına ve varlık nedenine de uygundur. Tabii ki tek görevlinin bu Bakanlık olması düşünülemez. Hizmetlerin ve ihtiyaçların gelişmesine paralel olarak kurulan çeşitli merkezî idare kuruluşlarıyla, kamu kuruluşlarının da bu konuda görevli olmaları ve söz hakkına sahip olmaları zorunludur. Bu takdirde önemli olan nokta, bu kuruluşlar arasında koordinasyon sağlanmasıdır. Koordinasyon sağlamakla görevli olan ve bundan sorumlu bulunan kuruluşun da belirtilmesi gerekir. Hizmetin ve kuruluşunun niteliği bakımından bu görevin İçişler Bakanlığına verilmesi uygun olur.

Ancak İçişleri Bakanlığının, bu önemli iki görevi yürütebilecek bir örgütlenmeye gitmesi zorunludur. Zira mevcut durumda Bakanlığın, yeterli örgüte ve kaynağa sahip olmadığı görülmektedir. Her üç mahallî idare biriminin ihtiyacı olan düzenleme çalışmalarını yapacak bir birim meydana getirilmesi gerekir.

Yazılı metin konusunda değinilmesi gereken bir husus da, özellikle uygulayıcı için önemli olan, bütün hukukî metinlerin bir araya toplanması, tüm belediye görev ve ilişkilerinin bir tek metinde yer alması ve gerekli ek ve değışmelerin burada yapılmasıdır.

Öneri

Belediyelerin kurulmaları, yaşamaları ve gelişmeleri için gerekli olan düzenleyici metinlerin yapılması ve bu konuda diğer kuruluşların çalışmaları arasında koordinasyon sağlanması görevi, İçişleri Bakanlığına verilmelidir.

Bakanlık, bu görevini yeterli olarak yapabilecek bir örgütlenmeye gitmelidir.

Belediyelerle ilgili düzenleyici metinler, bir arada ve toplu olmalıdır.

VIII — BELEDİYELERE ÖNDERLİK EDİLMESİ VE EMİR VERİLMESİ

Merkezî idarenin çeşitli kuruluşları, belediyelerin duraksamalarını gidermek ve yol göstermek için çalışmalar yapmaktadırlar. Belediye-lere, mevzuatın uygulanması bakımından yardım edilmesini, zorluklarının giderilmesini ve aynı yolu izlemelerini sağlamayı amaç alan bu çalışmalar, uygulamada; genelge yayınlanması, danışmaların cevaplandırılması ve görev yapılması hakkında emir verilmesi şeklinde yapılmaktadır.

Amacı bakımından yararlı olan bu müessesenin uygulamada beklenileni tam veremediği görülmektedir. Zira, aynı nitelikli çalışmalar yapan kuruluşlar arasında koordinasyon sağlanmamakta, yardımlar hayatiyetlerini koruyamamaktadırlar.

Öneri

Belediyelere önderlik edilmesi, duraksamalarının giderilmesi ve yol gösterilmesi, belediyeler açısından yararlı, merkezî idarenin niteliğine uygun bir hizmettir. Bu bakımdan görev, hukukî kaynağa da kavuşturularak, merkezî idareye verilmelidir. Ancak bu arada;

1 — Merkezî idare kuruluşları arasında koordinasyon sağlanması ve bu görev İçişleri Bakanlığına verilmelidir.

Her merkezî idare birimi, kendi görev alanına giren konularda belediyelere önderlik etmeli, bu amaçla yayınladığı genelgeleri, İçişleri Bakanlığına da göndermelidir. İçişleri Bakanlığı, diğer birimlerin görevli olmadığı konularda önderlik etmeli ve belediyelerin danışmanlığını yapmalıdır.

2 — Danışma ve genelge konuları, bir yönetmelikle belli yöntemlere bağlanmalıdır.

3 — Genelgelerin hayatiyeti korunmalıdır.

IX — BELEDİYELER VE PLAN

Belediye hizmetlerinin bir plana bağlanmasını ve bir programa uygun biçimde yürütülmesini öngören mevzuat hükümleri, eski tarihlerden beri mevcuttur. 1580 sayılı Kanunun 15 inci maddesinde, mevcut sokak ve meydanlarla, lâğımların, plana ve programa uygun olarak yapılmasını düzenleyen hükümlerle, 1624 sayılı Dahiliye Vekâleti Merkez Teşkilâtı ve Vazifeleri Hakkındaki Kanunun halen yürürlükte olmayan ve mahallî idare planlarının Bakanlıkça onaylanacağını ifade eden hükmü, belediyeler için plan fikrinin yeni olmadığını ortaya koymaktadırlar. Bunlarla birlikte, İmar Kanununun dört yıllık imar programı düzenlenmesi zorunluluğunu getiren, nisbeten yeni tarihli bir hükmü de mevcut olduğu halde, belediyelerin planlı çalışma alışkanlığına bir türlü giremedikleri görülmektedir. 1961 tarihli Anayasa ile getirilen yeni planlama aşaması ve planlama örgütü de, belediyeler açısından önemi bir gelişme ve değişme nedeni olamamıştır. Halbuki bir bütün halinde sosyal, ekonomik ve kültürel kalkınmayı hedef alan Türk Millî Planı, kamu sektörü için emredici bir nitelik taşımaktadır. Belediyeler, hizmetlerini, plan hedef ve stratejisine uygun bir biçimde planlı olarak yürütmek zorunluluğundadırlar.

Bütün bu emredici hükümlere ve yararlarına rağmen, planlı çalışma ortamına girilemeyişin bazı nedenleri olmak gerekir. Önemlilerini şöyle belirtmek mümkündür :

— Belediyeler için planlı çalışmayı gerektirecek ve mümkün kılacak bir ortam mevcut değildir.

— Belediyeler, plan yapacak ve uygulayacak bir örgüt ve kaynak düzeyine sahip değildirler. Merkezî idare, bu konuda belediyelere yardımcı olmamakta, yol göstermemektedir.

Teknik bir iş olan plan yapma konusunun oluşumu, geçirilmesi ve izlenmesi gerekli işlemler ve aşamalar belirtilmemiştir.

Bir kamu kuruluşu olan belediyelerin, kendilerine ayrılan kaynakları israf etmeden kullanmaları ve hizmetlerini belirli öncelik sırasına göre verimli ve süratli bir biçimde yürütebilmeleri için, belirli bir amaca yönelmiş plan disiplini içinde çalışmalarının zorunluluğu ve yararları aşikârdır. Ancak, plan yapılması ve uygulanması için bu idarelerin görev, örgüt, kaynak gibi önemli sorunlarının çözümlenmesi, diğer bir ifade ile belediyelerin planlı çalışmaya hazır hale getirilmeleri lâzımdır.

Öneri

1 — Millî planda, belediyeler için seçilen model ve gelişim çizgisi, Anayasanın 116 ncı maddesi ve genel mahallî idare esprisi içinde açıkça ifade ve belli edilmelidir.

Bu amaçla beş yıllık planda ve yıllık programlarda, belediyelere özel bir yer ayrılmalı ve hedeflerle ilkeler hakkındaki seçimler, uygulamaya konulacak bir nitelikte belli edilmelidir.

2 — Belediye hizmetlerinin plana ve programa bağlanarak yürütülmesi zorunlu olmalıdır.

Belediyeler uzun vadeli (5 yıllık) plan ve yıllık programlar yapmalıdır.

Bu plan ve programlar, belediyenin karar organınca yapılmalı ve vali tarafından onaylanarak yürürlüğe konulmalıdır.

Vali, plan ve programları reddetmeye, onamaya, doğrudan değiştirmeye ve düzeltmeye yetkili olmalıdır. Belediye, valinin bu türlü tasarruflarına karşı merkezî idareye itirazda bulunabilmelidir.

Valinin, plan ve programı onaylaması sırasında sahip olduğu yetki;

a — Millî plana uygunluk ve yaklaşım,

b — Belde yararı,

c — İl içindeki mahallî idareler arasında koordinasyon sağlanması,

Kıstaslarıyla sınırlı olmalıdır.

3 — Merkezî idare, plan düzenleyebilmesi için belediyelere yardım etmelidir.

Plan ve programın kapsamı ve nasıl düzenleneceği konularında belediyelere yol göstermeli, kurs ve seminerler düzenlenmelidir.

X — MÜNFERİT KONULAR

Herhangi bir gruba girmeyen bazı değişik konular aşağıda ayrı ayrı incelenmektedir.

1 — Belediyelerin Veznedarlık İş ve İşlemleri

Belediye ve belediyeye bağlı müessese ve işletmelerin paralarının T.C. Merkez Bankası şubelerine, bu bankanın bulunmadığı yerlerde de muhabirlerine (Ziraat Bankası) yatırılmasının zorunlu olduğu kabul edilmiştir. (1211 sayılı Kanun Mad. 41, 5/137 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi)

Uygulamada, genellikle öngörülen zorunluluğa uyulmaktadır. Her iki banka da, belediye parasına faiz ödememekte, buna karşılık belediyelerden herhangi bir gider de almamaktadırlar.

Veznedarlık işlemlerinin sözü edilen Bankalar tarafından yapılmasında iki fikrin varlığı kabul edilmiştir: Bunlardan birincisi belediyelerin paralarını güven altına almak, diğeri bu Bankaları desteklemektir. Konunun başka bir yönü ise serbest rekabetin sağladığı yararlarından belediyelerin ve diğer bankaların yararlanma olanaklarının ortadan kaldırılması biçiminde oluşmaktadır. Bununla beraber bir kamu kuruluşu olan belediyelerin, özel hukuk dışında birtakım esaslara bağlı olmalarında yadırganacak bir husus yoktur. Ayrıca görev ve itibar konusunun, rekabetin sağlayacağı kârdan daha ağır bastığı düşünülmektedir.

Öneri

Belediyelerin ve belediyelere bağlı müessese ve işletmelerin veznedarlık işlemlerinin T.C. Ziraat Bankası tarafından yapılmasına dair ilişki devam etmeli ve sistemin iyi işlemlerini sağlayacak tedbirler alınmalıdır.

2 — Kardeş Şehir İlişkileri

Mevzuatın getirdiği herhangi bir hüküm olmamasına rağmen belediyelerimizle yabancı belediyeler arasında «kardeş şehir» ilişkileri fiilen kurulmuştur ve kurulmaktadır.

Uygulama, ilişkinin kurulması ve işleyişi yönünden tam bir karışıklık göstermekte ve bir takım sorunların doğmasına yol açmaktadır.

Belediyeler arasında kardeşlik ilişkilerinin kurulması beldeler halkının birbirlerini tanımaları, kültür değişiminde bulunmaları, bu sayede kardeşçe duygu ve fikirler edinmeleri yönünden Birleşmiş Milletler idealine uygun düşmektedir. Ancak sistemin millî yararlarına karşıt bir hüviyete bürünmeyecek biçimde organize edilmesi gereği de gözden uzak tutulmamalıdır

Belediyelerin görev, yetki ve ilişkilerinin kanunlarla belli edilmesi gerektiğinden (Anayasa Md. 116) fiilen uygulanmakta olan bu sistemin kanunî bir dayanağa kavuşturulması münakaşa dışı görülmektedir. Bundan sonraki aşamada diğer düzenlemelere gitmek mümkün olacaktır. Özellikle, düzenlenmesi gereken şu hususlar, dikkati çekmektedir.

— Kardeşlik kurma teşebbüsünün kimden geleceği ve nasıl olacağı belli değildir.

— Kardeşlik hakkında belediyenin hangi organının yetkili olduğu hususunda duraksamalar vardır.

— Kardeşlik ilişkilerinin ölçüleri belli edilmemiştir.

— Merkezî idarenin sistem içinde yeri belli değildir.

Öneri

1 — Belediyeler, gerek yurt içindeki ve gerekse yurt dışındaki belediyelerle kardeşlik ilişkileri kurabilmelidirler.

2 — Bu ilişkilerin kurulabileceği kanunda yer almalı ve ayrıntıları bir yönetmelikle düzenlenmelidir.

Yönetmelikte ezcümle;

— Kardeş şehir olmanın tanımı ve amacı,

- Kardeşliğe belediye meclisinin karar vereceği,
- Belediye meclisinin kardeşliğe ilişkin kararının, valinin onayı ile tamamlanacağı,
- Kardeşlik kararı hakkında İçişleri Bakanlığına bilgi verilmesinin gerekeceği,
- Kardeş şehir olmanın sonucu doğacak ilişkilerin nelerden ibaret olacağı,
- Bu hususta yapılacak giderlerin neler olabileceği,
- Gibi hususlara yer verilmelidir.

3 — Onursal Hemşehrilik

Belediyeler, mevzuatla verilmiş bir yetkileri bulunmadığı halde geleneksel olarak, gerek kendi girişimleriyle gerekse merkezî idarelerden gelen uyarılarla bazı kişilere beldenin onursal hemşehriliğini vermektedirler.

Uygulamaya hâkim olacak esas ve prensipler belli olmadığından farklı ölçü ve yöntemler kullanılmaktadır. Bu itibarla karmaşık bir durum ortaya çıkmaktadır.

Nitekim :

- Onursal hemşehriliğin ne olduğu, kimlere verilebileceği,
- Onursal hemşehriliğe hangi makamın karar verebileceği,
- Onursal hemşehrilik beratının düzenleme, onama ve sunulusunda görevli makamın hangisi olduğu,

Gibi hususların açıklığa kavuşturulmadığı görülmektedir.

Türkiye’de ve bütün dünyada, beldeyi ziyaret eden, beldeyle ilgili olan değerli veya önemli kişilere protokol, kadirşinashk v.b. nedenlerle fahrî hemşehrilik verilmesi geleneği yerleşmiştir. Bu geleneği belirli bir sisteme koymak kaçınılmaz hale gelmiştir.

Öneri

Onursal hemşehrilik payesinin;

- Beldeye maddî veya manevî hizmetleri dokunanlara, kültürel, sosyal veya siyasî alanda ün yapmış kişilere,

— Belediye meclisi kararıyle (meclis toplantı halinde değilse belediye encümeni kararıyle) verilmesi,

Onursal hemşehrlik beratının, belediyece, düzenleme, onama ve sunulması hususlarını kapsayan kanunî bir dayanağa kavuşturulması uygun olur.

4 — Belediye Başkan ve Personelinin Dış Gezileri

Belediye başkanı ve personeli, kişisel veya resmî amaçlarla yurt dışı gezilere çıkmakta, yahut aynı nedenlerle misafir kabul etmektedirler.

Konunun düzenlenmemiş olması uygulamada karışıklara, sürtüşmelere yol açmaktadır. Halbuki, çoğu zaman hizmetin gereği olarak yapılan bu gezilerde, geziye çıkanların temsilci sıfatlarının bulunması ve giderlerin belediyelerden çıkması özel bir durum yaratmakta ve düzenleme ihtiyacını duyurmaktadır.

Öneri

Belediye başkanı ve personelinin dış ülkelere yapacakları gezilerle, aynı şekilde gelen misafirleri kabul etmeleri açık esaslara bağlanmalıdır.

Bu düzenlemede, başlıca,

— Gezi ve ziyaretin koşulları, yöntemi, gider konularının belli edilmesi,

— Geziye ve kabule belediye meclisinin karar vereceğinin, bu kararın vali onayıyla yürürlük kazanacağının belirtilmesi,

Gibi hususlar yer alabilir.

5 — Taşıt Kanunu Uygulaması

Belediyeler, kanunda gösterilen koşullar içinde Bakanlar Kurulunun izniyle taşıt alabilmekte ve «bağlı bakanlığın» onayıyla taşıt satılabilmektedirler. (237 sayılı Taşıt Kanunu Mad. 10, 13)

Uygulamada bazı belediyelerin Bakanlar Kurulundan izin aldıkları, bazılarının ise buna uymadıkları anlaşılmıştır. Taşıt satışlarında da durum aynı şekildedir. «Bağlı bakanlık» deyimini, İçişleri Bakanlığı olarak anlaşılmakta ve onun onayı alınmaktadır.

Sistemin kurulmasında güdülen amacın hizmet ve ihtiyaçlarla orantılı taşıt alınıp satılması ve bu konuda yapılabilecek kötüye kullanmaların önlenmesi olduğu düşünülmektedir. Fakat uygulamada bu yararı sağlayacak bir denetimin mevcut olmadığı da bir gerçektir. Ayrıca belediyelerin ihtiyaçlarını üst seviyede takdir etmek de oldukça zordur. Meselenin bir başka yönü de, hizmet gereği alınan araçların az kötüye kullanılmasına karşılık binek araçlarında bu halin yaygın olmasıdır.

Öneri

Belediyeler, Taşıt Kanununa bağlı olmaksızın taşıt alıp, satabilmelidirler. Ancak binek araçlarının alınmasının tabi olacağı esaslar bir yönetmelikle düzenlenmeli; hizmet gereği alınacak araçlar yönünden hiç bir kayıtlama söz konusu olmamalıdır.

6 — Devlet Malzeme Ofisinden Araç - Gereç Sağlanması

Belediyeler, kanunda gösterilen araç ve gereçlerini Devlet Malzeme Ofisinden sağlamakla yükümlü tutulmuşlardır. (6400 sayılı Kanun Mad. 3)

İhtiyaçların Devlet Malzeme Ofisinden sağlanması genel uygulama halinde ise de istisnalar da mevcut bulunmaktadır.

Sistemin işleyişinden geniş ölçüde yakınılmaktadır. Şikâyetler; Ofis şubelerinin, kapasitesinin ve kuruluş yerlerinin ihtiyaçlara süratle cevap vermeye yeterli olmadığı, malzemenin kalitesiz ve pahalı olduğu, gereksiz formalitelerin çokluğu; kurumun «tekeli» sıfatını taşımasının atalet yarattığı gibi hususlarda toplanmaktadır.

İlşkinin, Devlet Malzeme Ofisini kuvvetlendirmek, belediyelere sağlam, ucuz, standart malzeme sağlamak ve belediyeleri kötüye kullanmalardan korumak amacıyla kurulduğu düşünülmektedir. Ancak bu amaçlara ulaşılmadığı da bir gerçektir. Belediyeleri, malzemelerini bir kurumdan almağa zorlamak aşırı bir merkeziyetçilik niteliğinde görünmektedir.

Öneri

Belediyeler ihtiyaçlarını daha elverişli koşullarla sağladıkları takdirde ve merkezî idarenin saptadığı standartlara uymak kaydıyla, Devlet Malzeme Ofisi dışından da satın alabilmelidirler. DMO kuv-

vetlendirilmeli, belediyelerin kullanacağı malzeme ve demirbaşların standartları saptanmalıdır.

7 — Taşıt Araçları ve Et Nakli İmtiyazlarının Verilmesi

Belde sınırları içinde yolcu taşımak amacıyla taşıt araçları işletmek ve mezbahada kesilen etleri satış yerlerine taşımak yalnız belediyelere aittir. Bu hizmetlerin belediyelerin de katılacağı ortaklıklarca yapılması, kiraya verilmesi ya da imtiyazın devri Bakanlar Kurulu kararına bağlıdır. (1580 sayılı Kanun Mad. 19/B/5)

Bakanlar Kuruluna bu vesayeti tanımak, geçmişte, yabancı ortaklıklara karşı duyulan bir tepkinin sonucu olarak belediyelerin, çeşitli etkiler altında bu imtiyazlarını toplum yararına olmayan bir biçimde devredebilmeleri endişesinden doğmaktadır.

Fakat, belediyelere, bu alanda, seyyaliyet tanınmanın da bir zorunluluk olduğu aşikârdır. Bu itibarla formaliteyi azaltıcı, gerçekçi bir çözüm bulmakta yarar vardır.

Öneri

Belediyeler, belde sınırları içinde yolcu taşıma ve mezbahalarda kesilen etleri satış yerlerine taşımaya ilişkin konularda ilgili Bakanlığın onayıyla kiralama, imtiyazın devri ya da bizzat katılacakları ortaklıklar eliyle hizmet etme yöntemlerine baş vurabilmelidirler.

8 — Yazışmalara Aracılık

Belediyelerin genel idare alanına giren yazışmalarına, mülkî amirlerin aracılık yapmaları kabul edilmiştir. (5442 sayılı Kanun Mad. 35, Danıştay Genel Kurulunun 15.5.1950 tarih 950/139/141 sayılı kararı)

Uygulamada belediyeler, kendi aralarındaki yazışmalarda hiçbir makamı aracı yapmadan doğrudan doğruya yazışmaktadırlar. Ancak genel idare alanına giren dikey yazışmalarda uygulama değişiktir. Bu durum bazen anlaşmazlıklara da yol açmaktadır. Uygulamanın bu biçime dönüşmesine, biraz da, il merkezi ve merkez ilçeye bağlı belediyelerin durumunun açıklığa kavuşturulmamasının neden olduğu anlaşılmaktadır.

Aslında, belediye yazışmalarında mülkî amirin aracı yapılması konusu, varlığı tartışılmakta olan bir ilişkidir. Bazıları, mevcut sis-

temin, lüzumsuz olarak kırtasiyeciliği artırdığı, emek ve zaman kaybına neden olduğu ve masrafı çoğalttığı görüşündedirler. Yazışmaya imza koyanlar, bu yetkiyi bir vesayet yetkisi gibi kullanmaktadırlar. Oysa vesayet yetkileri kanunlarla belli edilmiştir. Özellikle il ve çevre belediyeleri yönünden ilişkinin kanunî dayanağı yoktur.

İlişkinin lehinde olanlara göre: Belediyeler kendi aralarında doğrudan doğruya yazışma yapabilmektedirler. Merkezî idare devresine giren yazışmalarında ise, orada geçerli sisteme tabi olmaları doğaldır. Mülkî amirler bu sayede belediyelerin sorunları hakkında fikir edinmek fırsatını bulurlar ve bu sorunlara sahip çıkarak çözümlenmesine daha çok çaba gösterirler. Belediyelerin dilekleri mülkî amirlerin imzalarını taşıdığı takdirde merkezî idareye bağlı alt daireler için emir niteliği kazanmaktadır. İlçe ve çevre belediyeler için ilişki tamamen kanunidir. İl ve çevre belediyeleri için bir unutmaya değer olarak Kanunda yer almamıştır. Keza bu ilişki ağır bir vesayet niteliğinde olmayıp yol gösterici, öğretici, yardım edici niteliktedir.

Kırtasiyeciliği artırma ve il ve çevre belediyelerin için kanunî dayanaktan yoksun olma konusunda ileri sürülen düşüncelere katılmamak mümkün değildir. Ancak sistemin lehindeki görüşler genellikle daha ağır basmaktadır.

Öneri

Belediyelerin merkezî idare devresine giren yazışmalarına vali ve kaymakamlar aracılık etmelidirler. Bunu sağlamak için İl İdaresi Kanununa, il ve çevre belediyeleri için açık bir hüküm konulmalı ve anılan Kanunun 35 inci maddesi korunmalıdır.

9 — Günlük Çalışma Saatlerinin Valilerce Belli Edilmesi

Taşrada günlük çalışmanın başlama ve bitme saatleriyle öğlen dinlenme süresinin bölgelerin ve hizmetin özelliklerine göre saptanması yetkisi, valilere tanınmış bulunmaktadır. (657 sayılı Kanun Mad. 100) Diğer yandan, belediye personeli hakkında kendi özel kanunlarının uygulanacağına (657 sayılı Kanun Mad. 1) ve belediye memurlarının çalışma saatlerinin, hükümet dairelerinin çalışma saatleri göz önünde tutularak belediye meclislerince saptanacağına (Bl. Me. ve Müs. Tüz. Mad. 39) dair hükümler belediyeler için özel bir durumun varlığını ortaya koymaktadır.

Uygulama, valilerce saptanan çalışma saatlerine aynen uyulması yolundadır.

Burada şuna dikkati çekmekte yarar vardır: Valilerin, çalışma saatlerinin saptanmasına ilişkin kararları belediyeleri bağlayıcı bir nitelik taşımamaktadır. Ancak, çalışma saatleri bakımından merkezî ve mahallî idareler arasında paralellik sağlamakta yarar vardır.

Öneri

657 sayılı Kanunun 100 üncü maddesine göre valilerin belli ettikleri günlük çalışma saatlerine belediyelerin de uyması kanunî zorunluluk olmalıdır.

10 — Belediye Meclisinden Görüş İstenmesi

Belediye meclislerinin görüş bildirmeye zorunlu olmadıkları hal-lerde dahi mahallî en büyük mülkî amirin isteği üzerine «rey ve mü-talâa beyan etmeleri» öngörülmüştür. (1580 sayılı Kanun Mad. 75)

Belediye meclislerinin beldeyi çok iyi tanıyan ve halka yakın kuruluşlar olmaları, özellikle belde sorunları bakımından görüşlerinin önem kazanmasına yol açmıştır. Bu itibarla, mülkî amirlerin beldeye ilişkin konularda belediye meclisinin görüşüne ihtiyaç duymaları hem doğal, hem de demokratik düşünüşe uygundur. Nitekim uygulama herhangi bir sorun yaratmamıştır ve uygulayıcılar ilişkinin devamını önermekte söz birliği halindedirler. Ancak görüş istenecek konuların genel sınırının çizilmesine ihtiyaç vardır. Zira belediye meclisini genel danışma organı olarak kullanma olanağı yoktur.

Öneri

Mülkî amir, belde ile ilgili konularda belediye meclisinden görüş isteyebilmelidir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

SONUÇ

Belde halkının ortak mahallî ihtiyaçlarını karşılamakla görevli kamu kuruluşları ve yerinden yönetim idareleri olan belediyeler hakkında yapılan saptamaların ve açıklamaların özet sonucunu şöyle ifade etmek mümkündür:

Türk belediyeleri, belde halkına yeterli düzeyde ve etkenlikte hizmet edememekte, millî kalkınmaya arzulanan biçimde katkıda bulunamamaktadırlar. Bu durum, belediyelerin, var olmaları ve kurulmaları için düşünülen amacın gerçekleşmediğini ortaya koymaktadır.

Yapılması gereken, bu kuruluşların hizmet yapmalarını engelleyen nedenleri ortadan kaldırarak hizmete elverişli bir ortam yaratmak olmalıdır,

Rapor içinde çeşitli yerlerde, bu amaçla çeşitli çözüm yolları ve öneriler getirilmeye çalışılmıştır. Tercihler yapıp uygulamaya konulacak Türk Belediye Modelinin belirtilmesine ve ilgili mevzuatın hazırlanmasına yardımcı olabilmek için, bu önerilerden önemli olan ve ilke niteliği taşıyanlardan bazılarının aşağıda özetlemesi yapılmaktadır.

1 — Kamu hizmetleri, merkezî idare ile belediyeler ve diğer mahallî idare birimleri arasında hem kuruluşların, hem de hizmetlerin niteliklerine uygun biçimde bölüştürülmeli, bugünkü görevlerin dağıtılmasında ve ilerde yeni görevler verilmesi sırasında bu ölçülere uyulmalıdır.

- a — Hizmetlerin bölüştürülmesinde;
- Nitelikleri bakımından mahallî olan,
- Öncelikle belde halkına hitap eden,

— Belde halkının benimsemesini ve katkısını gerektiren ya da bunlara açık olan,

— Büyük yatırım projelerinin uygulanmasını gerektirmeyen ve özelliği olan,

Hizmetlerin belediyeler tarafından yapılması asıl olmalıdır.

b — Bu bölüştürmede, merkezî idare;

— Millî nitelikli hizmetleri tek başına yürütmek,

— Belediyelere bırakılan hizmetler konusunda, belediyelere, merkezî destek hizmetleri olarak;

— Kaynak sağlamak,

— Yol göstermek, koordinasyon sağlamak,

— Standartları saptamak, denetlemek, izlemek, uygulamasını sağlayıcı, zorlayıcı ve özendirici tedbirleri almak,

— Özelliği olan mahallî ve örnek olacak hizmetleri yapmak,

Görevlerinin yükümlüsü olmalıdır.

c — Yine bu bölüştürmede belediyeler;

— 10 binden az nüfuslu olanlar,

— 10 - 100 bin arası nüfuslu olanlar,

— Daha fazla nüfuslu olanlar,

— Metropol alanda bulunanlar,

Biçiminde sınıflanmalı ve;

— 10 binden az nüfuslu olanların bazı hizmetlerini özel idareler,

— Metropol alanda bulunanların bazı hizmetlerini metropol idareler,

— Belediyeler tarafından yapılması gereken bazı hizmetleri özel idareler,

Yapmalıdırlar.

d — Belediyelere tanınan yetki ve imtiyazların alanı, günün koşullarına ve ihtiyaçlara göre, yeni baştan düzenlenmelidir.

e — Kırsal alanda halen sahihsiz bulunan hizmetlere görevli bulunmalıdır.

2 — Belediyelerle diğer mahallî idare birimleri ve merkezî idare kuruluşları arasında, hem merkez, hem de il seviyesinde koordinasyon sağlanmalıdır.

Koordinasyon, illerde valiler, merkezde İçişleri Bakanlığınca sağlanmalıdır.

3 — Belediyeler, hizmetleriyle orantılı ve sınırları merkezî idarece saptanacak örgütü kurmak ve personele sahip olmak zorunda olmalıdırlar.

4 — Belediyelerle ilgili mevzuat toplanmalı ve bir sistem içinde yeniden düzenlenmelidir. Bu düzenlemede, görev ve ilişkilerin amaç ve kapsamı açık ve seçik biçimde ifade olunmalıdır.

5 — Belediyelere ortak tesis ve personelden yararlanma olanağı sağlanmalı ve bu sistemin işlemesi özendirilmelidir.

6 — Belediye tüzel kişiliğinin kurulması, gelişmesi ve sona ermesine ilişkin olayların oluşmasında, hizmetlerin, kuruluşların ve olayların niteliklerine ve amaçlarına uygun, süratli işleyen, sade ve tutarlı bir sistem benimsenmelidir.

Bu sistemde, gerekli ve yararlı olan yerleşim alanlarında belediye kurulması zorunlu tutulmalı, bunun sağlanması için, belli objektif kurallara uyması kaydıyla idareye yetki tanınmalıdır.

Belediye tüzel kişiliğinin gelişmesiyle ilgili olaylarda da aynı esas benimsenmelidir.

7 — Belediye organlarının yetki, görev ve ilişkileri yeniden düzenlenmelidir. Belediye personelinin özlük hak ve işleri saptanmalıdır.

8 — Belediye karar organlarının tasarrufları üzerinde, valiye bugünkünden daha çok yetki tanıyan bir vasalet sistemi getirilmelidir.

Vali, meclis ve encümen kararlarını, doğrudan doğruya ya da baş vurma üzerine ikinci defa görüşülmesini istemek, daha sonra durdurmak ve idarî yargı mercilerinden iptalini dilemek yetkisine sahip olmalıdır.

Vesayetın işlemesinde, kanunlara ve kamu yararına uygunluk, kıstas olmalıdırlar.

9 — Belediyenin her türlü personeli, özlük işleriyle birlikte, belediyeye ait olmalıdır.

10 — Belediyeler üzerindeki denetim etkili ve yararlı hale getirilmelidir. Bu amaçla;

— Merkezî idare kuruluşlarının denetim alanlarının sınırları belirtilmeli ve aralarında koordinasyon sağlanmalı,

— Belediye organlarınca yapılan denetim (otokontrol) ve özel idarelerin belediyeleri denetlemeleri (hiyerarşik denetim) işletilip özendirilmeli,

— Denetim sonuçları izlenmeli ve değerlendirilmeli,

— Denetimi etkisiz kılan mevzuat hükümleri ihtiyaçlara uygun hale getirilmelidir.

11 — Belediyeler, çalışmalarını, plan ve programa bağlayarak yürütmek zorunda olmalıdırlar. Plan ve programlar, meclislerce hazırlanıp vali tarafından onaylanmalı ve millî planla yaklaşım sağlanmalıdır.

12 — Belediyelerin yeniden düzenlenmeleri ile ilgili çalışmaları yapmak ve diğer kuruluşların çalışmaları arasında koordinasyon sağlamak görevi İçişleri Bakanlığına verilmelidir.

Sonucu alınan düzenleme çalışmaları uygulamaya konulmalıdır.

Ek - 1

**İÇ - DÜZEN ARAŞTIRMASINDA BELEDİYE EKİBİ
TARAFINDAN DÜZENLENEN MONOGRAFİLER**

Monografinin Konusu	Sayfa adedi	Yazarı
1. Bayındırlık Görevleri	116	Kadir AYDOĞAN
2. Şehir Haritası Yapma Görevi	46	Kadir AYDOĞAN
3. Tarım ve Veteriner Görevleri	90	B. Cahit BAYAR
4. Mahallî İdarelerin Turizm Görevleri	90	B. Cahit BAYAR
5. Mahallî İdarelerin Korunmaya Muhtaç Çocuklarla İlgili Görevleri	50	Ahmet BAŞSOY
6. Belediye Harcamaları (Bütçe Analizleri)	223	Z. ÇOKER, A. UZELGÜN
7. Eğitim Hizmetleri Açısından Mahallî İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi	316	Z. ÇOKER, A. N. DEMİR-ÖZ
8. Evlendirme Görevleri	22	Tayfur GÖKŞİN
9. İçme Suyu Temin ve İşletme Görevi	94	Bedri NAZLIOĞLU
10. Hal Kurma ve Yönetme Görevi	40	Bedri NAZLIOĞLU
11. Eğitim Görevleri	56	Bedri NAZLIOĞLU
12. İktisadî Görevler	263	Bedri NAZLIOĞLU
13. Belediye İdaresi Görev ve Teşkilâtı	219	Bedri NAZLIOĞLU
14. Hizmet Erbabının Sağlık Görevleri	52	A. İhsan UTKU
15. Umumî Yerlerin Kontrolu	27	A. İhsan UTKU
16. Belediye Sağlık Görevleri	226	A. İhsan UTKU
17. Çevre Sağlığı Görevleri	113	A. İhsan UTKU
18. Temizlik Görevleri	35	A. İhsan UTKU
19. Esenlik Görevleri	116	A. İhsan UTKU
20. İtfaiye Görevleri	43	A. İhsan UTKU
21. Ulaştırma Görevleri	12	A. İhsan UTKU
22. Belediye ve Özel İdarelerin Kişisel Borçları	52	Seyfettin NALİŞ
23. Belediye Tüzel Kişiliğinin Kurulması	60	Noyan ÜNSAL

EK - 2

ARAŞTIRMA SÜRESİNCE BELEDİYE EKİBİNDE GÖREV ALANLAR

EKİP BAŞKANLARI

Ziya ÇOKER

Bedri NAZLIOĞLU

GENEL RAPOTÖR

Bedri NAZLIOĞLU

DİĞER ARATIRICILAR

Kadir AYDOĞAN

B. Cahit BAYAR

İhsan DEDE

Tayfur GÖKŞİN

Mahmut POLAT

Erdoğan ŞAHİNOĞLU

A. İhsan UTKU

Noyan ÜNSAL

Atıl ÜZELGÜN

Derviş YALIM

Ata YILDIRIM

Mülkiye Müfettişi (Müsteşar Muavini)

Mülkiye Müfettişi

Mülkiye Müfettişi

Mülkiye Müfettişi

Mülkiye Müfettişi

Mülkiye Müfettişi

Maiyet Memuru (Yeşilyurt Kaymakamı)

Mülkiye Müfettişi (Merkez Valisi)

Mülkiye Müfettişi

Mülkiye Müfettişi

Maiyet Memuru (Kemah Kaymakamı)

Maiyet Memuru (Kaymakam)

Mülkiye Müfettişi

Maiyet Memuru (Torul Kaymakamı)

(1) Ekip Başkanları, başkanlık yaptıkları tarihlere, araştırmacılar soyadlarına göre sıralanmış olup, bugünkü görevleri parantez içinde gösterilmiştir.