

T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI. İÇ - DÜZEN YAYINLARI : 6

İÇ - DÜZEN
GENEL RAPOR
KİTAP : 3

İL ÖZEL İDARELERİ

352.23
İÇ

TİD KÜTÜPHANESİ
Kayıt No.: 449

İçişleri Bakanlığı

İçişleri Hizmet ve Teşkilatını
Yeniden Düzenleme Projesi

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



İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖNSÖZ	XIII

BİRİNCİ BÖLÜM İL ÖZEL İDARELERİ

I — TARİHİ GELİŞİM	1
II — İL ÖZEL İDARELERİNİN BUGÜNKÜ DURUMU	7
A — GÖREVLER	7
B — İLİŞKİLER	9
C — ORGANLAR	10
1 — Vali	10
2 — İl Genel Meclisi	11
3 — İl Daimi Encümeni	11
D — ÖRGÜT	11

İKİNCİ BÖLÜM GÖREVLER

I — SAĞLIK VE SOSYAL YARDIM GÖREVLERİ	13
A — GÖREVLER	14
A — ÇEVRE SAĞLIĞI İLE İLGİLİ GÖREVLER	15
B — SAĞLIK KURUMLARI KURULMASI İLE İLGİLİ GÖREVLER	20
1 — Hastahaneler	20
2 — Dispanserler	23
C — SOSYAL YARDIMLA İLGİLİ GÖREVLER	28

	Sayfa
1 — Düşkünler evi kurmak	30
2 — Muhtaç asker ailelerine yardım ödeneği ayırmak ...	30
3 — Kuduz tedavisi için gönderilecek fakir hastaların yol giderlerini karşılamak	30
4 — Korunmaya muhtaç çocuklar	30
D — SORUNLAR VE ÖNERİLER	39
İLİŞKİLER	41
II — BAYINDIRLIK GÖREVLERİ	45
GÖREVLER	45
A — KÖY YOLU, KÖY İÇME SUYU VE KÖY ELEKTRİFİ- KASYONU GÖREVLERİ	45
a — Görevler	45
1 — Köy yolu yapma görevi	45
2 — Köy içme suyu yapma görevi	46
3 — Köy elektrifikasyonu görevi	47
b — Örgüt ve personel	49
c — Kaynaklar	55
1 — Mali Kaynaklar	55
1a — İl özel idareleri	55
1b — Köy idareleri ve halk katkısı	56
1c — Dernekler ve birlikler	58
1ç — Devlet	59
2 — Araç - gereç	62
ç — Plan - program ve uygulama	65
d — Koordinasyon	71
e — Denetim	72
B — İL YOLLARI YAPIM GÖREVİ	76
C — KÖPRÜ YAPIM GÖREVİ	78
Ç — RIHTIM, İSKELE VE BENZERİ TESİSLERİ KURMAK GÖREVİ	78

	Sayfa
D — BATAKLIK KURUTMAK GÖREVİ	79
E — İMTİYAZ VE RUHSAT VERMEK GÖREVİ	80
F — ÇEŞİTLİ BAYINDIRLIK GÖREVLERİ	82
G — SORUNLAR VE ÖNERİLER	83
İLİŞKİLER	93
III — KÜLTÜR VE EĞİTİM GÖREVLERİ	97
GÖREVLER	97
A — İLKÖĞRETİM VE EĞİTİMLE İLGİLİ GÖREVLER ...	98
1 — Okul öncesi eğitim	98
2 — İlkokul açılması	99
a — Okul bina ve tesislerinin yapımı, bakım ve do- natımı	100
a 1 — Okul ihtiyacının saptanması ve planlan- ması	101
a 2 — Mali kaynak	102
a 3 — Arsa ve arazi sağlanması	105
a 4 — Binaların yapımı	106
a 5 — Binaların bakım ve onarımı	107
a 6 — Donatım	108
a 7 — Yardımcı personel sağlanması	109
b — Eğitim ve öğretim görevleri	109
c — Sosyal yardımlar	110
3 — Yetiştirici ve tamamlayıcı kurs ve sınıflar açılması	111
B — ORTA DERECELİ GENEL, MESLEKİ VE TEKNİK ÖĞRETİMLE İLGİLİ GÖREVLER	112
C — YÜKSEKÖĞRENİMLE İLGİLİ GÖREVLER	113
Ç — HALK EĞİTİMİ İLE İLGİLİ GÖREVLER	114
D — KÜLTÜR VE SANATLA İLGİLİ GÖREVLER	115
E — SORUNLAR VE ÖNERİLER	117
İLİŞKİLER	126

	Sayfa
IV — TARIM GÖREVLERİ	130
A — İL TARIMININ GELİŞTİRİLMESİ İLE İLGİLİ GÖREVLER	131
1 — Örnek ve deneme çiftlikleri kurmak	131
2 — Fidanlık kurmak ve bedelsiz fidan ve tohum dağıtmak	132
3 — Yabani ağaçları aşılacak, aşıcı yetiştirmek için kurslar açmak	134
4 — Orman yetiştirmek	135
5 — Sergiler açmak ve yarışmalar düzenlemek	136
6 — İl tarımının gelişmesi için her türlü tedbiri almak	138
a — Tarımsal sulama	138
b — Sıvat yapımı	139
c — Selektör evi yapımı	140
ç — Tarımsal savaş	140
d — 4-K hizmeti	141
B — İL TARIMININ DONATIMI İLE İLGİLİ GÖREVLER	142
1 — Tarım araçları için depolar açmak ve tarım araçları sağlayarak çiftçilere kiralamak ya da satmak	142
2 — Tarım yardımlaşma ortaklıkları (Teavün şirketleri) kurmak	143
C — DİĞER TARIM GÖREVLERİ	143
1 — Tarım okulları açmak	143
2 — Tarım müzeleri açmak	144
3 — Çeltik ekimi ile ilgili görevler	144
D — SORUNLAR VE ÖNERİLER	145
V — HAYVANCILIKLA İLGİLİ GÖREVLER	150
A — HAYVANCILIĞI TEŞVİKLE İLGİLİ GÖREVLER	151
1 — Ehli hayvan sergileri ve yarışmaları düzenlemek	151
2 — At yarışları düzenlemek	152
3 — Çirif alanları ayırmak	154

	Sayfa
B — HAYVAN NESLİNİN ISLAHI İLE İLGİLİ GÖREVLER	154
1 — Suni tohumlama	154
2 — Damızlık hayvan depoları kurmak ve ortak depolar için damızlık sağlamak (Tabii tohumlama)	155
3 — İğdiş (Eneme) giderlerini karşılamak ve bu nedenle ölen hayvanların bedelini ödenek	156
C — HAYVAN YEMİ SAĞLAMAKLA İLGİLİ GÖREVLER	157
Ç — HAYVAN HASTALIKLARI İLE SAVAŞ GÖREVLERİ	158
1 — Bulaşıcı hayvan hastalıkları ile savaş için ödenek ayırmak	158
2 — Bulaşıcı hayvan hastalıklarını haber verenlere ödül vermek	160
D — SORUNLAR VE ÖNERİLER	160
VI — EKONOMİK GÖREVLER	164
A — TASARRUF VE KREDİ SANDIKLARI KURMAK VEYA AÇILMASINA İZİN VERMEK	164
B — TİCARET VE SANAYİ ODALARI AÇMAK	165
C — MÜZE KURMAK	166
Ç — SERGİ, PAZAR VE PANAYIRLAR DÜZENLEMEK ...	166
1 — Sergi, pazar ve panayırklar	166
2 — Fuarlar, ekonomik ve ticari tesisler	167
D — KONTROL GÖREVLERİ	168
1 — Kırsal alanlarda fiyat ve ücret tarifeleri düzenlemek, zaruri ihtiyaç maddelerine narh koymak	168
2 — Ölçü ve tartı araçlarını muayene etmek ve denetlemek	170
E — SORUNLAR VE ÖNERİLER	171
VII — ÇEŞİTLİ GÖREVLER	174
A — UZUN VADELİ PLAN HAZIRLANMASI	174
B — ÇARŞI VE MAHALLE BEKÇİ ÖRGÜTÜ İLE İLGİLİ GÖREVLER	175
C — JANDARMA VE KÖY TELEFONLARI	177

	Sayfa
Ç — VALİLERE TAŞIT ARACI SATIN ALMAK, VALİ VE KAYMAKAM TAŞIT ARAÇLARININ İŞLETME GİDERLERİNİ KARŞILAMAK	179
D — İTFAİYE HİZMETLERİ	182
E — ÖZEL İDARELER VE BELEDİYELER KEFALET SANDIĞI	184
F — ÖZEL İDARELERLE ANKARA MERKEZ BELEDİYESİ VE İSTANBUL BİRLEŞİK İDARESİ ZAT MAASLARI SANDIĞI	187

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM GÖREV BÖLÜŞÜMÜNDE İLKELER

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM ARAŞTIRMA SONUÇLARINA GÖRE İL ÖZEL İDARELERİNCE YAPILMASI GEREKEN GÖREVLER

BEŞİNCİ BÖLÜM ORTAK KONULAR VE İLİŞKİLER

I — ORGANLAR	197
A — VALİ	197
B — İL GENEL MECLİSİ	198
1 — Kuruluş	198
2 — Üye adedi	199
3 — Üyelerin özlük işleri	200
4 — Toplantı süresi	200
5 — Görevleri	201
6 — Meclis kararlarının onanması ve itiraz	201
7 — Valinin izahnamesi	202
C — İL DAİMİ ENCÜMENİ	203
II — ÖRGÜT VE PERSONEL	204

	<u>Sayfa</u>
A — ÖRGÜT	204
B — PERSONEL	207
III — KAYNAKLAR	208
A — ÖZEL İDARE GELİRLERİ	208
B — BORÇLANMA	213
C — BÜTÇELER	214
1 — Gelir tahmini	214
2 — Bütçelerin onaylanması	215
D — İL ÖZEL İDARELERİNİN TAŞINMAZ MALLARININ DEVİR VE TEMLİKİ	216
IV — DENETİM	217
V — ÇEŞİTLİ KONULAR	220
A — TAŞIT SATIN ALMA	220
B — ARTIRMA, EKSİLTME VE İHALE KANUNU	220
C — DEVLET MALZEME OFİSİ	221
Ç — MEVZUAT, YENİDEN DÜZENLEME VE ARAŞTIRMA	222
VI — ÖNERİ ÖZETLERİ	224

ALTINCI BÖLÜM

GENEL SONUÇ

E k l e r

EK — 1 : İç-Düzen araştırmasında özel idare ekibi tarafından hazırlanan monografiler	233
EK — 3 : Bibliyografya	235
EK — 2 : Araştırma süresince il özel idare ekibinde görev alanlar	236

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 carihinde 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 personelini, 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 karışımlarını saptamak ve incelemek, saptanan durumları modern kamu yönetimi ve örgütlenme ilkeleri ile karşılaştırarak hizmetlerin en verimli biçimde yapılması olanağını 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 karışımlarını, görevlerin yapılma derecesini ve yeterli değilse nedenlerini, mahallî idareler-merkez ilişkilerini ve aralarındaki koordinasyonu saptamak ve incelemek, sorunları çözümlemek 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 karışımları 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 karışımları 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 alınacağına bilinmemesi, 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 ulaşılmasının nedenleri arasında yeniden düzenleme tedbirlerinin gerçekleştirilmemiş olmasının başta geldiği belirtiltikten sonra, yeniden düzenleme çalışmalarının ağır yürütmesi ve uygulamaya geçilmemesi, köklü değişikliklere dayanak olacak bilimsel araştırmaların yetersizliğine 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 bünye 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 kuruldan çalışmalara başlaması istenmiştir. Kurul, Prof. Dr. Arif Payashoğlu'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» hazırlatmış, öte yandan TODAİE'nin yardımıyla Bakanlık personelinden ayrılan araştırmacılar için bir hafta süreli bir seminer düzenlemiştir.

Bu çalışmaların sonunda taşra araştırmasını yürütecek araştırmacılar;

1. İl Genel İdareesi, (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 örgütlendirilmiş, ekipler bütün mevzuatı taramışlar ve görev ve ilişkileri saptayarak araştırma ve incelemede yararlanacakları birer «Görev Listesi» oluşturmuşlardır. 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 İdaresi, Kolluk ve Belediye; Konya'da İl Genel İdaresi, İl Özel İdareleri, 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 İdaresi	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 tamamlanmasıyla 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 Eldem, 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 Müttehassısı 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 kalınması 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 asli 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 çerçeveye 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 Kasnakoğlu	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 Kararar; 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 maddî ve manevî desteği sağlayan İçişleri Bakanla-
rı Sayın Dr. Faruk Sükan'a, Sayın Haldun Menteseoğlu'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; İçişleri 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



BİRİNCİ BÖLÜM

İL ÖZEL İDARELERİ

I. TARİHİ GELİŞİM (1)

İl özel idarelerinin Osmanlı İmparatorluğu idarî örgütü arasına girmesi 1864 yılında illerin kuruluşu ile birlikte olmuştur. İmparatorluğun çöküş yıllarına rastlayan bu dönemde, ülkenin özellikle batısında, çeşitli yabancı unsurların bulunduğu bölgelerde sık sık ortaya çıkan ve bu unsurların İmparatorluktan ayrılmayı hedef tutan ayaklanmaları, idarî örgütlenmede esaslı değişikliklerin yapılmasını zorunlu kılmıştır. Yabancı ve gayri müslim anasıra fena muamele edildiği ileri sürülerek yabancı devletlerin İmparatorluk üzerinde yaptıkları siyasi baskıları önlemek amacına yönelen ve 1839 Islahat Fermanı ile başlayan ıslahat çalışmaları idarî örgütte de bazı yenilikler getirmiştir.

19 ncü asrın ikinci yarısında çeşitli karışıklıklara sahne olan Niş, Silistre ve Vidin Eyaletleri (Tuna vilâyeti) adıyla birleştirilerek yeni bir idarî düzene kavuşturulmuştur. Böylece, Osmanlı idarî örgütünün esaslı olan eyalet sisteminden il sistemine geçişin ilk adımı atılmıştır. İlk denemesi böylece yapılan yeni kuruluş daha sonra Bosna, Yanya, Selânik, Trablusgarp, Halep ve Erzurum gibi çeşitli yerlerde de uygulanmaya koyulmuştur. Tuna vilâyeti için 1864 (1281) yılında çıkarılan

(1) Bu bölümün hazırlanmasında yararlanılan kaynaklar :

- Cemaziyülahire 1281 (1864) tarihli Teşkilî Vilâyat Nizamnamesi, I Ter-tip Düstur C. 1. Sh. 608
- 9 Kânûnusani 1286 (1870) tarihli İdarei Umumiyei Vilâyat Nizamnamesi 1. Ter. Düs. C. 1. Sh. 625
- İsmail Hakkı Görelî; Memleketimizde Vilâyetler İdaresi Tarihine Bir Bakış, Ank. 1945
- Vecihi Tönük; Türkiye'de İdarî Teşkilât, Ank. 1945
- Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları

Teşkili Vilâyat Nizamnamesi, bu ildeki uygulamalardan yararlanılarak geliştirilmiş ve tüm iller için uygulanmaya başlanmıştır.

Bu Nizamnameye göre;

İlin genel yönetimi yanında ilk defa özel idaresine de yer verilmiştir. Nizamnamenin 25 inci maddesinde, il genel meclisinin, her sancaktan 2 müslim 2 gayri müslim olmak üzere bir yıl için seçilecek 4 er kişiden kurulacağı, meclise valinin başkanlık edeceği, ikinci başkanın memurlar arasından vali tarafından atanacağı belirtilmiştir.

Meclis, yılda bir defa ve en çok 40 gün süre ile toplanabilecektir. (Mad. 26) Meclisin görevleri; il içindeki yolları düzeltme ve bakım, beldedeki kamuya ait binaların yapım, onarım ve korunması ve bu konulardaki halkın müracaatlarının incelenmesi ve müzakeresi ile yolların korunmasına ait konuların incelenmesi, tarım ve ticaretin kolaylaştırılması ve geliştirilmesi konularının müzakeresi, vergilerin ödeme ve değiştirilmesi konularında görüş bildirmek biçiminde saptanmıştır. (Mad. 27)

Sancaklardan gelen üyeler, dileklerini önceden valiye bildirirler. Valinin uygun gördüğü dilekler ve ilin genel çıkarları yönünden görüşülmesini istediği konular il genel meclisinde görüşülür.

İl genel meclisi, incelediği konularda sadece görüş bildirir, yürütücü nitelikte karar alamaz. Meclis kararlarının yürütücü nitelik kazanabilmesi için bu kararların, vali tarafından Merkezi Hükümete bildirilmesi ve iradeî seniyeye onaylanması gereklidir. Yürütmek yetkisi tamamen Merkezî Hükümete aittir. (Mad. 28)

Dört yıllık bir uygulamadan sonra bu Nizamname, 1870 tarihli İdarei Umumiye Vilâyat Nizamnamesiyle yürürlükten kalkmıştır. Bu nizamnamede özel idarelerle ilgili hükümler esas olarak korunmuş, meclisin görevleri; hastahane ve ıslahhanelerin yapım ve onarımı ile, kamu yararıyla ilgili olarak aktolunan taahhüt ve sözleşme ve bunlara ait giderleri görüşmek, eğitimin yaygınlaşmasına çalışmak gibi yeni eklerle genişletilmiş, (Mad. 62-66) meclislerin mahallî gereklere göre uygun zamanlarda toplanacağı (Mad. 67), toplantı çoğunluğunun üye sayısının 1/3 ü olduğu (Mad 70), ve daire müdürlerinin kendi konularında bilgi vermek üzere mecliste hazır bulunacakları kabul edilmiştir.

Öncekilere göre daha gelişmiş olmasına rağmen, 1870 Nizamnamesi ile de mahallî idare birimi diyebileceğimiz bir özel idare modeli ge-

liştirilmiş sayılamaz. Ancak, bunun önemli bir başlangıç olduğu söylenebilir. Koyu bir merkezîyetçi yönetim anlayışı içinde yönetilen Osmanlı İmparatorluğu'nun idarî örgütündeki bu yenilik, bir ademi merkezîyet (özerk idare) yönetimi değildir. Ancak Nizamname tümüyle dikkate alındığında, özellikle genel yönetimde kısıtlı da olsa, tevsii mezniyet (yetki genişliği) esasının geliştirilmiş olduğu söylenebilir.

Özel idare yönünden, sadece belirli konularda istişarî mahiyette müzakere ve temennilerde bulunan bir meclis kurulmuş olmaktadır. Kuruluşa bağımsız bir varlık hüviyeti kazandıracak olan tüzelkişilik fikri henüz gelişmemiştir.

1876 yılında ilân edilen Kanunî Esasî'de daha gelişmiş bir mahallî idare anlayışının ifadesini görmekteyiz. 108 inci maddede, «Vilâyatın usulü idaresi tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizamı mahsus ile tayin kılınacaktır.» denilerek, bu günkü Anayasamızda da yer alan esas prensip konulmuştur. Ayrıca 109 ncu maddede, genel meclisin yılda bir defa il merkezinde toplanacağını ve üye seçimlerinin özel kanunla düzenleneceğini belirtmiştir. 110 ncu maddede, genel meclisin görevlerinin özel bir kanunla saptanacağı ifade edilmiş, fakat bununla yetinilmeyerek, genel meclisin «turuk ve maabir tanzimi ve itibar sandıklarının teşkili ve sanayi ve ticaret ve felâhetin teshili gibi umuru nafiaya müteallik mevat hakkında ve umuma ait maarif ve terbiyenin intişarı yolunda müzakârata şamil olmakla beraber tekâlif ve mürettebatı miriye'nin sureti tevzi ve istihsalinde de muamelâtı sairede kavain ve nizamâtı mevzua ahkâmına muhalif gördükleri ahvalin müteallik olduğu makam ve mevkilere tebliğiyle tashih ve ıslahı zımında arzı ıstika etmek salâhiyetini de» haiz olacağına işaretlerle düzenlenecek özel kanun için bir çerçeve çizilmiştir.

Ancak, Kanunî Esasî gereğince hazırlanması gereken kanun (Teşkilî Vilâyat Kanunu) adıyla ele alınmışsa da Meclisi Mebusanın II. Ab-

dülhamit tarafından tatil edilmesiyle kanun tamamlanıp nesredilememiştir. Ayrıca genel meclislerin toplantıları da tatil edilmiştir.

Bundan sonra, özellikle yabancı devletlerin baskısı altında girilen çeşitli ıslahat ve düzenleme denemelerinden de bir sonuç alınamamıştır. 1908 de, meşrutiyetin ilânından sonra bir yandan genel meclislerin toplantıları başlamış bir yandan da idarî örgütün düzenlenmesi konusu yeniden ele alınmış ve meclisi mebusanda (Vilâyat Kanunu) adıyla görüşülmesine başlanılmıştır. Bu tasarı iki bölüme (bap) ayrılmıştır.

«Birinci bap, idarei umumiyei vilâyata tahsis olunarak taksimat ve derecatı idare gösterildikten sonra birinci kısımda vali, meclisi idarei vilâyet, memuriyni vilâyet sayılarak bunların vazifeleri; ikinci kısımda da, mutasarrıf, liva idaresi ve liva memurları **tadat olunarak** bunların vazifeleri; ve üçüncü kısımda da kaymakam, kaza idaresi ve kaza memurları ve bunların vazifeleri gösterilmiştir.

İkinci bap, idarei hususiyei vilâyata tahsis olunarak vilâyete tefrik edilen vazifeler, vilâyet bütçesi, **vali ve vilâyet memurini** hususiye, meclisi umumîi vilâyet encümeni vilâyet, vilâyatı mütecare bey-nindeki mesalihi müsterekenin sureti rüyeti hakkındaki hükümler gösterildikten sonra müteferrik ve muvakkat bir iki madde eklenerek lâ-yiha ikmal olunmuştur. Encümenin yazdığı uzun esbabı mucibe mazbatasında istibdadın, mutlakliyetin şekil idaresi, merkeziyeti mutlaka olduğuna ve meşrutiyeti idare ise bilakis memleketin memleket ile idaresi demek olacağına işaret ettikten sonra tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif esasları üzerinde bir hayli izahat verilmiş ve mütemeddin devletlerden bir çoğunda bu esasların tatbikatına ait tetkikler zikir ve tafsil edilmiştir. Bundan sonra Osmanlı İmparatorluğu'nda 1281 tarihine kadar eyalet suretinde idare olunup Tanzimatı Hayriye'yi müteakip bilcümle devairi idarede tensikat yapıldığı gibi 1281 tarihli **Teşkili Vilâyat Nizamnamesi** ile eyaletler ilgi ve vilâyetler teşkil edilmiş ise de bu suret vilâyetlere faaliyeti içtimaiye ita etmek arzusundan ziyade eyalet valilerinin nüfuzlarını kasr ve tahdit ve vilâyetlerde Tanzimatı Hayriye esaslarının temini cereyanı maksadı takip olunduğu ve 1281 Nizamnamesinde tevsii mezuniyet yerine tahdidi mezuniyet düsturu hakim olduğu ve Babîlî yeni kanun ile vilâyet idaresini merkeziyete irca etmek arzu ettiği cihetle tabî bu kanunda tefriki vezaif meselesi de asla mevzuu bahs olmadığı ve filhakika Fuat Paşa Nizamnamesi bir meclisi umumîi vilâyet kabul etmiş ve ona bazı vezaif tahmil etmiş ise de bu vazifeler karar ve icra derecesinde olmayıp sırf istişarî bulunduğu ve bu suretle 1281 Teşkili Vilâyet Nizamnamesi tahdidi mezuniyet ve cemi vezaif esasları üzerine bina olunmuş bir kanun olduğu ve **bunu müteakip** neşrolunan 29 Şevval 1287 İdarei Umumiyei Vilâyet Nizamnamesi 1281 Kanunu'nun şiddetini tahfif edecek yolda tanzim edilmiş olup, Âli Paşa'nın fikrince milleti hidematı umumiyeye teşrik arzusiyle tecdiden ilân edilen bu Nizamname vilâyat meclisi umumiyesi vezafini oldukça tevsi etmekte idiyse de icraat noktai nazarından ehemmiyeti son derece mahdud bulunduğu ve o vakte kadar cari olan işbu Kanuna teb'an içtima ve icrayı müzakerat eden mecalisi umumiyei vilâyatın faydasızlığı ve bilakis

mazarratları bir kaç senelik tecrübe ile de sabit olduğundan bu mahzurların önünü almak ancak ciddi bir tefriki vezaif sayesinde mümkün olacağına göre Hükümet tarafından tanzim ve encümence tadil edilen lâyiha bu maksadı istihsal arzusuyla tertip ve tedvin olunduğu belirtilmiştir.

Bundan başka Hükümetin lâyihası idarei umumiyei vilâyat ile idarei hususiyei vilâyatı birbirine karıştırdığı ve encümen bu iki idarenin, bilhassa vilâyatın hudut ve vezaifinin katî ve muayyen surette tahdidine taraftar olup idarei vilâyat hususunda merkeze hasredilen kuvvet ve iktidar ile vilâyete tefrik edilen vezaif birbirinden sarîh surette ayrılması zarurî olarak mecalisi umumiyei vilâyetin hududu vezaifini tecavüz etmemesini temin etmek ancak bu suretle kabil olacağı ve bu iki hizmetin memurunu icraiyesi ekseriyetle aynı adamlar olmakla beraber idarei umumiyei vilâyete idarei hususiyei vilâyete ait vazifeleri hududunun tayini idareten ve siyaseten elzem bulunduğundan, encümence kanun lâyihasının bu noktai nazardan idarei umumiyei vilâyat ve idarei hususiyei vilâyat namıyla iki baba tefrik edildiği tebarüz ettirilmiştir. Meclis encümeninde geliştirilen bu tasarı umumi heyette müzakere edilmeden meclis tatil edilmiştir.» (2)

Yukardaki bilgi, mahallî idare ve bu arada özel idare konusundaki fikrî gelişmeyi gösterme bakımından oldukça önemlidir. İdarî örgütlenmede yetki genişliği ve görev ayrımı ilkesi benimsenmiştir.

II. Abdülhamit tarafından toplanması önlenen meclisi mebusan çalışmalarına devam edemediğinden Vilâyat Kanunu Tasarısı kanunlaşmamıştır. Bu süre içinde devam eden dış baskıların da etkisiyle, Kanunu Esasî'nin 36 ncı maddesine dayanılarak Hükümetçe 13 Mart 1329 tarihinde İdarei Umumiyei Vilâyat Kanunu Muvakkatı yürürlüğe konulmuştur. Bu Kanunda yukarıda zikredilen tasarı esaslarının geniş çapta yer aldığı söylenebilir.

İdarei umumiye ve idarei hususiyei vilâyat olarak iki kısımdan ibaret olan bu Kanunun birinci kısmı, 1929 yılında 1426 sayılı Vilayât İdare-i Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış, ikinci kısmı ise zaman zaman yapılan değişikliklerle halen yürürlükte bulunmaktadır. İl özel idareleri ilk defa bu kanunla hükmî şahsiyete sahip olmuş, görev ve yetkileri belli edilerek muhtar idare hüviyetine kavuşmuşlardır.

(2) İ. H. Görelî age 18-21

1921 Anayasasında geniş bir mahallî idare anlayışı yer almıştır. Ancak bu hükümler 1924 Anayasası ile kaldırılmıştır. Tarihî gelişimi bakımından 1921 Anayasasında yer alan ve özel idareler yönünden önemli görülen 4 madde aynen aşağıya alınmıştır :

Madde 11 — Vilâyet, mahalli umurda manevî şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Haricî ve dahilî siyaset, şer'î, adlî ve askerî umur, beynelmilel iktisadî münasebet ve hükûmetin umumî tekâlifî ile menafii birden ziyade vilâyata şamil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisince vaz'edilecek kavanin mucibince Evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia ve Muaveneti İctimaiye işlerinin tanzim ve idaresi Vilâyet Şûralarının selâhiyeti dahilindedir.

Madde 12 — Vilâyet Şûraları, vilâyetler halkınca müntehap azadan mürekkeptir. Vilâyet Şûralarının içtima devresi iki senedir. İctima müddeti senede iki aydır.

Madde 13 — Vilâyat Şûrası, azası meyanında icra amiri olacak bir reis ile muhtelif şuaabatı idareye memur azadan teşekkül etmek üzere bir idare heyeti intihap eder. İcra salâhiyeti daimî olan bu heyete aittir.

Madde 14 — Vilâyette Büyük Millet Meclisinin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi Hükûmeti tarafından tâyin olup, vazifesi devletin umumî ve müsterek vezaifini rüyet etmektedir. Vali yalnız devletin umumi vezaifile mahalli vezaif arasında tearuz vukuunda müdahale eder.

1921 Anayasası, İ.U.V. Kanunundaki sistemden daha ilerde bir muhtariyet taraftarıdır. Getirilen en önemli yenilik, meclisin kendi başkanını ve idare heyetini seçmesi ve icraî yetkilerin bu seçilmiş organlarda bulunmasıdır. İl özel idarelerimiz bugün bile bu anlamda bir özerkliğe kavuşamamıştır.

1924 Anayasasında, idarede yetki genişliği ve görev ayrımı ilkesinin esas olduğu ve illerin tüzel kişiliği bulunduğu belirtilmekle yetinilmiş, ayrıntılı hükümlere yer verilmemiştir.

1961 Anayasasında, idarenin kuruluşu ve görevleri merkezden yönetim enasına dayandığı ve idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği ilkesi yer almıştır. (Mad. 112) 116 ncı madde de mahallî idarelerin amacı ve birimleri belirtilerek bunların kamu tüzel kişileri olduğu, kuruluş, görev, yetki ve merkezî idare ile ilişkilerinin kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca, mahallî

idarelerin amacına ulaşmasında başlıca araç olan ve muhtariyetle yakından ilgili bulunan malî kaynak konusunda özel hüküm getirilerek bu idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması öngörülmüştür..

Ülkenin siyasal rejiminde, idarî ve sosyal yapısında son yüz yıl içinde çok büyük değişimler meydana gelmiştir. Buna rağmen mahallî idareler, özellikle özel idarelerin örgüt ve yapısında bu gelişmeye paralel bir değişim olmamıştır. Bu idareler esas itibarıyla İmparatorluktan kalma, 1913 tarihli Kanunla yönetilmektedirler. İdarei Umumiye-i Vilâyat Kanunu'nun idarei hususiyeye müteallik kısmı 59 yıllık yürürlük süresi içinde 13 ayrı kanunla çeşitli değişikliklere uğramıştır. Tamamı 75 maddede olan bu kısımdaki 25 madde değiştirilmiş, 8 madde kaldırılmış ve 24 yeni madde eklenmiştir. Tüm bu değişiklikler belli bir sisteme göre yapılmadığından Kanunda bir bütünlük de sağlanamamıştır.

II — İL ÖZEL İDARELERİNİN BUGÜNKÜ DURUMU

İdarî teşkilâtımız içinde yüz yıllık bir geçmişe sahip olan il özel idarelerimizin bugünkü durumu, özellikle görev ve ilişkiler yönünden aşağıda kısaca özetlenmiştir. Çok genel bir deyimle halen il özel idarelerinin, görev, ilişki, örgütlenme, malî kaynak ve personel yönünden muhtar bir mahallî idare hüviyetini taşımadığı ve kendisinden beklenen hizmetleri merkezî idarenin desteği olmadan yürütebilecek durumda olmadığı söylenebilir.

İleriki bölümlerde, yukarıdaki konular, görev açısından etraflıca inceleneceğinden burada sadece genel bilgi vermekle yetinilecektir.

A — GÖREVLER

İl özel idarelerine görev veren ana metin, aynı zamanda bu mahallî idarelerin kuruluş kanunu olan İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanunudur. Bunun dışında çeşitli kanunlarla da bu idarelere bazı görevler verilmiştir.

Bu görevler 6 ana grup içinde şöylece özetlenebilir :

1) Sağlık ve Sosyal Yardım Görevleri :

İl içinde, çeşitli hastahaneler, yetim ve düşkünler evi gibi sağlık ve sosyal yardım tesisleri kurmak, bataklık kurutmak ve umumî Hıfzıssıhha Kanunu ile bu idarelere verilen çevre sağlığına ilişkin görev-

leri yapmak ve gerekli personeli çalıştırmak, korunmaya muhtaç çocuklar ve muhtaç asker ailelerine yardım için denek ayırmak.

2) Bayındırlık Görevleri :

İl yollarının yapım, bakım ve onarımını sağlamak, köy içme sularını yapmak, il içerisinde kpri ve iskeleler kurmak, insan ve eēya taşımak üzere kayık ve benzeri araçları sağlamak, elektrik, havagazı ve içme suyu gibi kamu hizmetleri için kurulacak işletmelere imtiyaz vermek, mahallİ kamu hizmetleri için kullanılacak taşınmaz malları kamulaştırmak ve btce olanakları içinde gl ve bataklıkları kurutmak ve düzeltmek.

3) Kültür ve Eğitim Görevleri :

Orta dereceli meslek ve sanat okulları açmak ilkokul binalarını yapmak, hizmetlilerin ücretlerini ödemek, gece okulları, halk dershaneleri ve kurslar açmak, konferanslar düzenlemek, ilde matbaa kurmak ve gazete çıkarmak, özel okul açılmasına izin vermek.

4) Tarım Görevleri :

Tarımla ilgili olanlar;

rnek iftlik ve fidanlıklar kurmak, yabanİ ağaçları aşılatmak, tarım araçları için depolar açmak ve bu araçları çiftçilere kiralamak, parasız fidan ve tohum dağıtmak, sergi ve müzeler açmak.

Ormancılıkla ilgili olanlar;

İl içinde orman yetiştirmek ve mevcut ormanları korumak.

5) Hayvancılıkla İlgili Görevler

Damızlık hayvan depoları kurmak ve damızlık hayvan sağlamak, fakir köy halkına dağıtılmak üzere damızlık boğa, koç ve teke sağlamak, sergiler ve at yarışları düzenlemek, hayvancılığın gelişmesi için meraları düzeltmek ve yenilerini yapmak.

6) Ekonomik ve Ticarİ Görevler :

İl için «iktisat, itibar ve biriktirme sandıkları» kurmak ve bunlar için izin vermek, il ticaret ve sanayiinin gelişmesi için odalar ve borsalar kurmak, sergi, pazar, panayır ve müzeler açmak.

7) Çeşitli Görevler :

Burada; yukardaki gruplandırmaya uymayan, uzun vadeli plan hazırlanmasına, çarşı ve mahalle bekçileri örgütüne ilişkin görevleri, vali taşıt araçlarının satın alınması ve vali ve kaymakam taşıt araçlarının işletme giderlerinin karşılanması gibi çeşitli kanunlarla verilmiş görevleri, kanunî dayanağı bulunmadığı halde, il özel idarelerince fiilen yürütülen jandarma ve köy telefonları kurulması, gibi çeşitli görevleri belirtmek mümkündür.

B — İLİŞKİLER

İlişki deyimi, bir görevin yapılması veya bir yetkinin kullanılması sırasında, özel idarelerle diğer kuruluşlar arasında, kanunî veya fiilî nedenlerle oluşan her türlü bağ ve ilgiyi içine alacak (vesayet bağlarını da kapsayacak) biçimde geniş anlamda kullanılmıştır.

1) Sağlık ve Sosyal Yardım Görevlerinden Doğan İlişkiler :

Bu konudaki asıl ilişkiler Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı ile dir. Önemli olanlar şöylece özetlenebilir :

İl bütçelerinin sağlık bölümünün onanması, sağlık personelinin atama, yer değiştirmesi, yükselme gibi özlük işlerinin yapılması, personel ve hizmetlerle ilgili işlemlerin teftiş ve denetimi ve personel hakkında soruşturma yapılması, sağlık hizmetlerinin yürütülmesi, sağlık tesislerine ait inşaat proje ve planlarının hazırlanması, onanması vb.

Bunun dışında, belediyelerle sağlık ve sosyal yardım konusunda çalışan dernek ve kuruluşlarla da çeşitli ilişkiler mevcuttur.

2) Bayındırlık Görevlerinden Doğan İlişkiler :

Köy yol ve içme suları programlarının onanması ve denetimi konusunda Köy İşleri Bakanlığı, diğer yapılara ait plan ve projelerin düzenleme, onama ve kabulüne ait işlerin yapılmasında Bayındırlık Bakanlığı, hizmetlerin yapılmasında işbirliği ve koordinasyon sağlama bakımından da Orman Bakanlığı, DSİ, Etibank, İller Bankası Genel Müdürlükleri ve belediyeler ve köy idareleriyle çeşitli ilişkileri bulunmaktadır.

3) Kültür ve Eğitim Görevlerinden Doğan İlişkiler :

İlkokul yapım programlarının hazırlanması, projelerin yapılması, malî kaynak sağlanması ve halk eğitimi konusundaki çalışmaların oluşturduğu ilişkiler bunlardan önemli olan bir kaç tanesidir.

4) Tarım Görevlerden Doğan İlişkiler :

İl tarım ve hayvancılığının geliştirilmesi için yapılacak demonstrasyon çalışmalarında, örnek çiftlik kurulması, damızlık hayvan sağlanması, sergi ve müzeler açılması gibi konularda Tarım Bakanlığı, Ziraat Donatım Kurumu ve Ziraat Odaları Birliği ile çeşitli ilişkiler kurulmaktadır.

Orman yetiştirilmesi, fidan sağlanması ve ormanların korunması konularında da Orman Bakanlığı ile ilişkiler mevcuttur.

5) Çeşitli İlişkiler :

Yukarıda belirtilen görev grupları dışında çeşitli hizmetlerin veya işlemlerin yapılması için il özel idareleri, hemen hemen bütün kamu kuruluşları ile çeşitli ilişkiler kurmaktadır. Bunların burada teker teker sayılmasında yarar görülmemiştir. İleride görev incelemeleri sırasında bu ilişkiler de ele alınacaktır.

C — ORGANLAR

Anayasamız ve İ.U.V. Kanununa göre, tüzel kişiliğe sahip bir kamu kuruluşu olan il özel idarelerinin, kendilerine verilmiş görevleri yapabilmeleri için sahip oldukları organlar şunlardır. (İ.U.V.K. Mad. 76)

- 1) Vali,
- 2) İl Genel Meclisi,
- 3) İl Daimî Encümeni.

Bunların, kuruluş, görev ve yetkileri ile çalışma biçimleri üzerinde aşağıda özet halinde bilgi verilmiştir.

1) Vali :

Vali, il özel idarelerinin başı ve temsilcisidir. Bu idarelere ait işlerde yürütme yetkisi, valiye aittir.

Vali aynı zamanda, merkezî idarenin ildeki temsilcisidir.

İl özel idaresinin başı ve temsilcisi olarak vali, bu idareye ait bütün hizmetleri yürütmekle görevlidir. Özetle, yıllık bütçe ve kesin hesap tasarılarını hazırlamak, alım işlerini düzenlemek, amiri itaflık yapmak, yıllık çalışma raporunu hazırlamak, daimî encümen ve genel meclise başkanlık etmek ve genel meclis kararlarını onamak gibi, görev ve yetkilere sahiptir.

2) İl Genel Meclisi :

İl genel meclisi, özel idarelerin en yetkili karar organıdır. Üyeleri, ilçeler itibarıyla nüfus esasına göre, 4 yıl için seçilir. Seçimle ilgili işlemler, 19.7.1963 tarihli 306 sayılı Kanunla düzenlenmiştir. Genel meclis yılda bir defa aralık ayında toplanır. Toplantı süresi 40 gündür. Gerekğinde vali toplantıyı 15 gün uzatabilir. Devlet ve il'ce gerekli görüldüğünde ya da üyelerin 1/3'ün isteği üzerine, olağanüstü toplantı yapılabilir. İlk toplantıda bir ikinci başkan ve 2 kâtip seçilir. Vali bulunmadığı zaman toplantıları ikinci başkan yönetir.

Meclisin toplantı çoğunluğu meclis üye sayısının yarısından bir fazlası, karar çoğunluğu ise toplantıda bulunan üye sayısının yarısından bir fazlasıdır.

Genel meclis kararları valinin onayı ile yürürlüğe girer. Meclis kararlarına karşı valinin 20 gün içinde Danıştay'a itiraz hakkı vardır. Bütçe meclisçe kabul edildikten sonra Bakanlar Kurulunca onanır.

Valinin yıllık «izahnamesi» genel meclisin 2/3 çoğunluğu ile yetersiz görülürse, bu konuda düzenlenen tutanak, İçişleri Bakanlığına gönderilir. Ancak Kanunda, bu karar üzerine Bakanlıkça ne gibi işlemler yapılacağı ve nasıl bir sonuca varılacağı belirtilmemiştir.

3) İl Daimî Encümeni :

İl daimî encümeni, vali veya yerine görevlendireceği kişinin başkanlığında genel meclisçe seçilen 4 üyeden kurulur. Üyeler, ayrı ayrı ilçelerden ve bir yıl için seçilirler. Vali gerekli gördükçe toplanır. Encümen, kanunla özel idareye verilen görevler konusunda vali tarafından gönderilen işlerde karar verir. İl bütçesinin genel meclise gönderilmesinden önce incelenmesi, 2490 sayılı Kanunla ilgili işlemlerin düzenlenmesi, genel meclisin toplantı halinde bulunmadığı zamanlarda meclisçe görüşülüp karara bağlanması gereken işleri görüşmek ve ilk toplantıda meclise sunulmak üzere karara bağlanmak, gibi görevleri yapar.

D — ÖRGÜT

İ.U.V. Kanununda, özel idarelerin, kendilerine verilen görevlerini yapacak örgütü konusunda bir hüküm mevcut değildir. Kanunda sadece sorumlu bir müdürün yönetimi altında «Vilâyet Muhasebe-i Hususiye Kalemi» bulunacağından söz edilmiştir. (Mad. 98)

Her ne kadar 102 inci maddede, özel idare hizmetleri ile yükümlü bütün memurların atama, işlerine son verme yetkisinin valiye ait olduğu belirtilmiş ise de, ne gibi örgüt kurulacağına işaret edilmemiştir.

Bunun yanında Kanun, valiye, özel idare hizmetlerinin yürütülmesi için merkezî idarenin mahallî kuruluşlarındaki personele görev verme yetkisini tanımıştır. (Mad. 87)

Bu kanunî statü karşısında, il özel idarelerinde sadece gelir ve gider işlerini daha geniş bir deyimle malî hizmetlerini yürütmekle görevli bir örgüt kurulmuştur. Bunun dışında diğer hizmetlerin merkezî idarenin il'deki kuruluşları eliyle yürütülmesi esası kabul edilmiştir. Kanunda, örneğin özel idare tarım müdürlüğü ya da memurluğu, bayındırlık müdürlüğü gibi örgütler kurulmasına engel bir hüküm de bulunmamasına rağmen, özel idareler örgütlenmeye gitmemişlerdir. Hizmetlerin yapılmasında 87 inci madde hükmünden yararlanılması yolu seçilmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

GÖREVLER

I — SAĞLIK VE SOSYAL YARDIM GÖREVLERİ

Sağlık hizmetleri, «İnsan sağlığına zarar veren çeşitli faktörlerin yok edilmesi ve toplumun bu faktörlerin tesirinden korunması, hastaların tedavi edilmesi,, bedenî ve ruhî kabiliyet ve melekeleri azalmış olanların işe alıştırılması (rehabilitasyon) için yapılan tıbbî faaliyetler» olarak tanımlanmaktadır. (3)

Bu tanımlı çözümlediğimizde, sağlık hizmetlerinin üç ana amacı olduğu görülmektedir.

a) Birinci amaç : İnsan sağlığına zarar veren çeşitli etkenlerin yok edilmesi ve toplumun bu etkenlerden korunmasıdır.

Koruyucu hekimlik diye de adlandırılan bu çalışmaların ana amacı, insan sağlığını korumaktır. Sağlık hizmetlerinde bu konuya öncelik ve ağırlık verilmiştir.

b) İkinci amaç : Koruyucu tedbirlere rağmen hastalık önlenmemişse, hastaları tedavi ederek sağlığa kavuşturmasıdır.

c) Üçüncü amaç : Hastalığın insan vücudunda meydana getirdiği çeşitli bozukluk ve noksanlıkları dikkate alarak, onu kimseye muhtaç etmeden çalışarak hayatını sürdürebilecek hale getirmektir. (Rehabilitasyon)

Sağlık hizmetlerini incelerken, hizmetin birbirinin tamamlayıcısı olan bu üç ana amacını daima birlikte düşünmek ve aralarındaki bağlantıyı gözden kaçırmamak gerekir.

(3) 224 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun, Mad. 2

Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkındaki Kanunda ifadesini bulan bu görüşün kaynağı, 1961 tarihli Anayasamızdır.

Daha önce çeşitli kanunlarda ve dağınık bir şekilde yer alan bu görüş, Anayasa ve 224 sayılı Kanunda derli toplu ifadesini bulmuş ve hizmetin gerçekleştirilmesi için belirli esaslar da getirilmiştir.

Bu araştırmada, sağlık hizmetlerine sadece il özel idareleri açısından bakılmıştır. Bu nedenle tüm sağlık hizmetlerinin nasıl ve hangi kuruluş tarafından yürütüldüğü veya yürütülmesi gerektiği yolunda bir inceleme yapılmamıştır.

İncelemenin amacı; il özel idarelerince bugün yapılmakta olan sağlık hizmetlerinin durumunu belirttikten sonra, bu hizmetin halk yararına daha iyi ve etkili bir biçimde yapılabilmesi için il özel idarelerine bir kısım sağlık hizmetlerini yürütme görevi verilebilirmiş, verilebilirse bunlar neler neler olmalıdır ve nasıl yürütülmelidir sorularını cevaplandırmak olmuştur.

Bunun için, il özel idarelerine verilmiş bütün görevler, hukuki dayanak, uygulama, görev karışımları, harcamalar ve ilişkiler açısından incelenmiş ve durumu aydınlatma bakımından gerekli ölçüde hizmetin genel durumuna da değinilmiştir.

Mevcut sorunların çözüm yollarını aramada daima gözönünde tutulması gerektiğinden, Anayasamızın sağlık ve sosyal güvenlikle ilgili maddeleri aşağıya aynen alınmıştır.

«Madde 49 : Devlet, herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesini ve tıbbî bakım görmesini sağlamakla ödevlidir.

Devlet, yoksul veya dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirleri alır.»

GÖREVLER

Bir mahallî kamu kuruluşu olan il özel idarelerine, gerek İdare-i Umumiye-i Vilâyet Kanunu (İ.U.V.K.) ve gerekse diğer kanunlarla, sağlık ve sosyal yardım hizmetlerine ilişkin çeşitli görevler verilmiştir.

İncelemede kolaylık sağlamak amacıyla özel idarelere kanunla verilmiş görevler, üç ana grupta incelenecektir.

- A — Çevre Sağlığı ile ilgili görevler,
- B — Sağlık kurumları tesisi ile ilgili görevler,
- C — Sosyal Yardımla ilgili görevler.

A — ÇEVRE SAĞLIĞI İLE İLGİLİ GÖREVLER

Mevzuatımızda, özel idarelere verilen sağlık görevlerinden hangilerinin çevre sağlığı ile ilgili olduğu açıkça belirtilmediği gibi, çevre sağlığının açık bir tanımı da yapılmamıştır.

Dünya Sağlık Teşkilâtının yaptığı tanımlamaya göre çevre sağlığı hizmetleri, «insan hayatının fizik çevresinde bulunan ve genel sağlığına zararlı tesir yapan veya yapabilecek bütün şartların ıslahı çalışmalarıdır.»

Yukarıda, sağlık hizmetlerinin tanımı içinde belirtilen birinci amaç, bütünü ile bu konuyu kapsamı içinde almaktadır.

Çevre sağlığına ilişkin görevler genellikle 1593 sayılı Umumî Hıfzıssıhha Kanununda yer almıştır.

1) 1593 sayılı Umumî Hıfzıssıhha Kanununun 4 üncü maddesindeki «doğrudan doğruya şehir ve kasabalar, köyler hıfzıssıhhasına veya tıbbî ve ictimai muavenete müteallik işlerin ifası belediyelere ve idare-i hususiyelere ve sair mahallî idarelere tevdi edilir. Vekâlet, indelicap bu idarelere rehber olmak üzere bazı mahallerde numune tesisatı vücuda getirir» şeklindeki hükümle, görevin aslında mahallî idarelere ait olduğu belirtilmiştir.

Ayrıca, il özel idare bütçelerine konulacak ödeneklerin nerelere harcanabileceği ve personel çalıştırmanın nasıl yapılacağı konusunda da hükümler getirilmiştir. (1593 sayılı Kanun, Mad. 18, 21, 22)

2) Bunun dışında; 7402 sayılı Sıtmanın İmhası Hakkındaki Kanunun 5 ve 6 ncı maddeleriyle, diğer kuruluşlar gibi, il özel idareleri de sıtmanın yok edilmesi konusunda, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı ya da o yer sıtma savaş kuruluşlarınca belirtilecek tedbirleri almak ve tesisleri yapmakla yükümlü kılınmıştır.

3) 2644 sayılı Tapu Kanununun 15 inci maddesinde de, bazı koşullar altında sahibi tarafından kurutulmayan fakat sağlık yönünden kurutulmaları zorunlu görülen bataklıkların il özel idarelerince kurutulması öngörülmüştür.

Bu hükümlere bakınca merkez ve mahallî idareler arasında bir görev bölüşümü yapıldığı kanısı ıyanmaktadır.

1593 sayılı Kanunun 22 inci maddesinde de bu görevlerden belediye ve özel idareler için hangilerinin yapılması zorunlu, hangilerinin isteğe bağlı olduğunun özel kanunlarla belli edileceğine işaret edilmiştir. Belediye ve Köy Kanununda bu ayrım kısmen yapılarak bu idareler için zorunlu ve isteğe bağlı görevler belirtilmiş olmasına rağmen, il özel idareleri için böyle bir ayrım yapılmamıştır.

Hukukî durumun yarattığı bu belirsizliğe uygulamada da bir açıklık getirilememiştir. Sıtmanın İmhası Hakkındaki Kanunda, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı ya da o yer sıtma kuruluşlarınca belirtilecek işlerin il özel idarelerince yerine getirilmesi zorunlu kılınmasına rağmen şimdiye kadar il özel idarelerinden belirli bir hizmet istenilmediği saptanmıştır. Tapu Kanunu yönünden de durum aynıdır.

Bu durum haliyle il özel idarelerini kendi inisiyatifleri ile hareket etmeye zorlamaktadır. Genellikle malî olanakları yetersiz olan il özel idareleri, daha çok köy yolu ve içme suyu gibi temel alt yapı hizmetlerine öncelik tanıdıkları için sağlık hizmetleri için ya hiç ödenek ayırmamakta ya da sembolik bir rakamla yetinmekte, görevin Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca yürütülmesi gerektiğini ileri sürmektedirler. Esasen Bakanlık harcamalarına ait rakamların incelenmesi de özel idare ödenegine ihtiyaç duyulmadığı yolundaki beyanları doğrulamaktadır.

Bugün için çevre sağlığı hizmetlerinin yapılmasında, belediye örgütü bulunan şehir ve kasabalarla köyler (geniş anlamıyla kırsal alanlar) arasında çok büyük farklılıklar vardır.

Bu hizmetlerden sayılan, otel, han, kahvehane, lokanta gibi genel yerlerin, yenilecek içilecek gıda maddelerinin ve bunların satıldığı yerlerin ve bu yerlerde çalışanların sağlık yönünden kontrolü, çöplerin toplanması, sokakların temizlenmesi, genel helâ, çamaşırhane, hamam ve mezarlık tesisi, gıda maddelerini muayene için laboratuvarlar açılması gibi halk sağlığı ile çok yakından ilişkili görevler, belediye örgütü bulunan yerlerde, (belediyelerin olanaklarına göre çok değişiklik göstermesine rağmen) kısmen de olsa yapılmasına karşılık köylerde ve diğer kırsal alanlarda hiç yapılmamaktadır.

Yapılan araştırmada, il özel idarelerinin yukarıda belirtilen hizmetlerle doğrudan doğruya ilgili herhangi bir harcama ve faaliyeti

saptanamamıştır. Bu hizmetle ilgili olarak bazı bulaşıcı hastalıklarla savaş için bütçelerine ödenek koydukları, fakat bunların da çoğu kez fiilen harcanmadığı anlaşılmıştır.

İlgililer, özel idare ödenəğinin harcanmayışını Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının bu konuda yeteri kadar ödenek göndermesiyle açıklamışlardır.

Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığından alınan sayısal bilgiler de bunu doğrulamaktadır. Bu nedenle illerde, ayrıca özel idare ödenəğı-ne ihtiyaç duyulmamasını doğal karşılamak gerekir.

İl özel idarelerinin bütçelerinin ilgili bölümlerine yıllık ne kadar ödenek koydukları ve ne miktarını harcadıkları konusunda Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığında toplu rakamlar bulunamamıştır. Bakanlığın da bu hususu ciddi olarak kovalama gereğı duymadığı anlaşılmaktadır.

Burada iki önemli noktaya işaret etmek yerinde olacaktır.

Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı bütçesinden bulaşıcı salgın hastalıklarla savaş için yapılan harcamaların, bütçe ödenəğinden az olmasının bir nedeni, son yıllarda Devlet bütçesindeki ödeneklerden tasarruf amacıyla % 10 - 15 oranında kısıntı yapılmasıdır.

Ayrıca, bulaşıcı hastalıklarla çevre sağlığı hizmetlerini de tamamen aynı kabul etmemek gerekir. Yukarıda belirtilen çevre sağlığı hizmet dallarında, Bakanlığın hiç harcaması yoktur. Bulaşıcı hastalıklarla savaş, olsa olsa çevre sağlığı hizmetlerinden sadece bir tanesidir. Hizmet yapılamayınca mevcut ödenəğın artmasını da doğal saymak gerekir.

224 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkındaki Kanun, tüm sağlık hizmetlerinin Devlet eliyle yürütülmesi esasını kabul etmişken, çevre sağlığı hizmetleriyle belediyeleri görevli kılmıştır. (Mad. 33) Kanuna göre, belediye sınırları dışında köy ve kırsal alanlarda hizmetin yürütülmesi merkezî idareye aittir. Ancak sosyalizasyonun uygulandığı illerde yapılan araştırmalarda da çevre sağlığı hizmetlerinin yapılmadığı saptanmıştır.

Çevre sağlığı hizmetleri, küçük kasaba belediyeleri ile köy ve diğer kırsal alanlarda yapılamamaktadır.

Yukarıdaki açıklamaların ışığında, il özel idareleri yönünden mevcut durumun nedenlerini bir kaç noktada toplamak mümkündür.

1 — Çevre sağlığı konusunda il özel idarelerinin ne gibi hizmetleri yapmakla yükümlü olduğu belli edilmemiştir.

40 yıldanberi, 1593 sayılı Kanunun bu konu ile ilgili 22 inci maddesi il özel idareleri yönünden işler hale gelmemiştir.

2 — Küçük kasaba belediyeleri ve köyler, çevre sağlığı hizmetlerini tek başına yürütebilecek olanaklardan yoksundurlar.

Ayrıca, çamaşırhane, hamam, genel helâ, laboratuvar kurulması gibi teknik hizmetlerle çok yakın ilişkisi bulunan konularda her belediye ve köyün, ayrı ayrı personel çalıştırması olanaksız olduğu gibi, olsa bile bir takım israflara yol açması bakımından doğru olamaz.

3 — Merkezî idare, köylerde çevre sağlığı hizmetlerini fiilen yürütme yerine, eğitici ve öğretici bir fonksiyonu benimsemiştir.

Örneğin, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, köylerde genel köy helâsı için dahi lüzumlu çimento, demir, kireç ve kiremit gibi gereçler ve işçilik için ödenek vermemekte, bunların mahallî olanaklarla sağlanmasını salık vermektedir. Bir hamam, çamaşırhane ve hatta bazı köyler de helâ için dahi yeterli malî ve maddî olanakları kolayca sağlamak ve fenne uygun şekilde yaptırmak genellikle mümkün görülmemektedir.

Bu uygulama içinde, hizmetin yürütülmesi bugünkünden farklı olmayacağı benzemektedir.

Sağlık hizmetlerinde asıl olan halk sağlığının önceden korunmasıdır. Bu alandaki çalışmaların başarısı, tedavi ve rehabilitasyon hizmetlerinin yürütülmesini kolaylaştıracak ve bu konulardaki giderleri de büyük ölçüde azaltacaktır. Bu nedenle, gelişmiş toplumlarda çevre sağlığı hizmetlerine büyük bir önem verilmektedir ve çevre sağlığı konusu ayrı bir uzmanlık bölümü haline gelmiştir. Çevre sağlığı uzman ve teknisyenleri özel eğitim görerek yetişmektedirler.

Hizmet tamamen yerseldir. Bu nedenle hizmetten sorumlu birim, belediye ve köy idareleri olmalıdır. Ancak köylerimizin bilinen olanaksızlıkları ve yukarıda açıklanan nedenler, bu hizmetin doğrudan doğruya köy idarelerine bırakılmasını engellemektedir. Buna karşılık, görev alanı il sınırları olan ve çalışmaları köye yönelmiş bulunan il özel idareleri bu hizmeti yapabilecek durumdadırlar. Bu nedenlerle, belediye sınırları dışında kalan köy ve diğer yerleşim yerlerinde çevre sağlığı hizmetlerinin yürütülmesi görevi, il özel idarelerine verilebilir.

Belediyeler arasındaki olanak farklılığı da dikkate alınarak, olanakları sınırlı küçük kasaba belediyelerini de, nüfus ve gelir gibi belirli ölçülere göre sınıflandırarak köyler gibi saymak ya da belirli ölçüde gidere katılma ile hizmetlerinin ortak olarak il özel idarelerince yürütülmesi de mümkündür.

Böylece il özel idareleri, hizmetin asıl sorumlusu olarak;

Çalıştıracakları çevre sağlığı uzman ve teknisyenleri ile bütün köyleri devamlı denetim altında bulundurabilecekler,

Teknik bilgi ve yardım isteyen yapım hizmetlerinin yürütülmesini mevcut teknik kadrosuyla sağlayabilecekler,

Bir taraftan köyün olanaklarını harekete geçirirken bu olanagin yetmediği yerde, kendi bütçesinden destekleyerek halk katkısını artıracak,

İl içinde belediyelerle de işbirliği yaparak bazı hizmetlerin gider ve maliyetini azaltabileceklerdir.

Buna karşılık merkezi idare, (Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı) hizmetin yurt çapında planlanması, çevre sağlığı uzman ve teknisyenlerinin yetiştirilmesi, hizmetin daha etkili ve süratli görülmesini sağlayıcı yöntemler konusunda araştırma yapılması, iller ve bölgeler arasında hizmet dengesini sağlayıcı tedbirlerin alınması (gerektiğinde özel idarelere para yardımları yapmak biçiminde), hizmet standartlarının saptanması ve uygulamanın devamlı ve etkin bir şekilde denetimi gibi yardımcı hizmetleri yapmalıdır.

Çevre sağlığı konusundaki hizmetlerin eksiksiz bir listesini düzenlemek oldukça güçtür. Buna rağmen, yurdumuzun ve köylerimizin özellikleri gözönünde tutularak aşağıdaki hizmetlerin il özel idarelerince yürütülmesinin yararlı ve gerekli olduğu kanısına varılmıştır.

- 1 — İşyerleri açılmasına izin vermek.
- 2 — Genel yerleri, dükkânları, yenilecek, içilecek ve kullanılacak şeyleri ve buralarda çalışanları denetlemek, açılış izni vermek.
- 3 — Gıda maddelerini muayene için laboratuvarlar kurmak.
(Belediyelerle ortak olabilir)
- 4 — Konutların sağlık kontrolünü yapmak.
- 5 — Pis sular için kapalı akıntı yeri ve kanalizasyon yapmak.

6 — Genel helâ, çamaşırhane ve hamam yapmak.

7 — Mezarlık işlerini düzenlemek.

8 — Mezbaha ya da et kesim yeri yapmak ve kesilen etleri kontrol etmek.

9 — Su birikintilerini kurutmak ve salgın ve bulaşıcı hastalıkları önleyici tedbirleri almak.

10 — İlin özelliklerine göre, halk sağlığına zararlı diğer etkenlerin yok edilmesine çalışmak ve ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlamak.

Bu görevlerin yapılmasında 10 binden az nüfuslu belediyeler de köyler gibi işlem görmelidirler.

B — SAĞLIK KURUMLARI KURULMASI İLE İLGİLİ GÖREVLER

İl özel idarelerinin, sağlık kurumları kurulması ile ilgili görevleri ve bunların uygulama biçimi bu bölümde incelenecektir.

İ.U.V. Kanununun 78/10 maddesiyle il özel idareleri, il içinde hastahane, bimarhane ve bunlar gibi sağlık tesisler kurmakla görevli kılınmışlardır.

Akıl hastahaneleri, hastahaneler gibi görülerek ayrı bir görev olarak incelenmemiştir. Bunlar gibi tabiri ile kastolunan kurumlar arasında da, fiilen özel idarelerce kurulmuş dispanserler incelemeye tabi tutulmuştur.

1 — Hastahaneler

İ.U.V. Kanununun yukarıda belirtilen hükmü uyarınca, il özel idarelerince çeşitli yerlerde hastahaneler kurulmuştur. Uzun yıllar bu idareler tarafından işletilen hastahanelerin giderlerine, Devlet de yardım suretiyle katkıda bulunmuştur.

Hasta vatandaşlara sağlığını kazandırma amacına yönelmiş tedavi kurumlarının kurulması ve işletilmesi, görev olarak sadece il özel idarelerine bırakılmamış aynı zamanda başka kamu kuruluşları da yükümlü kılınmışlardır.

1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu (Mad. 3/13) ve 3017 sayılı Sıhhat ve İctimaî Muavenet Vekâleti Teşkilât ve Memurin Ka-

nunu, (Mad. 1) hastahaneler tesis ve işletme görevini Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına, 1580 sayılı Belediye Kanunu da (Mad. 15) belediyelere vermiştir.

Bunun dışında, özel kanunları gereğince, Millî Savunma, İçişleri Adalet ve Millî Eğitim Bakanlıkları ile, Sosyal Sigortalar Kurumu, Tıp Fakülteleri ve çeşitli kamu iktisadî teşebbüsleri kendi personelleri için hastahaneler kurma olanağına kavuşmuşlar ve fiilen de bu tesisleri açmışlardır.

Ayrıca 2219 sayılı Hususî Hastahaneler Kanunu, özel sektöre de hastahane tesis ve işletme olanağı sağlamıştır.

Aşağıdaki tablo sağlık tesislerinin, kuruluşlar arasındaki dağılımını göstermektedir.

Yataklı Tesislerin Çeşitli Kurumlara Dağılımı (4)

Kurumun Adı	Muhtelif Hastahane		Sağlık Merkez.		Muayene ve Ted. Evleri		Klinik		Revirler		Dispanserler	
	Adet	Yatak	Ad.	Yatak	Ad.	Yatak	Ad.	Yatak	Ad.	Yatak	Ad.	Yatak
Sağlık Bak.	241	38530	270	3449	73	365	—	—	—	—	—	—
Mill. Sv. Bak.	41	13550	—	—	—	—	—	—	2	100	—	—
Sosyal Sig.	37	6631	—	—	—	—	—	—	2	8	2	40
Tıp Fak.	8	3691	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
İk. Dev. Teş.	21	2157	—	—	—	—	—	—	22	234	6	107
Diğ. Bak.	4	793	—	—	—	—	—	—	2	21	—	—
Belediyeler	10	2617	—	—	—	—	—	—	1	4	7	85
Özel İd.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	32	200
Özel Sektör	57	3606	—	—	—	—	23	501	2	15	—	—
Toplam	419	71575	270	3449	73	365	23	501	31	382	47	432

(4) Tablo, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca 1967'de yayınlanan Sağlık Kurumları ve Sağlık Eğitimi Yapan Kuruluşlar adlı kitaptan alınmıştır.

Görülüyor ki özel idarelerin halen hastahaneleri yoktur. 10.7.1953 tarih ve 6134 sayılı Kanunla özel idare hastahanelerinin, genel meclis kararı ile, bedelsiz olarak Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına devri olanağı sağlanmıştır. Kanun zorunlu kılmamasına rağmen özel idarelerin mevcut 47 hastahanesinin tamamı devredilmiştir.

Bu Kanunun gerekçesinde, il özel idarelerinin malî güçlerinin yetersizliği ve birbirlerinden farklılığı nedeniyle hizmetin gereğince yürütülmediği ve farklı ödenek ayırma yüzünden hizmetten yararlananlar yönünden eşitsizlikler doğduğu ileri sürülerek 1951 yılına ait aşağıdaki karşılaştırmalı rakamlar verilmiştir.

İzmir İli yatak başına	370,
Isparta İli yatak başına	82,
Ağrı İli yatak başına	60,
Kırşehir İli yatak başına	50,

Kocaeli İli yatak başına 300, lira ödenek ayırmıştır. Rakamlar hizmetin yapılmasındaki farklılık hakkında bir fikir vermektedir. Hastahanelerin Devlete devrinde, yurt çapında en az fennî koşulların yerine getirilmesi, mevcut farklılığın giderilmesi düşünülmüştür.

Esasen il özel idareleri, hastahanelerini sadece kendi olanakları ile yönetemediklerinden Devletten de yardım almakta idiler. Bu konuda araştırma yapılan illerde, belgeler arşive kaldırılmış olduğundan sadece bir ilde (Konya) istatistikî bilgi bulunabilmektedir.

Konya özel idare hastahane giderlerinin bütçe ile karşılaştırması şöyledir :

Yıl	Özel İdarenin Öz Geliri	Hastahane Harcamaları		
		Öz Gelirden	Devlet Yardımı	Toplam
1951	2.005.851	254.900	191.000	445.900
1952	1.852.440	202.674	191.000	393.674
1953	3.023.537	263.636	175.000	438.636

Bu rakamlar çözümlendiğinde, şu sonuçlar elde edilmektedir :

Yılı	Hastahane giderlerinin Öz. İd. toplam gelirlerine oranı	Devlet Yardımının Öz. İd. toplam hastahane giderlerine oranı
1951	% 22.2	% 42.8
1952	% 21.2	% 48.5
1953	% 14.5	% 40.0

1951 - 1953 yılları arasında il özel idarelerinin gelirinden hastahane yönetimi için yaptığı giderlerde bir azalma mevcuttur. Yardım adı altında Devletçe verilen paralar, toplam giderlerin yarısına yakındır. Bugün Devletçe yönetilen bu hastahanelerin 1967 yılı cari giderleri, özel idarenin aynı yıl bütçesinin % 25'ine yaklaşmaktadır. Oysaki halen il özel idarelerinin tüm sağlık hizmetleri için yaptıkları gider, toplam harcamalarının ancak % 1.6'sı oranındadır.

2 — Dispanserler

Mevzuatımızda il özel idarelerinin dispanser kuracağına dair açık bir hüküm olmamakla beraber İ.U.V. Kanununun, hastahane, bimarhane ve darülaceze gibi tesislerden bahsetmiş olması dispanser kurulması için yeter bir hukukî kaynak sayılmaktadır.

Yetkililerce ifade edildiğine göre, dispanser yataklı tedavi kurumu değildir. Buralarda hastanın ilk muayenesi yapılır ve hastahaneye sevkine gerek görülenler buralara gönderilir. Hastahanelere gönderilmesine lüzum duyulmayan fakir hastaların ilâçları verilir. Dispanserlerde bulunan 5 - 10 yatak, hastayı yatırarak tedavi etmek için değildir. Bunlar geçici olarak ve hastahaneye sevke kadar hastanın dinlenmesini sağlamak üzere kullanılır. Bu haliyle dispanserler, adeta hastahanelerdeki polikliniklere benzetilmektedir.

Hastahanelerde olduğu gibi dispanserler de çeşitli kamu kuruluşlarınca açılmışlardır. Mevcut 43 dispanserin 35 tanesi il özel idaresine ait olup bunların iller arasındaki dağılımı şöyledir. (5)

(5) Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı yayınlarında (age) il özel idarelerine ait dispanser sayısı 32 olarak gösterilmişse de, anılan Bakanlıktan 1969 yılında alınan bilgilere göre, il özel idarelerine ait 35 dispanser vardır.

Sıra No:	İl Adı	Dispanser Sayısı	Yatak Sayısı
1	İstanbul	18	120
2	Ankara	10	45
3	Sivas	2	10
4	Zonguldak	2	10
5	Tekirdağ	2	10
6	Elâzığ	1	5
Toplam		35	200

Görülüyor ki 67'ilden ancak 6 sı dispanser açabilmektedir. Mevcut 35 dispanserin % 80'i Ankara ve İstanbul gibi malî olanakları elverişli ve bu yönden özellik arz eden iki ilin özel idaresine aittir.

Sosyalizasyon Bölgelerinde Durum :

224 Sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkındaki Kanunun uygulandığı illerde, bütün sağlık hizmetleri Devletçe yapılmaktadır.

Dispanserlerin yukarıda belirtilen fonksiyonu da sağlık ocakları tarafından yürütülmektedir. Her 5 - 10000 lik nüfus topluluğu için bir sağlık ocağı kurulmaktadır. Tabip, ebe ve sağlık memuru bulunan bu ünite, mevcut motorlu taşıt araçlarından da yararlanarak sağlık bakımından köyleri taramaktadır. Böylece bu kuruluşlar, fiilen köye inerek en uçtaki ve en küçük yerleşim ünitesine kadar hizmeti götürmektedirler.

Halen 24 ildeki bu uygulama 1982 yılına kadar bütün yurda yayılmış olacaktır. (6)

Mevcut hukukî ve fillî durum karşısında, hizmetin daha iyi ve israfa yol açmadan görülebilmesi için ileri sürülen görüşleri şöylece özetlemek mümkündür :

(6) 8.5.1969 tarih ve 1175 sayılı Kanun

1 — Çoğunlukta olan düşünceye göre :

Hastahane kurmak ve işletmek malî yönden olduğu gibi fennî bakımdan da oldukça külfetli ve zor bir iştir. İl özel idareleri bu hizmeti gereğince yürütemezler. Bu nedenlerledir ki bu idare hastahaneleri Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına devredilmiştir. Yeniden il özel idarelerine görev verip devreye sokmak bir geriye dönüş olacaktır. 224 Sayılı Kanunun esprisi zedelenmemelidir, (7) denenmişi tekrar denemeye lüzum yoktur.

2 — Bir diğer görüş, İstanbul Özel İdaresi için yapılmış bir araştırma raporunda şöyle ifade edilmiştir : (8)

«Mülhak ilçelerdeki dispanserlerin idamesi gezici sağlık ekipleri çalıştırılması, bulaşıcı hastalıklarla savaş gibi hizmetlerin faydası inkâr edilemez. Hükümet teşkilâtıyla belediye idarelerinin, şehir ve kasabalardaki sağlık hizmetleri ihtiyacını bile karşılayamadıkları bir gerçektir. Köylerde, çiftliklerde oturan halkın sağlık ihtiyacı tamamiyle il özel idarelerine kalmış gibidir. Bu itibarla, gezici sağlık teşkilâtını genişletmek, teşhis yanında tedaviye de önem vermek, ilaç yardımlarını artırmak; idare için faydalı bir faaliyet alanı olarak görülmektedir».

Ancak, il özel idareleri hukuken hastane açmakla görevli kılındığı halde fiilen bu görevin hiç yapılmadığı, dispanser faaliyetlerinin de yeterli olmadığı görülmektedir. Böylece hukukî durum ile fiilî durum arasında bir tutarsızlık meydana gelmiştir. Ya da diğer bir ifade ile mevzuatta uygulanmayan ölü bir hüküm bulunmaktadır.

Bugün tıp, İ.U.V. Kanununun yürürlüğe girdiği 1913 yılına göre, çok fazla ilerlemiş ve her hastalık için ayrı ayrı tedavi usulleri uygulanmaya başlanmıştır. Bugün en modern araç ve gereçlerle donatılmış büyük hastahanelerde bile her türlü hastalığı tedavi etme olanağı bulunmamaktadır. Hastalık ve tedavi yönetimindeki farklılıklar nedeniyle hastahanelerde, kliniklerin ayrılması ile de yetinilme-yerek birçok hastalıklar için özel hastahaneler açılmaktadır. Göğüs, kemik, akıl, kanser ve zührevî hastalıklar için ayrı ayrı hastahaneler

(7) Bu görüş, araştırma yapılan 4 il'in ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının yetkilileri ile, il genel meclis üyeleri ile yapılan görüşmelerde öne sürülmüştür.

(8) İstanbul İl Özel İdaresi Araştırma ve İnceleme Sonuçları Hakkında Rapor, 1965, C. Gürkan, H. Refik Ertuğ, John V. Foster

kurulması, uzmanlaşmanın ve tedavi yöntemlerindeki gelişmelerin zorunlu bir sonucu olmuştur.

Yurdun çeşitli yerlerinde oturan vatandaşların her türlü hastalığını tedavi etmek Devlet için zorunlu olduğuna göre, görev il özel idarelerine bırakılınca, her ilin, kendi çevresindeki her çeşit hastayı tedavi edebilecek kapasitede klinikleri bulunan büyük hastahaneler ya da her hastalık için ayrı ayrı tedavi kurumları kurması gerekecektir. Böyle bir uygulama ise bazen kuruluş, araç, gereç ve personel bakımından atıl kapasite yaratacak, bazı yerlerde bu konularda sıkıntı çekilmesini kaçınılmaz hale getirecektir.

İller arasında sağlanacak koordinasyonla bu sakıncanın giderileceği ileri sürülebilirse de, uygulamada bunun kolay ve aksaksız işleyebilecek bir düzene kavuşabileceğini söylemek çok güçtür. Bugün aynı şehirdeki çeşitli kurumlara ait hastahaneler arasında bile yeterli bir bir koordinasyon bulunmamaktadır. Sosyal Sigortalar Kurumu hastahanelerine sigortalı olmayan kimseler alınmamakta, buna karşılık diğer hastahaneler sigortalı işçileri kabul etmemektedirler. Böylece belli bir anda bir hastahane boş yatak olmadığı için hasta kabul edilemezken, diğerlerinde boş yerlerin kullanılmadığı görülmektedir.

Bu gibi aksaklıkları gidermenin gereği ve zorunluluğu açıktır. Nitekim bunun için bütün hastahaneleri tek elde - Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığında - toplama yolunda çalışmalar bir süredenberi devam etmektedir. Halen, yetişmiş tabip ve yardımcı sağlık personeli ve modern tıbbi araç ve gereç sağlanmasında sıkıntı çekilirken, mevcut kuruluşlara ek olarak il özel idarelerini de devreye sokmanın hizmet yönünden, yararlı olamayacağı kolayca anlaşılabılır.

Ayrıca hastahane açmak ve yönetmek, malî yönden oldukça pahalı bir hizmet olduğundan il özel idareleri için önemli bir külfet ortaya çıkacaktır.

Günümüzde, vatandaşın beden ve ruh sağlığı için de yaşamasını sağlamak, Devletin en başta gelen görevlerindendir. Bu nedenledir ki Anayasamızın 49 uncu maddesindeki hükümle, vatandaş sağlığının korunması görevi sadece Devlete verilerek vatandaşa bu yönden önemli bir güven sağlanmıştır.

224 sayılı Kanun da aynı amaçla, sosyalizasyon bölgesindeki bütün sağlık hizmetlerinin Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca yü-

rütölmesini ve diğör kamu kuruluşlarına ait bina, araç, ilâç ve eşya-
ların bu Bakanlığa devrini öngörmüştür. (Mad. 8)

Hal böyle iken özel idarelerin tedavi edici hastahane hizmetlerine
tekrar girmesi, bazı görevlilerin ifade ettikleri gibi, bir geriye dönüş
olacaktır. Yıllarca denenmiş ve olumlu sonuç alınmamış bir yöntemi
tekrar denemenin de yararından çok zararı olacağı açıktır.

Dispanserlere gelince; yeterli malî olanaklara sahip ve başkaca
özellikleri bulunan Ankara ve İstanbul İlleri dışında, özel idareler dis-
panser kuramamışlardır.

Yukarıda belirtildiği gibi, 5 - 10 yataklı ve adeta hastahane polik-
liniklerine benzer görev yapan dispanserlerde, hastahaneye gidecek
hastalar kısmen bir süzgeçten geçmekte, böylece hastahanelerin iş
yükünü kısmen azaltmaktadırlar.

Halen aynı şekilde çalışan, hatta tedavi edici hizmetlere belirli
ölçüler içinde daha fazla yer veren sağlık merkezleri mevcuttur. Sağ-
lık ve Sosyal Yardım Bakanlığına ait 270 sağlık merkezinde 3449 ya-
tak vardır. Bunların her biri 10 - 20 yataklıdır.

Sosyalizasyon bölgelerinde bu hizmet, sağlık merkezi, sağlık oca-
ğı ve sağlık evlerinde yapılmaktadır. Görevi fiilen Devlet üzerine al-
mıştır.

Kapasiteleri ölçüsünde olmakla beraber, yukarıda hastahaneler için
ileri sürülen personel, tıbbî araç ve gereçler ile malî olanakların sağ-
lanması ve boş kapasite yaratılması gibi hususlar dispanserler için de
geçerlidir.

Özel idarelerde görevli, tüm sağlık personelinin miktarı ve illere
göre dağılımını belirten aşağıdaki tablo, bu konuda daha açık bir fi-
kir verebilecektir. (9)

(9) Rakamlar, Mayıs 1970 durumuna göre Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'n-
dan alınmıştır.

	İstanbul	Ankara	Zon- guldak	Muğla	Ordu	Toplam
Mütehassıs Hekim	10	2	—	—	—	12
Pratisyen Hekim	5	1	—	—	—	6
Sağlık Memuru	16	10	2	—	2	30
Ebe	13	14	2	2	—	31
Hemşire	—	4	—	—	—	4
Toplam	44	31	4	2	2	83

Görülüyor ki il özel idarelerinde görevli 83 sağlık personelinden, tabiplerin tamamı, yardımcı personelin de % 88'i Ankara ve İstanbul'da toplanmıştır. Buna rağmen bu illerdeki her dispansere bir hekim düşmemektedir. Taşrada il özel idarelerinde görevli hekim yoktur.

İstanbul'da 18 dispansere karşılık 12, Ankara'da 10 dispansere karşılık sadece 2 hekim vardır. Bu illerdeki diğer dispanserler, çeşitli kuruluşların hekimlerine ek görev verilmek suretiyle yönetilmektedir.

Bu durumda il özel idarelerini dispanser açmaya zorlamak ve hatta teşvik etmek, birtakım yararsız bina ve tesisler kurulmasına yol açacaktır. Bu açıdan bakınca, mevcutların korunmasını önermek bile güçleşmektedir.

C — SOSYAL YARDIMLA İLGİLİ GÖREVLER

Anayasamız çeşitli hükümlerinde, herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğunu belirterek, toplumun temeli sayılan ailenin bireyleri olan ana ve çocuğun korunması, kişinin maddî ve manevî varlığının gelişmesini önleyen her türlü engelin kaldırılması, bunun için gerekli tedbirlerin alınması ve örgütün kurulması görevini Devlet ve diğer kamu kuruluşlarına vermiştir. (Mad. 10, 35, 48)

Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı belgelerine göre, sosyal hizmetle ilgili tesisler ve bunların çeşitli kurumlara dağılımı şöyledir : ⁽¹⁰⁾

(10) Sağlık Kurumları ve Sağlık Eğitimi Yapan Kuruluşlar, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, 1967

Kurumun Adı	Reha- bilite- yon merkezi	Kreş ve gün- düz ba- kmevi	İhti- yarlık bakım yurt- ları	Yetiş- tirme yurt- ları	Çocuk yuva- ları
Sağlık Bak.	8	1	1	—	14
Mil. Sav. Bak.	—	1	—	—	—
İk. Dev. Teş.	—	4	—	3	1
Diğer Bak.	—	8	—	79	1
Belediyeler	1	—	11	—	1
İl Öz. İdareleri	—	—	—	—	—
Öz. Sektör	11	27	3	—	17
Toplam	20	41	15	82	34

Tablonun incelenmesinden şu sonuçlara varmak mümkündür : Mevcut sosyal hizmet tesislerinin 1/4'ü özel sektöre aittir. Diğer ba-
kanlıklara ait görülen 79 yetiştirme yurdu, korunmaya muhtaç ço-
cuklara ait yurtlardır. Bunlar da genel toplamdan düşülürse, kamu
sektörüne ait tesislerin çok az olduğu görülmektedir. İhtiyarlık bakım
yurtlarının çoğunluğu belediyelere aittir.

Tesislerin durumuna bakarak, düşkünler evi kurmak biçiminde
kanunda ifadesini bulan yaşlılara ilişkin hizmetlerin il özel idareleri
ve Devletçe hiç yapılmadığı, belediyelerce de kısmen yapıldığı söy-
lenebilir. Belediyelerin çalışmaları kendi sınırları içinde kaldığından,
onların bu tesis hizmetlerinden belediye sınırları dışındaki köyler ve
diğer kırsal alanlarda oturan vatandaşlar yararlanamamaktadırlar.

Bir kamu kuruluşu olan il özel idarelerine de çeşitli kanunlarla, il
içinde düşkünler evi ve yetimhaneler kurmak, (İ.U.V.K. Mad. 78/10),
korunmaya muhtaç çocukların bakım ve yetiştirilmesi için birlikler
kurmak (6972 sayılı Kanun Mad. 4), muhtaç asker ailelerine yardım
ödenegi ayırmak (4109 sayılı Kanun Mad. 11) ve kuduz tedavisi için
gönderilecek fakir hastaların yol giderlerini karşılamak (1593 sayılı
Kanun Mad. 75) gibi görevler verilmiştir.

Bu görevler aynı zamanda 1580 sayılı Kanunla belediyelere ve
3017 ve 225 sayılı Kanunlarla da Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı

ğına verilmiş, böylece çeşitli kuruluşlar arasında bir hukukî görev karışımı doğmuştur. Hangi idarenin neyi ve ne ölçüde yapacağı belli edilmeden görevin bütününden tüm kuruluşlar sorumlu kılınmıştır. Bunun sonucu olarak il özel idareleri yönünden ortaya çıkan durum şudur :

Çeşitli Kanunlarla il özel idarelerine verilmiş olan sosyal yardımla ilişkili görevler şunlardır :

1 — Düşkünler Evi Kurmak (İ.U.V. Kanunu, Mad. 78/10)

Hizmetin yersel niteliğine rağmen, il özel idarelerince bu görev fiilen yerine getirilmemektedir. Mevcut 15 ihtiyarlık bakım yurtlarından 11'i belediyelere biri Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına ve 3'ü özel sektöre aittir.

2 — Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Ödenği Ayırmak (4109 sayılı Asker Ailelerine Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun, Mad. 11)

Çoğu il özel idareleri, bütçelerine bu amaçla ödenek koymaktalarsa da ödenek, sarfedilmeden yıl sonunda imha edilmektedir. Anılan Kanun, il özel idare bütçelerine konulan ödeneklerin ne yolda sarfedeceğine, belediye ya da köy idarelerine transfer edileceğine dair açıklık getirmemiştir.

3 — Kuduz Tedavisi İçin Gönderilecek Fakir Hastaların Yol Giderlerini Karşılama (1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, Mad. 75)

Kanun, belediye ve köy idarelerinin bu görevi yerine getirememeleri halinde hizmetin il özel idarelerince yürütülmesini öngörmüştür.

Uygulamada bu yolda bir işleme rastlanmamıştır. Uygulama, daha çok fakir hastaların ilaç ya da hastahanelere gönderilme giderlerini karşılama şeklindedir. Bazı il özel idareleri, bütçelerine bu amaçla ödenek koymuşlar ve harcamaktadırlar.

4 — Korunmaya Muhtaç Çocuklar

İ.U.V. Kanununda, yetimhane kurmak biçiminde ifadesini bulan hizmetin niteliği ve kapsamı, zaman içinde genişleyerek bugün korunmaya muhtaç çocukların korunması sorunu haline gelmiştir. 6972 sayılı

Kanunda korunmaya muhtaç çocuk şu şekilde tanımlanmıştır: «Beden, ruh ve ahlâk gelişmeleri tehlikede olup; ana ve babasız, ana ve babası belli olmayan, ana ve babası tarafından terkedilen, ana ve babası tarafından ihmal edilip fuhşa, dilencilığe, alkollü içkilere veya uyuşturucu maddeleri kullanmaya veya serseriliğe sürüklenmek tehlikesine maruz bulunan çocuklara (Korunmaya Muhtaç Çocuklar) denir». Kanunda bu çocukların ergin çağa gelinceye kadar bakılıp yetiştirilmesi ve bir meslek sahibi edilmeleri öngörülmüştür.

6972 sayılı Kanun bu konuda il özel idarelerine; il içinde korunmaya muhtaç çocuk birlikleri kurmak, birlik giderlerine en az % 1 oranında katılma payı ayırmak ve birliklerce verilecek çocukları il özel idarelerinin iş yerlerinde çalıştırmak ve bakımlarını sağlamak görevlerini vermiştir.

Bugün yurdumuzda Kanunun tanımladığı anlamda gerçekten korunmaya muhtaç ne miktarda çocuk olduğu kesin olarak belli değildir. Halen yetiştirme yurt ve yuvalarında bakılmakta olan çocuk sayısı 16 bin civarındadır. ⁽¹¹⁾ Korunmalarına karar alındığı halde yurtlarda yer bulunmadığından sıra bekleyenler ise 10 binden fazladır. İlgililerin ifadesi ve resmî tesbitlere göre halen yurtlarda bakılmakta olanların % 61'i Kanunun aradığı niteliklere sahip değildirler. ⁽¹²⁾

Korunmaya muhtaç çocukların bakımı, yaş gruplarına göre çocuk yuvaları (0 - 6 yaş) ve yetiştirme yurtlarında (7 - 18 yaş) yapılmaktadır. Halen 80 yetiştirme yurdu ve 16 çocuk bakım yuvası vardır. Yetiştirme yurtları esas itibariyle kız ve erkek olarak ayrılmıştır. Ancak 8 tanesi karmadır.

6972 sayılı Kanuna göre, yurtların kurulması ve yönetimi, özel idare ve belediyelerin ortaklaşa kurdukları «Korunmaya Muhtaç Çocukları Koruma Birlikleri» ne aittir. (Mad. 4) Birlikler ve bunlara bağlı yurt ve yuvalarda görevli sağlık personeli Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca, eğitici personel Millî Eğitim Bakanlığınca, sayman,

(11) Yetiştirme yurtlarında	:	10951
Çocuk Esirgeme Kur.da	:	2402
Çocuk yuvalarında	:	2241
Toplam		15.594

Rakamlar 1969 itibariyle ilgili kuruluşlardan alınmıştır.

(12) Bakınız. Sosyal Hizmetler Kurumu Hakkında Kanun gerekçesi.

kâtip gibi memurlarla müstahdemler de valilikçe atanmaktadırlar. Bu statü ayrılığı birliklerin nitelikli personel sağlamalarını güçleştirmektedir.

Üye belediyeler ve il özel idarelerinin temsilcileriyle il idare şube başkanı durumunda bulunan tabii üyelerin katılmasıyla kurulan birlik meclisi ve meclisten seçilen encümen, tabii üyeler dışında, konuları derinliğine inceleyip karara bağlayacak nitelikte değildir. Tamamen ücretsiz yapılan bu hizmeti encümen ve meclis üyeleri adeta bir külfet olarak görmektedirler. Encümen toplantılarına seçilmiş üyeler genellikle katılmamakta, kararlar çoğu defa herbirinin iş yerine gönderilerek elden imza ettirilmektedir. Bu durumda birlikler, birlik başkanı adına görevli bir vali muavini ile, sağlık ve millî eğitim müdürleri tarafından yönetilmektedirler. Bazı büyük illerde, bu görevlilerin de iş hacminin çokluğu nedeniyle yurt ve yuvaların yönetimi fiilen bunların müdürlerine kalmakta, birlik personelinin de yetersiz olması nedeniyle aynı birliğe bağlı yurt ve yuvaların yönetiminde bile koordinasyon sağlanamamaktadır.

Birliklerin finansmanı, özel idare ve belediyelerin bütçelerine koydukları bir yıl önceki gelirlerinin en az % 1'i oranındaki paylar ile Sağlık ve Sosyal Yardım ve Millî Eğitim Bakanlıkları bütçelerine konulan ödeneklerle karşılanmaktadır. Mahallî idare bütçelerine, kanunen ayırmak zorunluğunda oldukları ödenegin en aşağı sınırı kadar ödenek konulmakta ve bunların belirli süre içinde birliklere ödenmesi zorunlu olduğu halde zamanında ve tam olarak ödenmemektedir. Bu konuda Kanunda zorlayıcı hüküm bulunmaması da özellikle belediyeleri birlikler aleyhinde bir uygulamaya sürüklemektedir. Bakanlıkların ödenekleri de ihtiyaca yetecek ölçüde ve toptan gönderilmemektedir. Yardımın genellikle, yurt ve yuvalarda bakılan çocuk adedine göre gönderilmesi, olanakları az olan birliklerin zararına olmaktadır.

Birlikler, Bakanlık, özel idare ve belediyelerin gönderdikleri paraları harcayarak yurtları yöneteceklerdir. Fakat bunların ne zaman ve ne miktar gönderileceğini bilmediklerinden, cari giderleri karşılamakta ve ihtiyaçlarını sağlamakta sıkıntı çekmektedirler. Yani birlikler, gelirlerine tam olarak sahip ve hakim değildir. Birlik gelirlerinin 2/3 si Devlet bütçesinden karşılanmaktadır. Belediye ve özel idare katılımı ancak 1/3 oranındadır. Valilerin aynı zamanda birlik başkanı olmaları nedeniyle, özel idare bütçelerine konulan ödenekler % 98

nisbetinde birliğe ödenmektedir. Belediyelerde ise ödenğin ancak ortalama % 55'i toplanabilmektedir.

1964 - 1966 yıllarındaki ödenek ve birliklere ödenen paraların durumu şöyledir :

İl özel idare bütçelerine konan toplam ödenekler (TL)

Yılı	Bütçeye konan	Birliğe ödenen	Kalan	Ödeme %
1964	1.469.324	1.437.855	31.469	98.5
1965	2.469.864	2.427.543	42.321	98.3
1966	2.700.338	Rakamlar sağlanamamıştır.		

Belediye bütçelerine konan toplam ödenekler (TL)

Yılı	Bütçeye konan	Birliğe ödenen	Kalan	Ödeme %
1964	8.469.324	4.911.895	3.557.429	57.9
1965	8.944.566	5.079.907	3.864.659	56.7
1966	8.619.624	5.065.215	3.554.409	58.7

Devlet bütçesine konan ödenekler (TL)

Yılı	Millî Eğitim Bakanlığı	Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı	Toplam
1964	8.000.000	8.000.000	16.000.000
1965	8.000.000	8.000.000	16.000.000
1966	11.003.921	8.000.000	19.003.921

Devlet bütçesindeki ödenğin tamamı harcandığı ifade olunmuştur. Rakamlar Millî Eğitim Bakanlığından alınmıştır.

(0 - 12) yaşındaki çocukların korunmasında ve bakımlarında önemli hizmetler yapmakta olan ve mevcut 20 yuvasında 2400 çocuk barındıran Çocuk Esirgeme Kurumunun durumuna da kısaca değinmek, sorunun da çok iyi ortaya çıkmasını sağlayacaktır.

Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğünün 1965 - 1968 yılları genel gider durumu (TL)

Yılı	Gelir	Gider
1965	3.758.982	3.859.945
1966	4.590.386	3.533.903
1967	5.453.208	4.982.120
1968	6.280.688	5.222.179

Bu rakamlar sadece Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğüne ait olup diğer şubelere ait gelir giderler bunun dışındadır. Kurum Genel Merkezinde bu konuda toplu bilgi bulunamamıştır.

Kuruma her yıl Devlet bütçesinden 400 bin lira civarında bir yardım yapılmaktadır. 1968 yılında 75 bin lira ödenmiştir. Kurum gelirlerini mülk kiralari, fitre, zekât, kurban derisi, Kavacık Memba Suyu işletmesinden ve pul satışlarından sağlamaktadır.

Çocuk Esirgeme Kurumu harcamaları dahil, bu konudaki yıllık harcama ortalama olarak 30 milyon lira civarındadır. Bunun kuruluşlar arasındaki dağılımı kabaca şöyledir : % 15 özel idare, % 15 Çocuk Esirgeme Kurumu % 10 belediyeler, % 60 Millî Eğitim ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıkları.

Korunmaya Muhtaç Çocukları koruma birliklerinin, genellikle piyasaya ve birbirlerine borçlu oldukları ilgililerce ifade edilmişse de bunların miktarı hakkında sağlam ve toplu rakamlar elde edilememiştir.

Birlikler, hesap ve işlemleri, konularına göre, Sayıştay, Sağlık ve Sosyal Yardım, Millî Eğitim ve İçişleri Bakanlıkları ile birlik meclis ve denetçileri ve valiler tarafından teftiş ve denetime tabi tutulabilmektedirler. (13) Bir birim faaliyetlerinin, ayrı kısımlar halinde bile olsa değişik 6 kuruluş tarafından teftiş edilebilmesi, uygulamada ender rastlanan bir durumdur. Kuruluşlar arasında herhangi bir

(13) 6972 sayılı Kanun Mad. 11, 28 ve Yönetmelik 18, 19. 1580 sayılı Kanun Mad. 139, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü Mad. 2 ve Yönetmelik Mad. 17/III

koordinasyon ve işbirliği de yoktur. Bu görev karışımı nedeniyle birlikler, sağlam, devamlı ve etkin bir denetimden yoksun kalmışlardır. (14) Uygulamada bazı birlik meclislerince denetçi dahi seçilmediği saptanmıştır. Bazı ihbar ve şikâyetlerle ve rastlantı denebilecek teftişler sonunda bir çok birliklerde önemli suistimaller ortaya çıkarılmıştır.

Birlik ve bunların kurduğu müesseselerin yönetiminde de görev karışımı vardır. Birliklerin genel yönetimi bunların organlarına ait olduğu halde, yuvalara çocuk alınması ve yönetimde Sağlık ve Sosyal Yardım, yetiştirme yurtlarına alınmada da Millî Eğitim Bakanlıkları yetkili kılınmıştır. Bu konuda Kanunun 4 ve 6 ncı maddeleri gelişmektedir.

Yurt ve yuvalara kabulde uygulanan kıstaslar da ilden ile değişiklik göstermektedir. Sokakta bulunmuş kimsesiz küçükler, her ilde öncelik verilerek hatta mahkeme kararı beklenmeksizin yuvaya alınmaktadırlar. Ancak bunun dışındakilerde, bazı illerde karar tarihi esas alınmakta, bazılarında çocukların yaş durumuna göre küçükler üstün tutulmaktadır. Ayrıca az da olsa sıraya bakılmaksızın özel işlemle yurtlara kabuller olmakta, sıra beklerken 18 yaşını doldurup koruma çağı dışına çıkanlar görülmektedir.

Korunmaya alınma mahkeme kararına göre olmaktadır. Karara dayanak olan idarî soruşturma, çeşitli nedenlerle sağlam yapılamamaktadır. Bu yüzden yurt ve yuvalara asıl muhtaç çocuklar yerine, çocuğunu okutmak isteyen, eşlerden birinin bilhassa ananın ölümü üzerine çocuğa bakmakta zorluk çeken ve yeniden evlenmek istiyen durumu elverişli kimselerin çocukları alınmaktadır. Bilhassa yetiştirme yurtlarının bir yatılı okul hüviyetinde görülmesi, çocukları buralara yerleştirme eğilimini kuvvetlendirmektedir.

Yurt ve yuvaların yönetiminde asıl amaç, çocuğa bir aile yuvasının sıcak ve şefkatli ortamını hazırlamaktır. Fakat uygulamada bu amaç unutulmuş gibidir. Çocuğu doyurmak ve barındırmakla her şeyin halledildiği sanılmaktadır. Bir çok yurt ve yuva, çevre ile ilişkisi kesik bir yatılı okul veya kışla görünümündedir. (15) Bazı illerde dış

(14) Mehtap Raporunda da bu hususa önemle işaret edilmiştir. Bkz. Mehtap II. baskı 1966, Sh. 94. 374.

(15) Sosyal Hizmetler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Mart 1966 Çocuklar İçin Sosyal Hizmetler Sh. 3

çevre buradaki çocukların tamamına gayri meşru çocuk gözüyle bakmaktadır. Bu hal özellikle yetiştirme yurtlarındaki çocukları yurttan soğutmakta ve oraya giriş çıkışlarını halkın gözünden gizlemek gereği duyurmaktadır. Bu hal, yurtların çevre ve halkla ilişkilerinin istenilen biçimde iyi düzenlenmemiş olmasından ileri gelmektedir.

Bu duruma bir yönü ile malî olanakların azlığı neden gösterilebilirse de asıl olarak, yurt yönetici ve personelinin formasyon ve davranışlarının etkili olduğunu söylemek mümkündür. Bu iş, ne sadece öğretmenin ne de çoğu okur yazar olmayan ve kendisine bir iş bulsun diye, yuvalara çocuk bakıcı olarak alınan fakir kadınların yürütmeyecekleri kadar önemlidir. Hizmeti severek benimsemiş ve bu konudaki ileri teknik ve bilgileri öğrenerek yetişmiş bilinçli personel ihtiyacını ön planda düşünmek zorunluluğu doğmaktadır. Bu amaçla, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına bağlı Sosyal Hizmetler Akademisini bitiren sosyal hizmet uzmanlarını, taşraya kaydırma olanakları üzerinde durulmalıdır.

Yurt ve yuvalarda sadece sağlam çocuklar korunmaktadır. Bunun dışında kalan sağır, dilsiz, kör ve sakat çocukların bakımı, Millî Eğitim Bakanlığınca ayrı ayrı statülerde yürütülmekte, suçlu çocuklar ise Adalet Bakanlığının yönetiminde bulunmaktadır.

Çocuk Esirgeme Kurumu dışında kalan gönüllü dernek ve kuruluşlarla, koruyucu ailelerin de bu konudaki hizmetlerini unutmamak gerekir. Mahallî dernekler yanında yurt çapında çaba gösteren Yardım Sevenler Derneği, Kadınları Koruma Birliği gibi kuruluşların çalışmaları arasında belirli esaslara göre düzenlenmiş bir koordinasyon ve işbirliği yoktur. Bunlar bir kısım halk katkısını değerlendirirken bir yandan da Devlet ve diğer kamu kuruluşlarından aldıkları yardımları harcamaktadırlar. Yani Devlet harcamaları dolaylı yoldan yapılmaktadır. Bunun özendirici rolü ile israflara yol açmasını tartışarak yarar ve sakıncaları üzerinde durulabilir. Hele bu kuruluşların faaliyet ve hesaplarının ciddi bir kamu denetiminde yoksun olduğu da dikkate alınınca konu, daha çok önem kazanmaktadır.

Sosyal hizmetler alanında çalışmalar yapan derneklerin adedi, yeri, gelir ve gider durumları hakkında derli toplu ve güvenilir bilgiler, ilgili kamu kuruluşlarınca sistematik bir şekilde toplanmamaktadır.

Korunmaya muhtaç çocukların bakım ve yetiştirilmesini üzerine alan aileye koruyucu aile denilmektedir. Bu konu memleketimizde he-

nüz gelişme halindedir. Bir kaç ilde uygulama alanı bulmuştur. Bu müessesenin gelişmesinde yetişmiş sosyal hizmet uzmanlarının rolü çok önemlidir. Ailenin seçiminden çocuğun devamlı kontroluna kadar bu elemanlara önemli görevler düşmektedir. Halen 500 kadar çocuk koruyucu aile yanındadır. Bunlardan bir kısmı ailelerce evlât edinilmiştir. Koruyucu aileye verilen çocukların dadı ve hizmetçi gibi kullanılma ihtimalini gözönünde tutarak, bunları devamlı kontrol altında bulundurmaya ihmal etmemek gerekir.

Yukarıdan beri açıklanan sosyal hizmetlerle ilgili sorunlar aşağıdaki şekilde özetlenebilir :

Sosyal hizmetler konusunda, çeşitli kamu kuruluşları arasında görev karışımı vardır. Sosyal hizmetler bir bütün olarak ele alınmamıştır. Görevli kuruluşlar ve hizmet dalları arasında koordinasyon yoktur. Hizmet dağınık bir şekilde yürütülmeye çalışılmaktadır. ⁽¹⁶⁾ Hizmetin görülmesinde, müessese bakımına ağırlık verilmektedir. Bu bakım hem çok pahalı ⁽¹⁷⁾ hem de özellikle çocuklarda çeşitli psikolojik aksaklıklara neden olmaktadır. ⁽¹⁸⁾ Sonuç olarak hizmet bugünkü haliyle istenilen ölçüde yürütülememektedir.

Görev sorunun çözümlenmesi, diğer bir çok sorunların giderilmesini sağlayacaktır. Bu itibarla önce görevin merkezî idare veya mahallî idare kuruluşlarından hangisine ait olması gerektiğini belli etmek yararlı olacaktır. Bu, aynı zamanda araştırmamızın amacına da uygun düşecektir.

Görevli kuruluşu saptamada iki ana görüş vardır. Bunlardan birincisi görevin mahallî idarelere, ikincisi de merkezî idareye verilmesi yolundadır. Burada görev kelimesi, yaşlılar, çocuklar, hastalar, sakatlar, yoksullar, suçlular ve hatta aileler için gerekli tüm sosyal hizmetleri kapsayacak bir anlamda ele alınmıştır.

Görevin mahallî idareye ait olmasını savunanlar genellikle şu nedenleri ileri sürmektedirler :

1 — Sosyal hizmetler, yardım biçiminde ilk defa kişiye en yakın çevrede başlar. Komşunun, mahalle ve köy halkının çeşitli biçimlerde

(16) Mehtap Sh. 374, 375

(17) Ziya Çoker, Türk Mahallî İdarelerinin Sorunları Açısından İngiliz Mahallî İdareleri, Ank. 1970, Sh. 89

(18) Sosyal Hizmetler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Çocuklar İçin Sosyal Hizmetler, DPT, Mart 1966, Sh. 4

muhtaç olanların yardımına koşması Türk halkının ananevî özelliklerinden birisidir. Kaynağını genellikle ahlâkî ve dinî inançlardan alan ve çevredeki muhtaçlara yardım olarak beliren sosyal görevler, birkaç büyük şehir dışında, yurdumuzda organize edilmemiş bir halde devam etmektedir. Eski vakıfların büyük bir kısmının sosyal yardım müessesesi olduğunu unutmamak gerekir. Fitre, zekât ve kurban, sosyal amaçlı dinî müesseseler olarak varlıklarını sürdürmektedirler.

Psikolojik olarak insanda yakın çevreye yardım eğilimi daha kuvvetlidir. Bu nedenle görev mahallî idarelere verilirse halk katkısı daha fazla sağlanabilecektir.

2 — Hizmetin mahallen yapılması, yardıma muhtaç olanların çevre ile olan ilişkilerini sürdüreceğ ve başka yerlere gidenlerde görülen çevreye uyumsuzluk hallerine meydan vermeyecektir.

3 — Gerçekten yardıma muhtaç olanların seçiminde daha isabetli hareket etme olanağı doğacaktır.

4 — Hizmetin merkezî idarecede yürütülmesi bir takım bürokratik yöntemlerle zaman ve para israfına neden olmaktadır.

5 — Görevin mahallî idarelere verilmesi bu idarelerin sorumluluk duygusunu geliştirecek ve hizmetle daha yakından ilgilenmelerini sağlayacaktır.

Hizmetin, malî güçlerinin yetersizliğı nedeniyle mahallî idarelerce yeterli biçimde yürütülemeyeceğı ileri sürülebilirse de, bu idarelerin malî yetersizliğini merkezî idarenin yardımları ile gidermek mümkündür.

Kaldı ki, hizmetin yapılması mahallî idarelere bırakılsa bile, hizmet standartlarının belirtilmesi, nitelikli personel yetiştirilmesi, yurt çapında araştırmalar yapılması, istatistikî bilgi toplanması, koordinasyon ve denetim gibi konularda merkezî idarenin yardımcı hizmetleri yürütmesi gerekmektedir.

Buna karşılık görevin tek bir merkezî idare kuruluğu tarafından yürütülmesi görüşünde olanlar şöyle demektedirler :

1 — Sosyal hizmetler bir bütün olarak hem kendi içinde hem de, sağlık ve eğitim hizmetleri ile koordine yürütülmesi gereken bir konudur. Bu koordinasyon tek elden ve merkezî idarece sağlanabilir.

2 — Tek elden ve belirli esaslara göre yönetilen standart bir örgütlenme mümkün olacaktır.

3 — Yurt, yuva, rehabilitasyon merkezi, huzur ve dinlenme evleri gibi müesseselerin kurulup işletilmesinde boş kapasiteye yer verilmeyecektir. İhtiyaca göre bölgesel tesisler kurulması kolaylaşacaktır. Mahallî idarelerin kendi aralarındaki işbirliği ile bu olanağı sağlamaları, nazari olarak değilse bile fiilen mümkün görülmemektedir.

4 — Müesseselerin donatım ve bakımlarında standart ölçülerin saptanması ve uygulanması sağlanacaktır.

5 — Müesseseler ve hizmet dalları arasında personel kaydırmaları daha kolay olacaktır. Böylece mevcut personelden en iyi biçimde yararlanılacaktır.

6 — Kurumun gelir ve giderleri tek elden yönetilecek ve israflar önlenecektir. İşlemlerin belirli bir esasa göre yürütülmesi de sağlanacaktır.

7 — Giderleri artırıcı yöndeki mahallî etkenler ortadan kaldırılmış olacaktır.

8 — Bir elden yürütülecek denetim, mevcut boşluğu giderecektir.

9 — Mahallî halk katkılarını artırıcı tedbirler merkezî idarece de alınabilir. Ayrıca belirli esaslara göre mahallî idarelerin de giderlere katılması düşünülebilir.

10 — Bürokrasiye karşı iyi bir organizasyon ve yetki devri suretiyle tedbir almak mümkündür.

11 — Büyük şehirlere akın, korunmaya muhtaç çocuklar, dilenciler ve hastahanelerdeki fakir kimseler yönünden, yalnızca bu şehir mahallî idareleri hizmeti yürütme olanağı bulamayacaklardır.

12 — Sağır, dilsiz ve sakatlar için sosyal hizmet müesseselerini belirli yerlerde toplamak ve tek elden yönetmek zorunluluğu vardır. Bir kısım hizmetler mahallî idareye, bir kısmı da merkezî idareye bırakılırsa mevcut aksaklıklar yine devam edecektir.

D — SORUNLAR VE ÖNERİLER

1 — Sorunlar

Yukarıdaki açıklamalardan, sağlık ve sosyal yardım konusundaki sorunlar şöylece saptanabilir :

- a — Çevre sağlığı hizmetleri, küçük kasaba belediyeleri ile köy ve diğer kırsal alanlarda yapılamamaktadır.
- b — İl özel idareleri hukuken hastahane ve dispanser açmakla görevli oldukları halde fiilen hastahane açmamakta, dispanser faaliyetleri de yetersiz kalmaktadır.
- c — İl özel idareleri, kanunî görevleri olduğu halde, düşkünler evi ve yetimhaneler kurmak, muhtaç asker ailelerine yardım etmek, kuduz tedavisi için gönderilecek fakir hastaların yol paralarını sağlamak gibi görevlerini fiilen hiç yapmamaktadırlar.

Korunmaya muhtaç çocuklarla ilgili olarak da sadece belli miktarda ödenek ayırmakla yetinmektedirler.

Bu görevler aynı zamanda merkezî idare ve belediyelere de verilmiş olduğundan, hukukî alanda da görev karışımı doğmuştur.

2 — Öneriler

Mevcut durumda ortaya çıkan sorunların halli için yukarıda yer yer değinilen ve açıklanan önerileri aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür :

- a — Belediye sınırları dışında kalan köy ve diğer yerleşim yerlerinde çevre sağlığı hizmetleri, il özel idarelerince yürütülmelidir.

Olanakları yeterli olmayan küçük belediyeler de köyler gibi işlem görmeli ve bunlara, özel idarelerle işbirliği yaparak hizmetlerini yürütme olanağı sağlanmalıdır.

- b — İl özel idareleri, tedavi edici sağlık kurumu olarak hastahane açmakla görevli olmamalıdır.

Bu idarelerce açılan dispanserlerden, beklenen yarar sağlanamadığı gibi bunların görevlerini yürütmek üzere sağlık sosyalizasyonu içinde sağlık ocakları ve sağlık merkezleri kurulmaktadır. Hizmeti bütün olarak ele alan bu kuruluşlar yanında ayrıca il özel idarelerinin dispanser açmalarına gerek kalmamıştır. Bu nedenle il özel idareleri, dispanser açmakla da görevli kılınmamalıdır.

- c — Yaşlı, çocuk, hasta, sakat ve yoksul kimselere götürülen tüm sosyal hizmetlerin mahallî olma özelliği ve mahallî idarelerce yürütül-

mesinin sağlayacağı yararlar dikkate alınarak bu hizmetler mahalli idarelere bırakılmalıdır. (19)

Bu idareler arasında, sosyal yardım yapmak görevi köy ve belediyelere, bu hizmetlere ilişkin tesisleri kurmak ve işletmek görevi de il özel idarelerine verilerek bir görev bölüşümü yapılmalıdır.

İl özel idareleri tesisleri yalnız başlarına kurabilecekleri gibi diğer il özel idareleriyle işbirliği yaparak ortak tesislerde kurabilmelidirler.

Diğer mahallî idare görevleri için olduğu gibi bu konuda da merkezî idarece yardımcı ve yol gösterici hizmetler yapılmalıdır. Örneğin, korunmaya alınacak çocuk ve yaşlıların niteliklerinin belli edilmesi, tesislerin nerelerde ve hangi esaslara göre kurulması gerektiği, hizmet standartlarını saptamak gibi konular merkezî idarece düzenlenmelidir. Ayrıca, bir veya bir kaç ilin ortaklaşa ele almaları uygun olmayan, körler ve sağırılar okulu açılması gibi özel uzmanlığı gerektiren tesislerin kurulması ve işletilmesi, merkezî idarece yürütülmelidir.

İLİŞKİLER

İl özel idarelerinin sağlık hizmetleriyle ilgili ilişkileri aşağıda toplu halde özetlenmiştir.

Özel idarelerin sağlık örgütlerinin nasıl olacağı Sıhhat ve İctimaî Muavenet Vekâleti Teşkilât ve Vazifeleri Kanununda yer almıştır. (3017 sayılı Kanun Mad. 26) Bu örgütler için alınacak personel kadrolarının Bakanlık kadrolarına paralel olacağı ve bu iki kuruluştaki görevli personelin Bakanlıkça birinden diğerine atanabileceği; il özel idareleri sağlık personelinin atama, yer değiştirme, yükselme, bakanlık emrine alma gibi özlük işlerinin ve hizmetlerine ilişkin denetim ve soruşturmanın bu Bakanlıkça yürütülmesi öngörülmüştür. (796 sayılı Kanun Mad. 1, 2, 3 ve 3017 sayılı Kanun Mad. 5, 7, 12, 39, 67)

Ayrıca, il özel idare bütçelerinin sağlık bölümlerinin Bakanlığın uygun görmesinden sonra Bakanlar Kuruluna sunulmasını zorunlu kılan 1/4/1926 tarih ve 796 sayılı Kanunun 1 inci maddesi, bütçelerin

(19) İç - Düzen yayınlarından, «İl Özel İdarelerinin Sağlık Hizmetleri» ve «Mahallî İdarelerin Korunmaya Muhtaç Çocuklarla İlgili Görevleri» raporlarında, sosyal hizmetlerin bir bütün halinde merkezî idarece yürütülmesi gerektiğini ileri sürmüşse de mahallî idareler ekibi aksi görüşü benimsemiştir.

Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı temsilcisinin de katıldığı «Merkez Tetkik Komisyonunun» incelenmesinden sonra onanmasını gerektiren İ.U.V. Kanununun 2346 sayılı Kanunla değişik 86 ıncı maddesindeki emredici hükme rağmen yürürlükte sayılmakta ve Bakanlık, bu eski Kanuna göre uygulamayı yürütme eğiliminde bulunmaktadır. Bu amaçla illere sık sık genelgeler yollamaktadır. Ancak yeknesek ve tam bir uygulama sağlanamamıştır. Bir kısım özel idareler, bütçe taslaklarını önceden gönderirken diğer bir kısmı, bütçe kesinleştikten sonra Bakanlığa bilgi vermekte, diğer bir kısmı ise bilgi dahi vermemektedir. Esasen Bakanlık, bu konuda kesin emir vermekten kaçınmakta ve sonucu da titizlikle kovalamamaktadır. Bu işlemin, birtakım gereksiz yazışmalar dışında, hizmete bir katkısı olmadığı görülmektedir.

3017 sayılı Kanuna göre, il özel idarelerince kurulacak hastahane ve diğer sağlık tesislerinin plan ve projeleri Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca onanacaktır. Ancak, 1953 yılında il özel idare hastahanelerinin Bakanlığa devredilmesinden sonra bu idareler sağlık tesisleri kurmadıkları için, bu ilişki fiilen uygulama olanağını kaybetmiştir.

Bunlar dışında, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu da, il özel idare bütçelerinin sağlık bölümüne konulacak ödeneklerin, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının uygun görmesi üzerine hastahane, dispenser giderleri ile sıtma ve frengi gibi hastalıkların tedavisi için harcanacağını, özel idare sağlık örgütünün mahallî müdürünün denetimi altında olduğunu ve bunlara ait işlemlerin sağlık müdürleri tarafından yürütüleceğini hükme bağlamıştır. (Mad. 18, 19, 22) Uygulamada buna göre yürütülmektedir. Ancak, hastahanelerin merkezî idareye devrinden sonra bu ilişkilerin çoğu fiilen işlemez hale gelmiştir.

Sorum

a) İl özel idareleriyle Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı arasında kurulan ilişkiler, bu idarelerin muhtariyetini zedeleyici niteliktedir.

b) İlişki kuran hükümlerin bir kısmı dolaylı olarak kaldırılmış, bir kısmı da görevlere bağlı olarak fiilen uygulanamaz duruma gelmişlerdir.

Öneri

Sağlık hizmetleri konusundaki öneriye uygun olarak mevcut ilişkilerin yeniden düzenlenmesi gereklidir.

Kadro, personelin atama ve yer değiştirmesi, bütçenin onaylanması ve işlemlerin sağlık müdürlerince yürütülmesi gibi konulardaki ilişkiler kaldırılmalıdır.

Özel idarelerin sadece kırsal alandaki çevre sağlığı hizmetleri ile görevli olması önerildiğine göre, ilişkilerin merkezî idare, köy ve küçük belediyelerle kurulması gerekecektir. Bunun ayrıntılarını burada belirtmek mümkün ve yararlı değildir.

**İl Özel İdaarelerinin Sağlık ve Sosyal Yardım Görevleri
ve Bunları Uygulayan Kuruluşlar**

G o r e v	Hukukî Görevli Kuruluş	Filen Görevli Yapan Kuruluş	Görevli Kuruluş	Yardımcı Kuruluş
Cevre sağlığı	1. Merkezî İdare 2. İl Özel İdareleri 3. Belediyeler 4. Köy İdareleri	1. Merkezî İdare 2. Belediyeler 3. Köy İdareleri	1. İl Özel İdareleri 2. Belediyeler 3. Köy İdareleri	Merkezî İdare
Hastahaneler, dispanserler vb. tesisler kurmak, işletmek	1. Merkezî İdare 2. İl Özel İdareleri 3. Belediyeler 4. Diğer Kamu Kuruluşları 5. Özel Sektör	1. Merkezî İdare 2. İl Özel İdareleri 3. Belediyeler 4. Diğer Kamu Kuruluşları 5. Özel Sektör	1. Merkezî İdare 2. Özel Sektör 3. Diğer Kamu Kuruluşları	
Düşkünler evi kurmak	1. Merkezî İdare 2. İl Özel İdareleri 3. Belediyeler	1. Merkezî İdare 2. Belediyeler 3. Özel Sektör	1. İl Özel İdareleri 2. Özel Sektör	Merkezî İdare
Korunmaya muhtaç çocuklar	1. Merkezî İdare 2. İl Özel İdareleri 3. Belediyeler	1. Merkezî İdare 2. İl Özel İdareleri 3. Belediyeler 4. Korunmaya Muhtaç Çocukları Koruma Birlikleri 5. Çocuk Esirgeme Kurumu	1. İl Özel İdareleri 2. Çocuk Esirgeme Kurumu	Merkezî İdare
Muhtaç asker ailelerine yardım	1. Merkezî İdare 2. İl Özel İdareleri 3. Belediyeler 4. Köy İdareleri	1. Belediyeler 2. Köy İdareleri	1. Belediyeler 2. Köy İdareleri	
Fakir hastaların hastahanelere gönderme giderini karşılamak (kuduz dâhil)	1. İl Özel İdareleri 2. Belediyeler 3. Köy İdareleri	1. İl Özel İdareleri 2. Belediyeler 3. Dernekler	1. Belediyeler 2. Köy İdareleri	

II — BAYINDIRLIK GÖREVLERİ

İl özel idarelerinin bayındırlıkla ilgili olup bu bölümde incelenen görevleri şunlardır : İl ve köy yolu, köy içme suyu ve elektrifikasyonu, köprü ve iskele yapımı, göl ve bataklıkların ıslahı ve kurutulması, çeşitli imtiyaz ve izinlerin verilmesi.

GÖREVLER

A — KÖY YOLU, KÖY İÇME SUYU VE KÖY ELEKTRİFİKASYONU GÖREVLERİ

a — Görevler

1 — Köy yolu Yapma Görevi

İl özel idareleri, İ.U.V. Kanunun 78/1 ve 5539 sayılı Kara Yolları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 16 ncı maddeleriyle, il içinde ilçe ve bucakları il merkezine ve birbirine bağlayan ve il yolları olarak tanımlanan yolların yapım ve bakımı ile görevli kılınmıştır.

5539 sayılı Kanunda, devlet ve il yollarının tanımı yapıldıktan sonra bunlar dışında kalan yolların tamamı köy yolu olarak nitelendirilmiştir. Buna göre köy yolu; köyleri birbirine il, ilçe, bucak merkezlerine, demiryolu, iskele, yayla, mera ve mezralara bağlayan arazi yolları ve hatta köy içi yolları da kapsamına alacak biçimde tanımlanmış olmaktadır. Araştırmamızda da köy yolu bu kapsamda kabul edilmiştir.

1962 yılında yürürlüğe konulan Köy Yolları ve Bakım Yönetmeliği de il özel idarelerini köy yolları için bütçelerinden ödenek ayırmakla yükümlü kılmıştır. Köy yollarını yapmak, aynı zamanda köy idarelerinin aslî görevlerindendir. (442 sayılı Kanun Mad. 13, 5539 sayılı Kanun Mad. 17)

Önceleri merkezi idare, il ve köy yollarının yapımında yardımcı bir ünite olarak kabul edilmişken, (5539 sayılı Kanun Mad. 17) 1964 yılında Köy İşleri Bakanlığının kurulması ile 16.7.1964 gün ve 6/3349 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ve buna dayanılarak hazırlanan protokollarla, il yollarının yapım ve bakım görevi tamamen Ka-

rayolları Genel Müdürlüğünün yetki ve sorumluluğuna devredilmiş, köy yollarının yapımı da yeni Bakanlığın görevleri arasına katılmıştır.

Böylece, il ve köy yollarının yapımına merkezî idarenin de katılmasıyla, il yolları yapımında il özel idareleri ve Karayolları Genel Müdürlüğü olmak üzere iki, köy yollarında, il özel idareleri, köy ve Köy İşleri Bakanlığı (Y.S.E. Genel Müdürlüğü) olmak üzere 3 ayrı kuruluş, görevli ve yetkili duruma gelmiştir.

İl özel idareleri halen il yolu yapmamaktadırlar. Köy yollarını hem bu idareler hem de Y.S.E kuruluşu yapmaktadır.

Görülüyor ki yol yapımı konusunda mahallî idarelerin kendi aralarında (il özel idareleri ve köy arasında) ve mahallî idarelerle, merkezî idare arasında hukukî ve fiilî görev karışımı vardır.

2 — Köy İçme Suyu Yapma Görevi

İl özel idarelerine köy içme suyu yapma görevi, hukuken ilk defa 1960 yılında Köy İçme Suları Hakkındaki 7478 sayılı Kanunun birinci maddesindeki «... DSİ Umum Müdürlüğü; 4 ncü maddedeki programlara giren bazı köylere ait işlerin, kendi kontrol ve murakabesi altında yapılmasını ilgili vilâyete bırakabilir.»

«Vilâyete bırakılan işler için vilâyete nakdî ve aynî yardım yapılır.» hükmüyle sınırlı olarak verilmiştir.

Aynı Kanun, köy içme sularının esas itibariyle DSİ'ce sağlanacağını belirtmiştir.

Kanun, hizmetin ifasında bir taraftan DSİ ve il özel idarelerini görevli kılarken, eskiden beri bununla görevli olan köy idarelerini açıkça devreden çıkarmamıştır. Ancak yeni tesislerin bakımını köye bırakmıştır. (7478 sayılı Kanun Mad. 10)

Buna göre; köy, il özel idareleri ve DSİ olmak üzere 3 kuruluş hukuken ve fiilen köy içme suyu yapımı ile görevli olmuştur.

Köy İşleri Bakanlığının kuruluşu ile içme suyunda da DSİ'nin görev ve yetkileri, Köy İşleri Bakanlığına (YSE Gn. Md.) geçmiştir.

7478 sayılı Kanuna göre, 3 binden az nüfuslu belediyelerin içme suyu da köyler gibi yapılmaktadır.

3 — Köy Elektrifikasyonu görevi

İl özel idarelerine köy elektrifikasyonu konusunda mevzuatla görev verilmemiştir. Köye elektrik getirme, köy idarelerinin isteğe bağlı görevlerindendir. (442 sayılı Köy Kanunu Mad. 14/32)

Bunun dışında kanunla, herhangi bir merkezî idare kuruluşuna da köye elektrik götürme görevi verilmemiştir.

Ancak, fiilen il özel idareleri, Elektrik Etüd İdaresi, Etibank ve ve hatta belediyelerce köylere elektrik tesisi yapılmakta iken Köy İşleri Bakanlığının kurulması ile merkezî idare kuruluşlarının görevi, bu Bakanlığının Y.S.E. Genel Müdürlüğüne yürütülmeye başlanmıştır. (20)

Görülüyor ki yol, köy içme suyu ve elektrik hizmetlerinin yapılmasında, hem mahallî idarelerle merkezî idare hem de mahallî idarelerin kendi aralarında hukukî ve fiilî görev karışımları vardır.

Bunun başlıca 2 nedenini şöyle ifade etmek mümkündür:

a — Merkezî ve mahallî idareler arasında sınır ve kapsamı belirli bir görev ayırımı yapılmamıştır.

b — Bakanlar Kurulu kararı, yönetmelikler ve hatta bakanlıklar arası protokollarla, mahallî idarelerin kanunî görevleri merkezî idareye devredilmekte ve bu idarelere, kanunlarında belirtilmeyen görev ve yükümlülükler verilebilmektedir. (21)

(20) Araştırma TEK'in kuruluşundan önce yapılmıştır. İleride bu konuya tekrar dönülecektir.

(21) a) Yukarda belirtildiği üzere il yollarını yapmak il özel idarelerinin görevi olduğu halde, 16.7.1964 gün ve 6/3349 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ve buna dayanarak, Bayındırlık ve Köy İşleri Bakanlıkları arasında yapılan protokolla il yollarının yapımı, Karayolları Gn. Müdürlüğüne devredilmiştir.

b) Köy yollarının yapımı esas itibariyle köy idarelerine aitken 13.3.1962 tarih ve 6/279 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konan Köy Yolları Yapım ve Bakım Yönetmeliği, il özel idarelerini köy yolları için ödenek ayırmakla, bir yönüyle bu hizmeti yapmakla yükümlü kılmıştır. Bu durum İ.U.V. Kanununun 78/1 inci maddesine de aykırı düşmektedir. Anayasanın 116 ncı maddesi, mahallî idarelerin görev ve merkezî idare ile ilişkilerinin kanunla düzenlenmesini ön görmüştür. Bu açık hüküm karşısında, yukarda belirtilen tasarrufların Anayasaya uygunluğu tartışılabilir niteliktedir.

Bu durumun belkide olağan diyebileceğimiz sonucunda, hizmet, aynı anda birden fazla kuruluşca ele alınarak ikileme ve israflara yol açılmaktadır. Mevcut hukukî ve fiilî durumun, görev yönünden açıklığa kavuşturulması gerektiğinde, hemen bütün ilgililer söz birliği halindedirler. Fakat görevli kuruluşun belli edilmesinde görüşler birbirlerinden ayrılmaktadır.

Genellikle, il yollarının ve köy elektrik işlerinin merkezî idarece yapılması konusunda görüşler birleşmektedir. Köy yolları ile içme sularının yapımında görevli ve yetkili kuruluşun mahallî idareler olması gerektiğini ileri sürenler ile merkezî idarenin yetkili olmasını savunanlar arasında tartışma devam etmektedir.

Bu konudaki görüşler ve nedenleri, kısaca şöyle özetlenebilir :

a — Görevin mahallî idarelere ait olması görüşünde olanlara göre;

Köy yol ve köy içme suyu hizmetleri mahallî niteliklidir. Anayasa, mahallî ihtiyaçların karşılanması görevini ilke olarak mahallî idarelere vermiştir. Şimdiye kadar ki uygulamada, bu hizmetlerin mahallî idareler eliyle yapılması halinde, halk katkısının daha çok sağlandığı, ihtiyaçların ve önceliklerin saptanmasında daha gerçekçi davranıldığı, arazi ve kaynak anlaşmazlıklarının daha çabuk ve kolay çözümlendiği ve hizmetin maliyetinin düşürüldüğü, ifade edilmekte ve bu iki hizmetin yürütülmesinde tüm yetki ve sorumluluğun mahallî idarelere bırakılması, merkezî idarenin malî kaynak sağlanması ve denetim dışında hizmete fiilen karışmaması gerektiği ileri sürülmektedir.

b — Buna karşılık görevin merkezî idarece yürütülmesi gereğini savunanlar;

Hizmetin ve mahallî idarelerin bu günkü durumuna dikkati çekerek, yurt yüzeyine dağılmış 40 bine yakın üniteye içme suyu getirmek, 100 bin Km. den fazla köy yolunun belirli standratta ve bölgeler arası dengesizliği de giderecek biçimde kısa bir sürede yapmak için mahallî idarelerimizin örgüt ve malî gücünün yeterli olmadığını, bu nedenle asıl yetki ve sorumluluğun merkezî idareye ait olmasının zorunluluğunu; mahallî idarelerin, halk katkısının sağlanması, anlaşmazlıkların çözümlenmesi ve tesislerin korunması gibi konularda merkezî idareye sadece yardımcı olmakla yetinmesi gerektiğini, bu idarelere yürütücü değil, danışma görevleri verebileceğini beyan etmektedirler.

Birbirine zıt iki görüşün de haklı ve hizmet lehine ağır basan yönleri bulunmaktadır.

Gerçekten görevin yapılması; bir taraftan mahallî ihtiyaç ve önceliklerin saptanması, aynı, nakdî ve bedenî halk ve özel idare katkısının sağlanması, hizmetin ifası sırasında çıkacak anlaşmazlıkların çözümlenmesi, yapılmış tesislerin korunması ve bakımı gibi konularda mahallî idarelerin hizmetle yakın ilgisini zorunlu kılmakta; bir taraftan da, yurt çapında hizmetin planlanması, iller ve bölgeler arasındaki dengesizliklerin giderilmesi, hizmet ve araç standartlarının saptanması, konu ile ilgili hizmet dalları ve kuruluşlar arasında koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması, hizmeti yürütecek teknik ve kalifiye eleman yetiştirilmesi ve sağlanması, hizmetin hızla yürütülmesini sağlayacak mevzuatın yapılması gibi önemli hususlar, merkezî idarenin hizmetle yakından ilgilenmesini kaçınılmaz hale getirmektedir.

Bu nedenle, görev sorununun çözümlenmesinde ilerde açıklanacak olan bu unsurların göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

b — Örgüt ve Personel

İl özel idareleri, yol, su ve elektrik hizmetlerini fiilen yürütecek, kendilerine bağlı yürütücü birimlere sahip değildirler. Diğer hizmetlerinde olduğu gibi bu hizmetler de, İ.U.V. Kanununun 87 inci maddesine göre, 1965 yılına kadar merkezî idarenin taşra kuruluşu olan il bayındırlık müdürlüklerince yürütülmüştür. İl özel idarelerinin hizmet için bütçelerinde ayırdıkları ödeneklerin, ilgili merkezî idare ünitesince yürütülen hizmetlere harcanması değişik şekillerde yorumlanmaktadır. Duruma özel idareler açısından bakanlar, bu gibi hallerde hizmetin fiilen özel idarece yapıldığını söylerken, aksi görüşte olanlar, hizmetin merkezî idarece yapıldığını ancak özel idarelerin malî yönden bir yardımda bulunduğunu ifade etmektedirler.

Köy idareleri de kendilerine verilmiş görevleri yapacak kuruluşlara sahip olamamışlardır. Köylerimizin daha uzun süre kendilerine özgü kuruluşları olmayacaktır. Ayrıca her köyün ayrı ayrı çeşitli hizmetleri göreceğ örgüte sahip olmasının gerekip gerekmediği uzun zaman içinde bile tartışma konusu yapılabilecektir.

1965 yılında Köy İşleri Bakanlığının kuruluşu ile, yol, su, elektrik hizmetlerinin yürütülmesi merkezde bu Bakanlıkta toplanmış, taşrada da, il bayındırlık müdürlüklerinin hizmetle ilişkisi kesilerek, bu hizmetler YSE bölge müdürlükleri ve il YSE müdürlükleri eliyle yürütülmeye başlanmıştır.

Köy alt yapı hizmetleri olarak nitelendirilen yol, su ve elektrik hizmetlerini, bir merkezî ünite de toplamak amacıyla 16.7.1964 gün ve 6/3349 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla, Bayındırlık Bakanlığına bağlı Karayolları Genel Müdürlüğünün (il yolları kuruluşu karayolları bünyesinde kalmak üzere) köy yolları kuruluşu ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına bağlı DSİ Genel Müdürlüğünün İçme Suları Dairesi ve Elektrik Etüt İdaresinin Köy Elektrifikasyonu servisi, Köy İşleri Bakanlığına bağlanmıştır.

Bu üniteler, 3.8.1965 tarihli onay ile Bakanlık için de YSE Genel Müdürlüğü bünyesinde toplanmıştır. 26.2.1966 tarihli Bakanlık onayı ile de taşra kuruluşu ve görevleri aşağıdaki şekilde belli edilmiştir.

«1 — 6200, 7478 ve 5539 sayılı Kanunların Bakanlığa icra selâhiyeti verdiği işlerle, kontrollük, murakabe ve denetim hizmetleri ve doğrudan doğruya icra ile ilgili olmayan yardımcı hizmetleri yapmak üzere, bölgede köy yolları müdürlükleri ile bölge içme suları şefliklerinin halen mevcut personelleri ile imkânlarını bir araya getirmek kayıt ve şartıyla YSE mütaka kontrol amirlikleri ihdası.

2 — Gerek genel bütçeden, gerekse il özel idarelerinin ayırdıkları paralar ile ifa edilecek yol, içme suyu ve elektrik işlerini yapmak üzere münhasıran icra ile iştigal etmek üzere vilâyet yol, su ve elektrik işleri (YSE) müdürlükleri, ihdası ve bu müdürlüklerde, halen vilâyet yol işleri şefliklerinde çalışan elemanlarla, içme suları şube şeflikleri elemanlarından bir kısmının çalıştırılması...»

Böylece 67 ilde, İl YSE müdürlükleri ve her biri 2 - 8 ili içine alan 14 mütaka kontrol amirliği kurularak, il, bölge ve merkez olmak üzere üçlü örgütlenmeye gidilmiştir. (22) Taşra kuruluşlarından bölge müdürlüğünün statüsü, teknik ve idarî yönden Genel Müdürlüğe bağlı, onu temsil eden ve ona karşı sorumlu bir ünite olarak saptanmıştır. (23) Fakat il kuruluşunun hiyerarşik bağlantısı aynı açıklıkta belli edilmemiştir.

İl kuruluşu, bir yandan, merkezî idarenin bir il kademesi, diğer yandan bölge müdürlüklerinin bir alt kademesi ve bir diğer yönden de il özel idaresinin bir ünitesi şeklinde görülebilmektedir.

olarak değiştirilmiştir.

(22) (YSE mütaka kontrol amirliği) ismi sonradan, (YSE bölge müdürlüğü)

(23) Mütaka Kontrol Amirliği Görev, Yetki ve Sorumluluk Rehberi, Ankara 1966

Örneğin, il YSE müdürünü Bakanlık atamaktadır. Fakat YSE müdürünün birinci derecede tezkiye amiri vali değil bölge müdürüdür. YSE müdürünün kadrosu il özel idare bütçesine bağlıdır, maaş ve sair özlük hakları bu bütçeden ödenir.

İl YSE müdürlüğünün Bakanlıkla ilgili yazışmaları İl İdaresi Kanununa uygun bir biçimde valilik kanalı ile yürütülmektedir. YSE müdürlüğünün makine, araç ve gereç gibi ihtiyaçlarının bölge müdürlüğünce saptanıp merkeze bildirilmesi bölgenin görev ve yetkileri arasında sayılmış olmasına rağmen ⁽²⁴⁾, çoğu iller bu gibi ihtiyaçlarını Bakanlığa doğrudan yazmaktadırlar. İl programları için de durum aynıdır.

İl YSE müdürlüğü çalışmalarını teknik yönden denetleme bölge müdürlüğüne aittir. İl müdürlüklerinin harcamaları il özel idare bütçesinden yapıldığından, malî denetim tamamen mahallî idarelerin bağlı olduğu yöntemlere göre yürütülmektedir. Köy İşleri Bakanlığı Kuruluş Kanunu hazırlıklarında il YSE müdürlükleri il idare şube başkanı şeklinde düşünülmektedir.

Sonuç olarak, il örgütünün kuruluş ve çalışma biçimi kesin ve belirli yöntemlere bağlanamamıştır. Bu sebeple il YSE müdürleri, hiyerarşik bağ ve ilişkiler yönünden bölge müdürlükleri ile valilikler arasında güç durumda kalmaktadırlar. Uygulamada YSE müdürleri, daha çok kendilerini valiye bağlı saymaktadırlar. Bunların atama, yer değiştirme gibi özlük işleri yanında çalışmalarıyla ilgili hususlarda da valiler daha etkili olmaktadır.

Bölge müdürlükleri, bölgesel nitelikte bir kuruluş olup valiler ile ilişkileri konusunda belirli yöntemler getirilmemiştir. Her ne kadar MK Amirlikleri Görev ve Yetki Rehberinde, bölge müdürlerinin kendilerine verilen yetkiler içinde, valilik ve YSE müdürlükleri ile yazışma yapabilecekleri belirtilmişse de, bu husus yeterli görülmemektedir. ⁽²⁵⁾ Bölge müdürü ile vali arasında görüş ayrılığı çıkarsa ne olacaktır. Bölge müdürü, YSE Genel Müdürlüğünün temsilcisidir. Oysaki vali, Devlet ve Hükümet temsilciliği bir yana bizzat, YSE Genel Müdürlüğünün bağlı olduğu Köy İşleri Bakanının da temsilcisi ve yürütme organıdır. ⁽²⁶⁾ Bu çelişen durum karşısında uygulama, valiler ile bölge müdürleri arasında beşerî ilişkilere göre yön almaktadır. Bu ilişkilerin iyi yürüdüğü

(24) Adı geçen rehber, Md. 36

(25) Adı geçen rehber, Mad. 21

(26) Adı geçen rehber, Mad. II/A ve İl İdaresi Kanunu, Mad. 9

iller olduğu gibi, bölge müdürünü resmen muhatap kabul etmeyen valiler de olmuştur. Bölge müdürlerinin, il YSE müdürleri ile doğrudan yazışma yapmaları da İl İdaresi Kanununa aykırı düşmektedir.

Personel konusunda, yukarda işaret edilenler dışında şu sorunlar saptanmıştır :

Halen YSE kuruluşunda görevli personel; Karayolları, DSİ, Elektrik Etüt İdaresi, Etibank ve il özel idareleri olmak üzere 5 ayrı kuruluştan gelmiştir. Araştırma yapılırken, her personelin kendi geldiği idarede uygulanan çalışma yöntemlerini yeni örgüte hâkim kılma eğilim ve çabasında olduğu gözlenmiştir.

Bu durum, her şeyden önce aynı ünitelerde, ayrı servisler halinde çalışan yol, su ve elektrik gibi hizmet dallarında görevli personel arasında birlik ve ahenk sağlanmasında güçlüklerle neden olmaktadır.

İl YSE örgütünde görevli bir kısım personel (M/S) Bakanlıkça, bir kısımda (S/S) illerce atanmaktadır. (27) Bunların tamamı ücret ve sair özlük haklarını, il özel idare bütçelerinden almaktadırlar. Gerek Bakanlık ve gerekse Bakanlıkça atananlar, kendilerini Bakanlığın personeli saymalarına rağmen, il özel idareleri bunları kendi personeli gibi görmektedirler. Nitekim bazı iller, Bakanlığın personel gündeliklerine zam yapılması konusundaki emrini, bütçe olanaklarını ileri sürerek kabul etmemişler ve örgütün kendilerine ait olduğu gerekçesiyle Bakanlığın ısrarını yetkilerine kanunsuz bir karışma olarak nitelendirmişlerdir.

Aynı hizmeti gören ve doğrudan doğruya Bakanlığa bağlı bulunan YSE bölge müdürlüğü personeli için böyle bir durum söz konusu olmamaktadır.

Halen YSE örgütünde, maaşlı, ücretli, 4/10195 sayılı Kararnameye göre yevmiyeli ve işçi olmak üzere 4 ayrı statüde personel çalışmaktadır. Bu çeşitlilik aynı nitelik ve kıdemde, aynı işi yapan elemanların ücretlerinde büyük farklılıkların ortaya çıkmasına yol açmaktadır. (28)

YSE Genel Müdürlüğünde, personel kayıtları hizmet dallarına göre ayrıca sınıflandırılmadığından yol, su ve elektrik işlerinde ayrı ayrı ne miktar personel çalıştığı bilinmemektedir. Bunun bilinmeyişi hizmet

(27) (M/S) meslek sınıfı personel, (S/S) sanat sınıfı personel.

(28) Personel Kanununun uygulanması ile bu farklılığın prensip olarak giderildiği söylenebilir.

dalları içinde personel giderlerinin oranını saptama olanağını ortadan kaldırmaktadır. Bu durum ise maliyet ve verimlilik hesaplarının sıhhatini etkilemektedir. Çünkü personel giderleri de bütçelerin yatırımla ilgili bölümlerinden ödenmektedir. Ayrıca her hizmet dalındaki personelin sayı ve niteliğinin bilinmemesi, gerektiğinde ihtiyaca göre örgüt içinde personel kaydırmalarını olanaksız yapmakta ve böylece de gereksiz yere personel artışına ortam hazırlanmış olmaktadır.

İl özel idare kadrolarında bulunup da daha çok il YSE müdürlüklerinde idarî hizmetlerde çalıştırılan personelin, adet ve niteliği hakkında da Genel Müdürlükte toplu bilgiler mevcut değildir.

İl YSE müdürlükleri örgüt ve personelinin il özel idare ve merkezî idare arasında bağılıklarının kesin olarak saptanamayışında, il özel idarelerinin ötedenberi kendilerine ait yürütücü birimlere sahip olmaları yanında, konuya açıklık verebilecek olan Köy İşleri Bakanlığı Kuruluş Kanununun 6 yıldan beri yürürlüğe konulmamış olmasının rolü büyüktür. Fakat asıl neden, kuruluşlar arasındaki görev karışımıdır.

Görevli kuruluşun, hizmeti yürütecek örgüt ve personele sahip ve hâkim olması örgütlenmenin önemli bir ilkesidir. Görevin sahibi tek olmayınca örgüt ve personele birden fazla kuruluşun aynı anda sahip çıkması ya da sahipsiz bırakılması kaçınılmaz hale gelmektedir.

Görevin tamamen merkezî idarece yürütülmesini savunanlar bu konudaki aksamaları gidermek üzere şu hususları ileri sürmektedirler :

İl özel idareleri nitelikli teknik personel sağlamada güçlük çekeceklerdir. Ayrıca mahallî ve politik etkenlerle personel adedini gereksiz yere artıracaklardır. Bu nedenle YSE personelinin il özel idare bütçe ve kadroları ile ilişkisi tamamen kesilmeli ve böylece personel ve örgüt üstündeki mahallî etkenler kaldırılmalıdır. Diğer bir deyimle, görevle birlikte onu yürütecek örgüt de merkezî idareye ait olmalıdır.

Görev ve örgütün il özel idarelerine ait olmasını isteyenler ise; nitelikli teknik personel sıkıntısının sadece il özel idarelerine ait bir sorun olmadığını, bütün merkezî kamu kuruluşlarında da var olduğunu, tüm kamu kuruluşlarında uygulanacak tutarlı bir personel rejiminin bu sorunu çözümleyeceğini belirtmektedirler. Ayrıca, mahallî ve politik etkenlerle mahallî idarelerin personel adedi ve dolayısıyla giderlerini artırma yoluna gideceklerini ileri sürmek ise bir varsayımdır. Aksine, asıl gereksiz artışlar, merkezî idaredeki bürokrasi nedeniyle olmaktadır.

Bu konudaki araştırma bulguları şöyledir :

1968 yılında merkez ve taşrada çalışan tüm YSE personeli toplam olarak 12846 dır. 1965 e göre toplam artış % 17 olmuştur. Bu artışın birimlere göre dağılımı da aşağıdaki gibidir :

	1965	1968	Artış	Artış Oranı
Merkez Personelinde Artış	330	529	199	% 60
Bölge Personelinde Artış	1457	1867	410	% 27
İl YSE Müdürlükleri Personelinde Artış	9130	10450	1320	% 14

Bu artışların personel niteliğine göre çoğunluğu, her üç ünite de meslek sınıfında olmuştur. Rakamlar, personel artışının merkezde daha fazla olduğunu göstermekte, mahallî etkilerle taşrada gereksiz personel alındığı yolundaki beyanları doğrulamamaktadır. Ayrıca, il YSE müdürlüğü personeli ile merkez ve bölge müdürlükleri personelinin çalışma koşulları farklıdır. İl YSE personeli genellikle fiilen arazide çalışmakta, halkla doğrudan doğruya temas etmektedir. Çalışmaları teknik yönden bölgelerin, idarî yönden de ilin ve politik hüviyetleri de bulunan genel meclis ve encümen üyelerinin devamlı gözetim ve denetimi altındadır. Bu yönden ikili bir hiyerarşi mevcuttur. Oysaki bölge ve merkez personeli, daha çok büro çalışması yapmaktalar ve teknik ve idarî yönden de bir yere bağlıdırlar. Halkla ve çeşitli kademedeki politikacılarla doğrudan ilişkiler az olmaktadır. Bu nedenlerle merkez ve bölge personeli, il YSE müdürlüklerinde görev almak istememekte, aksine ildekiler buralara kayma eyilimi göstermektedirler. Yeni görev alacaklarda merkez ya da mntıkayı seçmektedirler. Üç yıllık personel artış oranının en çok merkezde ve en az ilde olması bunu doğrulamaktadır. Köye yönelmiş bir hizmet dalında en uçtaki ve fiilen yürütücü birimin çok kuvvetli olması gerekirken aksine, merkez ve bölgelerin kuvvetlendirilmesi yoluna gidildiği görülmektedir. Bu hususu merkezî bürokrasinin tabîî sonucu olarak niteleyenler, haklı gibi görünmektedir.

Ayrıca kuruluş onayında da, yürütüm dışında keşif, proje ve denetim gibi yardımcı hizmetleri yapmakla görevli olduğu belirtilen bölge müdürlükleri, kısa bir süre içinde özellikle köy içme sularında yoğun bir yürütme çalışmasına geçmişlerdir. Böylece, aynı ilde komşu iki köyden birine il YSE müdürlüğü hizmet götürürken diğerinde bölge müdürlüğü çalışmaktadır. Aynı işi aynı kuruluşun taşradaki iki ayrı birimi

aynı anda yapmaktadır. Birimlerin çalışma yöntemlerindeki farklılıklar ve aralarındaki işbirliğinin yetersizliği, bazı ikileme ve boşluklara, dolayısıyla israflara neden olmaktadır.

Sonuç olarak örgüt ve personel konusunda ortaya çıkan sorunu genel olarak şöylece ifade etmek mümkündür.

Taşrada; yol, su ve elektrik hizmetlerini yürüten YSE bölge müdürlükleri ve il YSE müdürlükleri olmak üzere iki ayrı birim mevcuttur. Bunlardan il YSE müdürlüğü örgüt ve personelinin statüsü de açık değildir. Bu durum hizmeti olumsuz etkileyen bir faktör haline gelmektedir.

c — Kaynaklar

1) Mali Kaynaklar

Yol, su ve elektrik hizmetlerinin yapılmasında il özel idareleri, köy ve Devlet bütçeleri olmak üzere üç ayrı kaynak mevcuttur.

1a — İl Özel İdareleri

İl özel idareleri, il yolları ile birlikte köy yolları da yapmışlardır. Bütçelerine konulan ödenekler yıldan yıla devamlı artışlar göstermektedir. 1965 te il yollarının Karayollarına devredilmesiyle buradan serbest kalan ödenekler de köy yolu ve içme suyu hizmetlerine kaydırılmıştır. 1961 den 1967 ye kadar il özel idarelerinin sadece köy yolları için yaptığı harcamalardaki artış oranı % 2344 olmuştur. Köy yolu ödenəğinin il özel idareleri bütçeleri toplamına oranı 1961 de % 1.6 iken 1967 de % 18 e yükselmiştir. İçme suları konusunda, 1964 ten daha önceki yıllara ait sağlam rakamlar elde edilememişse de durumun köy yollarındakine benzemekte olduğunu söylemek mümkündür. 1965 - 1966 yıllarını kapsayan bir anket sonuçlarına göre; il özel idare harcamalarının % 21 - 25 i yol, su ve elektrik hizmetlerine ayrılmaktadır. (29) Cari giderler dışında, YSE harcamaları, millî eğitim giderlerinden sonra gelmekte ve 2 inci sırada yer almaktadır. Bütün bu karşılaştırmalar, il özel idarelerinin bu hizmetlere özel bir önem verdiklerini göstermektedir. İl özel idarelerinin toplam YSE harcamalarındaki katkısı % 20 - 30 dolaylarındadır.

(29) Anketi İç - Düzen Projesi yapmıştır.

Örnekleme yöntemi ile seçilen 23 il özel idaresinin 1965 - 1966 yıllarında hizmet dallarına göre bütçe harcamalarını belirten anket sonuçları şöyledir.

Yıl	Genel idare harcamaları %	M. Eği. %	YSE %	Sağlık %	Tarım %	Veterin. %
1965	32.6	42.3	21.6	1.6	1.2	0.7
1966	29.6	41.7	25.0	1.6	1.5	0.6

Ancak bu idarelerin gelirleri de çok sınırlı ve ilden ile çok değişiktir. Örneğin İstanbul, YSE hizmetleri için 1966 yılında 38, Ankara 25, İzmir 12 milyon lira ayırmıştır. Aynı yıl toplam olarak, Hakkâri ili 3.5 Bilecik 4.5, Adana ve Konya 20 milyon liralık bütçe hazırlayabilmişlerdir.

Bu farklılık tabiatıyla hizmeti etkilemektedir. Diğer iller mevcut yollarının yarısını bile yapamamışken İstanbul, içme suyu ve yol konusunu halletmiş durumdadır. Köy yolu konusunda asfaltlama projeleri üzerinde çalışmaktadır.

Halihazırdaki durum, bütün il özel idarelerinin kendi olanaklarıyla yol ve içme suyu ihtiyaçlarını belirli bir sürede karşılayamayacaklarını göstermektedir.

İl özel idareleri kendi ödenekleri ile Devlet bütçesinden ayrılan yardımları bütçenin aynı bölümünde birleştirerek harcamaktadırlar. Devlet yardımlarının miktarı, bütçe ve program yapılırken, kesin olarak bilinmemekte ya da sonradan değişiklikler olmaktadır. Kendi olanakları az olan bazı iller, devlet yardımları zamanında ve yeteri kadar gönderilmediğinden, çoğu kez piyasaya borçlu kalmakta ve personel giderlerinin ödenmesini bile bir kaç ay geciktirmek zorunda kalmaktadırlar.

Gelir yetersizliği ve merkezî idarenin yardımları dağıtımdaki tutumu, il özel idarelerini adeta bir sayman mutemedi durumuna düşürmektedir.

1b — Köy İdareleri ve Halk Katkısı

Burada, köy bütçelerine konulan ödenekler ile halk katkıları birlikte ele alınmıştır. Çünkü köy bütçeleri, genellikle gerçek bir bütçe görü-

nümünü kazanamamış, kanunî bir formaliteyi yerine getirmek üzere kâğıt üzerinde kalmış rakamlardan öteye geçememiştir. Ancak yol, su ve elektrik hizmetlerinde halkın bütçe dışı katkısı miktar ve niteliği itibariyle, vazgeçilmez bir unsur haline gelmiştir.

Halkın bu hizmetlere katkısı; imece, arazi, arsa ve kaynak vermek, taş, kum, çakıl gibi malzeme hazırlamak ve bazı hallerde de idarece verilen malzemenin iş yerine taşınması, köyde şantiye binasının sağlanması, çalışan personele yiyecek sağlanması gibi il ve bölge özelliklerine göre çok değişik şekillerde olmaktadır.

Halk katkısı hizmetin yapılmasında maddî ve manevî değeri olan önemli bir unsurdur. Halk kendi katkısı bulunan tesislere daha çok sahip çıkarak onların bakım ve korunmasında özen göstermektedir. Maddî değeri yönüyle de bu katkı hiçte küçümsenecek gibi değildir. Ortalama olarak toplam harcamanın % 10 u dolayındadır. Aslında bu daha fazladır. Fakat tespit ve değerlendirme her zaman tam yapılmamaktadır. Örneğin, köy yollarında kamulaştırma bedeli hiç ödenmemektedir. Asgarî hesaplarla bu, yılda 50-60 milyon lira tutmaktadır. Ancak değerlendirmede, halk katkısı olarak hesaba alınmamaktadır.

Prensip olarak; köy yolunda arazi verme, çalışan araçların akaryakıtını sağlama, gerektiğinde bedenî çalışma; içme suyunda kaynak ve memba verme, araziden boru geçirilmesi ve su kanalının açılması; elektrikte, keşif bedelinin 1/3 nin para olarak yatırılması, ilgili köy halkından beklenmektedir. Bunun dışında özellikle katkının çokluğu, köyler için bir öncelik nedeni sayılmaktadır. Halk katkısı konusundaki hükümler; Köy Yolları Yapım Bakım Yönetmeliğinde, İçme Suları Hakkındaki Kanun ve Yönetmeliği ile Köy Elektrifikasyonu Program Çalışmaları Esasları Hakkındaki Talimatnamede yer almaktadır. Bunlar yetersiz olduğu gibi, iller ve hatta aynı il içinde bile birbirine benzer bir uygulamaya kavuşamamıştır.

Katkı miktarı programda öncelik nedeni olduğundan, köy muhtarları fazla miktarda katkı yüklemesinde bulunmaktadır. Katkı yerine getirilmeyince işe ya hiç başlanmamakta ya da yarıda bırakılarak tamamlanması beklenmektedir.

Kanal açılması, taş, kum ve çakıl getirilmesi gibi bedenî çalışma isteyen katkının istenme zamanının, genellikle köylünün ekim veya harman mevsimi gibi iş zamanına denk gelmesi, işi aksatmakta hiç olmazsa hızını yavaşlatmaktadır.

Köy halkından toplanan para, genellikle köy bütçesine katılmadan bazen köy görevlileri dışındaki kimselerce toplanıp bankaya, özel idareye ya da idarenin göstereceği saymanlığa yatırılmakta, bazen de doğrudan doğruya, akaryakıt veya malzeme almak suretiyle harcanmaktadır.

Arazi ve su kaynağı için, idarece bedel ödenmediğinden mal sahipleri ile anlaşmazlık çıkması halinde yapım duraklama göstermekte, böyle hallerde köylü kendi arasında para toplayarak bedel ödemek suretiyle işin tamamlanmasına çalışmaktadır. Köylünün bu katkısı da resmî kayıtlara geçmemektedir.

Yol, su ve elektrik tesisleri için köylü tarafından bırakılan taşınmaz malların tapu siciline gerekli kaydın yapılmaması, ilerde bir takım anlaşmazlıklara yol açabilecektir.

Genellikle halk katkısının sağlanmasında, iller ve hatta aynı ilin ilçe ve köyleri arasında bile ayrı uygulamalar bulunmaktadır. Bazı yerlerde katı bir uygulama varken diğerlerinde daha esnek bir tutum hâkim olmaktadır.

İl YSE müdürlükleri eliyle yapılan işlerde, bölge ya da merkezce yapılanlara göre daha fazla katkı sağlanmakta, bunda il genel meclisi üyelerinin gayretleri de etkili olmaktadır.

Katkının çeşidi, miktarı, ödeme zamanı, alınma ve harcanmasında, belirli yöntemlerin uygulanmayışı, çeşitli kötüye kullanma söylentilerine yol açmakta, dolayısıyla sonraki hizmetlerde katkıları azaltıcı bir etken olmaktadır.

1c — Dernekler ve Birlikler

Halk katkısından bahsederken, bu katkıya belirli bir yön vermek üzere kurulmuş dernek ve köy birliklerinin durumuna da kısaca değinmek yararlı olacaktır. Hemen her il ve ilçede, çeşitli adlar altında, yol, su ve elektrik hizmetlerinin yapımında çalışmalar yapmak üzere Cemiyetler Kanunu hükümlerine göre kurulmuş dernekler ya da Köy ve Belediye Kanunu hükümlerine uygun olarak kurulan birlikler mevcuttur ⁽³⁰⁾

Bu birliklerden bir kısmı önemli olanaklara sahip bulunmaktadır. Örneğin Samsun İlinde, tütün üreticisinin satışından % 1 olarak alınan

(30) Köy Kanunu Mad. 46, 47 ve Belediye Kanunu Mad. 134, 143

yardımlarla Bafra İlçesindeki birliğin yıllık geliri bir milyon lirayı geçmektedir. Kurulmaları merkezî idarece (Köy İşleri Bakanlığınca) de teşvik edilen birliklerin çoğunluğu, kâğıt üzerinde kalmış kuruluşlar halindedir. Dernek ve birliklerin nerelerde kurulmuş olduğu, YSE hizmetlerine ne ölçüde katıldığı, gelir ve giderlerinin ne olduğu konusunda hiç bir resmî kuruluştaki derli toplu, güvenilir bilgiler mevcut değildir.

Bu kuruluşlar, yalnız halktan sağladıklarını değil, aynı zamanda yardım olarak Devlet ve diğer kamu kuruluşlarından aldıkları paraları da kendi yöntemlerine göre harcamaktadırlar. Hatta bazen il özel idarelerinin ve diğer kuruluşların, 2490 ve 1050 sayılı Kanunun formalitelerinden kurtulmak amacıyla ödeneklerini, yardım olarak birlik ve derneklere aktarmak suretiyle dolaylı şekilde harcadıkları da olmaktadır. Bir kısım kamu parasını da kullanan bu teşekküllerin, gelir ve giderleri ile diğer çalışmaları her türlü kamu denetiminin dışında kalmaktadır. Dernek faaliyetlerinin çeşitli şekilde israflara yol açtığı bir gerçektir. Ayrıca kötü kullanma söylentileri de oldukça yaygındır. Bu durum, halk katkısının artışı engelleyici bir neden saymak gerekir.

1ç — Devlet :

Köy yol, içme suyu ve elektrik hizmetlerinin yapılmasında en büyük katkı Devlete aittir.

1965 - 1967 yıllarındaki toplam YSE harcamalarının, kaynaklara dağılımı ve oranları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir .⁽³¹⁾

Yılı	Devlet	%	Ö. İdare	%	Halk	%	Toplam	%
1965	287.860	70.1	76.651	18.7	45.989	11.2	410.500	100
1966	342.043	67.3	104.230	20.5	61.574	12.2	507.847	100
1967	436.160	70.8	113.923	18.5	65.701	10.7	615.784	100

1965 - 1967 yıllarında bu hizmetler için yapılan toplam harcamalarda Devlet katkısı % 70 civarındadır. Önceki yıllarda da aşağı yukarı aynı oranı koruduğu görülmektedir. 1965 - 1967 yıllarında, Devlet bütçesinden bu hizmetler için ayrılan toplam ödeneğin bütçe yekûnuna oranı, % 2 dolayındadır.

(31) Rakamlar, YSE 15 yıllık planından alınmıştır.

İş hacmi ve bunun için ayrılan Devlet ödeneği karşılaştırıldığında, ödeneğin az olduğunu söylemek mümkündür. Şöyle ki, halen 39094 üniteye yeniden içme suyu götürülecek, 150 bin km. köy yolu yapılacak ve 40 bin köyün elektrik sorunu çözümlenecektir. YSE Genel Müdürlüğünce yapılan hesaplara göre bunun malî tutarı toplam olarak 25 milyarı bulmaktadır. ⁽³²⁾ Hizmetin, YSE planında saptandığı gibi, 15 yılda yapılabilmesi için yol su ve elektrik için Devlet bütçesinden ayrılacak ödeneğin, hem bir önceki yıla göre miktarını artırmak ve hemde bu ödeneğin Devlet bütçesi içindeki oranını yükseltmek gerekmektedir.

Devlet bütçesinden ayrılan ödenekler, merkez ve YSE bölge müdürlükleri eliyle doğrudan doğruya ya da yardım biçiminde aktarma suretiyle il özel idarelerince harcanmaktadır. İl özel idareleri harcamaları 2490 ve 1050 sayılı Kanunlara tabi oldukları halde, merkez ve mütakalar, 5539 ve 6200 sayılı Kanunları uyguladıklarından satın almalarında gümrük resminden ve bazı formalitelerden kurtulmuş olmaktadır. Böylece, aynı amaçla yapılan satın almalarda maliyetler ve işlemlerde farklılıklar ortaya çıkmaktadır.

Devlet bütçesinden illere yapılan yardımlar, bölgeler ve iller arasındaki dengesizliği giderecek durumda değildir. Her ne kadar, merkezde çeşitli etkenler dikkate alınarak bir dağıtım esası saptanmışsa da, genellikle uygulamaya konulmamıştır.

Buna karşılık, mevcut ödeneğin illere ortalama 1-2 milyon lira düşecek biçimde eşit olarak dağıtıldığı kanısını uyandıracak bir uygulama mevcuttur. Dağıtımda açık, kesin ve herkesce bilinen objektif ölçülerin değişmez bir biçimde uygulanmaması, çeşitli politik ve idarî etkenlerin harekete geçmesine yol açmaktadır. Örneğin, 1968 yılında Bakanlıkça bir il'e 1 milyon lira ödenek verileceği, buna göre program hazırlanması bildirilmişken, miktarı az bulan ilin genel meclis üyeleri ve parlamenterlerinin merkezdeki çeşitli görüşmeleri sonunda ödenek bir mislinden fazla artırılarak 2.447.000 liraya çıkartılmıştır. Örnek tek değildir. Bu nedenle her yıl mart ayında illerden çeşitli heyetlerin daha fazla yardım almak için Ankara'ya gelmeleri alışılmış ve yadırganmayan bir davranış haline gelmiştir. Merkez yardımlarının bu biçimde dağıtılması, olanakları ve halk katkısı az olan illerin aleyhine olmaktadır.

(32) Köy - Yol - Su - Elektrik Hizmetleri için Uzun Vadeli Plan (15 Yıl), Köy İşleri Bakanlığı Yol Su ve Elektrik İşleri Genel Md. yayını, Ankara 1968, Sh: 38 - 47

Devlet bütçesine konulan ödeneklerin merkez ve bölge müdürlükleri eliyle harcanmasına ağırlık verilmeye başlanmıştır. 1965 de köy yolları ödeneginin % 85' i il özel idareleri eliyle harcanmışken 1967 de bu oran % 70 e düşmüş 1968 YSE programında % 50 ye indirilmiştir. Köy içme sularında da il özel idareleri eliyle yapılan harcama oranı % 20 den % 16 ya inmiştir. Bu durum, malî kaynağın daha çok merkezî idarece kullanılması eğilimini ifade etmektedir. Ayrıca, merkez ve bölge müdürlüklerinin köy yollarından çok içme suyu yapımında çalışmalarda bulundukları görülmektedir.

Köy yolları harcamalarının ünitelere dağılımı : (Bin TL)

Yıl	Bakanlık Merkez Harcaması	Toplam Harcamaya Oranı %	Bölge Müdürlükleri Harcaması	Toplam Harcamaya Oranı %	İl Özel İdarelerine Gönderilen	Toplam Harcamaya Oranı %	Toplam Harcama	%
1965	13.220	13,4	1.091	1,1	84.048	85,5	98.360	100
1966	13.623	9,7	5.941	4,2	119.977	86,1	139.543	100
1967	20.444	9,9	12.940	6,3	172.975	83,8	206.360	100
1968	77.545	34,0	35.521	15,5	114.917	50,5	227.983	100

Rakamlar YSE Genel Müdürlüğü yol dairesinden alınmıştır. 1968 yılına ait rakamlar program rakamlarıdır.

Köy içme suları harcamalarının ünitelere dağılımı (Bin TL.)

Yıl	Bakanlık Merkez Harcaması	Toplam Harcamaya Oranı %	Bölge Müdürlükleri Harcaması	Toplam Harcamaya Oranı %	İl Özel İdarelerine Gönderilen	Toplam Harcamaya Oranı %	Toplam Harcama	%
1965	—	—	137.354	80	34.646	20	172.000	100
1966	11.523	6,4	137.031	75	33.946	18,6	182.500	100
1967	12.114	11,4	167.042	72,3	34.844	16,3	213.000	100

Ödenegin iller ya da bölge müdürlüklerince kullanılması, halk katkısı yönünden de bazı önemli farklar meydana getirmektedir. Araştırma bulguları, halk katkısının iller eliyle yapılan işlerde daha çok sağlandığını göstermektedir.

1965 yılında içme suyu için il özel idareleri eliyle harcanan her 100 liraya karşılık 30 lira halk katkısı alınmışken, bölge müdürlüklerince harcanan her 100 lira için 16.3 TL'lik katkı sağlanmıştır. Diğer yıllarda da fark hemen aynı orandadır.

Devlet yardımlarının dağıtımında il programlarının belirli bir standartı koruyarak gerçekleştirilebilmesi üzerinde de fazlaca durulmaktadır. Bu nedenle program uygulama oranı ya da hizmetin standardı düşürülmektedir.

2 — Araç - Gereç

Kaynak konusunda önemli bir unsur da hizmet araç ve gereçleridir. Araçların bir kısmı merkezî idarenin, bir kısmı da il özel idarelerinin mülkiyetindedir. Kamyon, dozer, greyder, jeep, pikap gibi araçların idareler arasındaki dağılımı aşağı yukarı yarı yarıyadır. Ancak bunların iller arasında dağılımında da dengesizlikler mevcuttur.

İş araç ve makineleri, hem merkezî idare ve hemde il özel idarelerince satın alınabilmektedir. Merkezî idare, daha çok toplu halde ve gümrük vergisi de ödemediği yurt dışından getirdiği araçları ucuza mal etmektedir. İl özel idarelerinin piyasadan perakende alışlarında maliyet bir katına kadar çıkabilmektedir.

Yukardaki açıklamaların ışığında, kaynak konusunda ortaya çıkan sorunları şu şekilde ifade etmek mümkündür :

Genel olarak hizmete ayrılan toplam kaynak azdır. İl özel idarelerinin malî olanakları yetersiz ve iller arasında büyük farklar mevcuttur. Devlet yardımlarının dağıtımı, bu dengesizliği giderecek nitelikte değildir. Kaynakların sağlanmasında ve kullanılmasında yeknesaklık yoktur.

Bu konuda ortaya çıkan aksaklıkları önlemek için ileri sürülen görüşler, görev konusunda olduğu gibi, iki grupta toplanmaktadır.

Göreve paralel olarak kaynaklar da merkezî idare emrinde toplanmalıdır, görüşünü savunanlar şu hususlara işaret etmektedirler :

Hizmetin hacmi ve malî portesi bakımından mahallî idarelerin güçleri yetersizdir. Harcamaların büyük kısmı zaten Devlet bütçesinden yapılmaktadır. Devlet, bunu yardım olarak dağıtarak dolaylı şekilde sarf edeceğine doğrudan doğruya kendi harcamalıdır. İl özel idarelerine yardım diye verince artık Devletin tasarruf yetkisi kalmamakta ve

mahallî idareler fazla ve gereksiz personel çalıştırmak gibi bir takım davranışlarla israfa kaçmaktadırlar.

Kaynakların merkezî idarede toplanması il ve bölgeler arasındaki dengesizliği giderecek biçimde kullanma olanağı sağlayacaktır.

Görevin asıl sorumlusu merkezî idare olunca bütçeden daha fazla ödenek ayrılacaktır. 1965 ten sonraki ödenek artışları bunu doğrulayacak niteliktedir.

Hizmet araçlarının merkezin emrinde bulunması, ihtiyaca ve bölgelerin özelliklerine göre araçları kaydırma olanağını sağlayacaktır. Böylece, mevsim gereği bir bölgede kullanılmayan araçlar, o mevsimde çalışabilecek illere taşınabilecektir. Bu gün il özel idarelerinin elindeki araçları bu şekilde kullanmak olanağı yoktur.

Kaynağın merkezde toplanması, iş ve taşıt araçlarının hizmete en uygun olanın seçimi ve toplu halde daha ucuz satın alınmasını mümkün kılacaktır. Bu gün il özel idareleri hem daha pahalı almakta hem de çoğu defa uygun aracı seçmekte yanılmaktadırlar.

Bu hizmetlerin görülmesinde il özel idarelerinin ve halkın katkısı gerçekten önemli bir kaynaktır. Ancak bunlar toplanarak merkezî idare emrine verilmeli ve harcamaya il özel idareleri karışmamalıdır.

Bunlara cevap olmak üzere mahallî idarelerden yana olanlar şöyle demektedirler :

Nüfusun yarısına yakın bir bölümünü ilgilendiren köy alt yapı hizmetlerine Devletin ilgisiz kalması esasen düşünülemez. Devlet, bu hizmetler için gerekli kaynağı sağlamakla yükümlüdür. Bunu bütçesine koyarak mahallî idarelere aktarabileceği gibi, onların gelir kaynaklarını yeter seviyeye çıkartmak suretiyle bugünkü uygulamadan tamamen de vazgeçebilir. Bugün söz konusu olan, bütçedeki ödenğin harcama biçimidir. Ve asıl olan mevcut kaynağın israf edilmeden, doğrudan doğruya hizmete yöneltilmesidir. Uygulama göstermektedir ki, merkez ya da bölge müdürlüklerine göre il özel idareleri eliyle yapılan harcamalar karşılığında % 50 den fazla halk katkısı sağlanmaktadır. Yukarda da belirtildiği gibi, fazla personel çalıştırılması il özel idarelerinin cari giderlerini artırması da söz konusu değildir, aksine bu tutum merkezî idarededir.

İl ve bölgeler arası dengesizliğin giderilmesi için bütün kaynakları merkezde toplamak da, bugünkü tutum devam ettiği sürece, bir sonuç

vermeyecektir. Zira, halen toplam kaynağın % 70 ine merkezî idare hâkimdir. Fakat bunun dağıtım biçimi dengesizliği giderek bir uygulamaya kavuşmamıştır. Tüm olanakların merkezde toplanması, belkide, dengesizliği daha çok artıracaktır.

1964 ten sonra genel bütçeden daha fazla ödenek ayrılmasını, görevin fiilen merkezî idarece ele alınmasına bağlamak doğru değildir. Köy İşleri Bakanlığının kuruluşu ile ödenekle birlikte yatırımlar aleyhine işliyen cari giderlerde artmıştır. Bu giderlerin gerçek miktarını saptamak mümkün olmamaktadır. Fakat, YSE Genel Müdürlüğü merkez ve 14 bölge müdürlüğünün kira, döşeme, demirbaş, ısıtma, aydınlatma ve tüm büro giderlerinin bu ödenekten karşılandığı düşünülürse, önceki yıllara göre hizmete harcanan gerçek miktarın azaldığını, hiç olmazsa artmadığını söylemek mümkün görünmektedir. Nitekim Devlet Planlama Teşkilâtınca yapılan bir araştırmada bu konuda şöyle denilmektedir :

«Devletçe köy yolları, içme suları ve elektrifikasyon için ayrılan ödeneklerin, bu hizmeti yürütmekle yükümlü örgütün tüm giderleri için (cari, yatırım ve transfer harcamaları) sarfedilebilen özellikle bulunuşu, yatırımların aleyhine işlemekte, bu da hizmet sunma hızına olumsuz yönde etki etmektedir.» (33)

Ayrıca, bu durum hizmetlerde maliyet hesaplarının sıhhatini etkilemektedir.

Hizmet araçlarının tek elde toplanması nazari olarak iller arasında mevsimlik araç kaydırmalarına olanak verecek gibi görünürse de bunun fiilen uygulanabilmesi çok güçtür. Yakın iller arasında mevsimlik araç kaydırması esasen söz konusu olamaz. Bölgeler arasında, önce özel taşıma araçlarına ihtiyaç gösteren taşıma giderleri çok olacaktır. Araçların bakımı, personelin yemesi ve yatması, yollukları, ayrı ayrı sorunlar çıkartacaktır. Ayrıca kışın bir çok ilde dozer ve greyderler kar mücadelesinde de kullanılmaktadır.

Araçların merkezî idarece ucuza alınması doğrudur. Bu durum 5539 ve 6200 sayılı Kanunların, Karayolları ve DSI idarelerine gümrük vergisi ve diğer resimlerden bağışıklık tanınmasından ileri gelmektedir. Bu hal, görevin ve kaynakların merkezleştirilmesi için başlı ba-

(33) D.P.T. İkinci 5 Yıllık Plan Çalışmaları Köy ve Köylü Sorunu, Sh: 109, Mart 1967

şına bir neden olamaz. Kanundaki bu bağışıklığın, il özel idarelerine dev-
tanınması ile sorun çözümlenmiş olur. Bu durum aslında, Devlet için
gerçek bir tasarrufu da ifade etmemekte, sadece bir takım formalite-
ler kaldırılmaktadır. İl özel idareleri ise hem hizmet için araç almakta
hem de bu vesile ile Devlete vergi ödemektedirler. Sonra da Devlet, il
özel idarelerine bu hizmet için yardım yapmaktadır.

İl özel idarelerinin ve halkın katkılarını toplayarak merkezî idare-
ye vermeye kalkmak, bu katkıları azaltmaktan başka bir sonuç verme-
yecektir. Zira mahallî idarelerimizde olduğu gibi, köylümüz de kendi
verdiği para ya da katkıyı yine kendisi kullanmak istemektedir. Para-
nın köy dışında bir kuruluş emrine verilmesi halinde başka yere sarf
edileceği endişesi hâkimdir. Tabiatıyla bunda idarenin, halk katkısı ko-
nusunda halka resmî kanaldan ve açık bilgi vermeyişinin de etkisi var-
dır. Bu nedenle merkezî idare için katkı sağlamak, il özel idarelerine
göre daha güç olacaktır.

Bu nedenlerle kaynaklar merkezî idare yerine il özel idareleri em-
rinde toplanmalıdır. Bu idarelere yeterli gelir sağlanıncaya kadar da
Devlet yardımları, belli esaslara göre, devam etmeli ve harcamalar da
bu idareler eliyle yapılmalıdır.

ç — Plan - Program ve Uygulama

7478 sayılı Kanun, köy içme sularının üç yıllık programlara bağ-
lanmasını öngörmüş, Köy Yolları Yapım ve Bakım Yönetmeliğinde de
köy yollarının beş yıllık planlara bağlanarak yürütülmesi esası getiril-
miştir. Son yıllarda önem kazanan elektrik için mevzuatta böyle bir sü-
re belli edilmemiştir. Mevzuat hükmüne rağmen DSİ ve Karayolların-
ca yukarıda belirtilen planlar hazırlanmamıştır. Ancak 1969 yılında
Köy İşleri Bakanlığınca yol, su ve elektrik hizmetleri için beşer yıllık
üç devreyi kapsayan bir plan hazırlanmıştır.

Ekonomik ve sosyal kalkınma planları, 5 yıllık süreleri esas ala-
rak hazırlanmaktadır. 7478 sayılı Kanun da buna uygun değişiklik ya-
pılmadığından arada bir gelişme doğmuştur.

Yıllık programların hazırlanmasında da, İçme Suları Kanunu ile
Köy Yolları Yapım Bakım Yönetmeliği'nin getirdikleri yöntemler biri-
birine, fiilî durum çoğu kez her ikisine de uygun değildir. Genellikle il-
lerde programlar il YSE müdürlüklerince, bazan ilçelerden de bilgi alı-
narak hazırlanmakta, il daimî encümeni ve il genel meclisinin kararın-

dan geçirilerek Bakanlığa onay için gönderilmektedir. Bazı iller bu taslağı il toplum kalkınması ve koordinasyon kurulunun onayından da geçirmektedir.

Bölge müdürlükleri, asıl olarak programlarını kendileri yapıp Bakanlığa yollamakta, bazı bölgeler de taslağa valinin imzasını almaktadırlar. Uygulama, iller arasında olduğu gibi aynı ilde bile yıldan yıla değişik olabilmektedir. Program hazırlanmasında, bölgeler ile iller arasında yeterli bir işbirliği de sağlanamamıştır.

İllerde programlar genellikle kapasite üstünde hazırlanmaktadır. İldeki yöneticilerin ve genel meclis üyelerinin davranışlarının da bir ölçüde buna yol açtığını söylemek mümkündür. Ancak bu tek neden değildir. Bu şekilde hazırlanmış programı uygulanabilir hale getirmek Bakanlığın görevi iken orada da çok defa aynen onanmaktadır.

Bölgelerin içme suyu programlarına, birkaç yılda bitecek işler alınmaktadır. Fakat programda, o yıl bitirilmeyecek kadar önceki yıldan devreden iş varken yenilerinin eklendiği de görülmektedir.

Yukarıda da yer yer işaret edilen nedenlerle programlar, malî kaynak, örgütün kapasitesi ve diğer olanaklara göre gerçekleştirilemeyecek biçimde kabarık hazırlanmaktadır.

Bunun sonucu olarak, ya gerçekleşme oranı düşmekte, ya da hizmetin standart ve kalitesi düşürülerek programdaki rakamlara ulaşmaya gayret edilmektedir. Her iki halde de planlamadan ve programlı çalışmadan beklenen yarar sağlanamamaktadır.

Ayrıca il programlarının Bakanlıkça incelenmesi ve onanması oldukça uzun (4-6 ay) bir süreyi kapsamaktadır. Bu, merkezde emek ve zaman kaybına yol açtığı gibi, bazı hallerde taşrada da işe hemen başlanmasına engel olmaktadır. İş mevsimi kısa olan bölgelerde bu husus daha da önem kazanmaktadır.

Elektrik programları, il ve bölgelerden alınan bilgilere göre, merkezî idarece (YSE Gn. Md.) hazırlanıp onaylanmaktadır.

Görevin tamamını merkezî idareye bağlamak düşüncesinde olanlar, programların hazırlanmasında mahallî idarelere bir karar yetkisi verilmesine taraftar değildir.

Çünkü, illerde, mahallî birer politikacı olan genel meclis ve encümen üyeleri çeşitli etkilerle programların kapasite üstünde hazırlanma-

sına yol açmaktadırlar. Ayrıca bunlar, mevcut kapasitenin üstünde olduğunu bile bile bir çok köye ait işleri programa alınmasına neden olmakta, sonrada Bakanlık programdan çıkartınca, «ne yapalım biz programa almıştık ama Bakanlık kabul etmedi» diyerek kendilerini savunmaktadırlar. Bu hal Bakanlık otoritesini sarsmaktadır.

İl genel meclisleri bazen Bakanlıktan daha fazla yardım alabilmek için olanaklarını yetersiz göstererek bütçeye bu hizmetler için az ödenek koymakta, sonradan aktarma ya da ek bütçe yaparak ödeneği artırmaktadırlar. Böylece bu olanak, programın onanması sırasında Bakanlıktan gizlenmiş olmaktadır. Mahallî etkiler, fazla iş yapmak çabası içinde hizmetin standardının düşürülmesine neden olmaktadır.

Bunun için programın hazırlanmasında politik hüviyeti bulunan mahallî idare organlarının (il genel meclisi ve il daimî encümeni) söz sahibi olmaması, bunların sadece danışma niteliğinde görüşlerinin alınması ile yetinilmesi ileri sürülmektedir.

İl programlarının Bakanlıkça ayrıntılı olarak incelenip onanmasının iki önemli nedenine işaret edilmektedir. Birincisi, kapasite üstünde hazırlanan programları uygulanabilecek hale getirmek, ikincisi de, önceki yıllardan programa alınmış olupta bitmemiş olan işlerin yarım bırakılmamasını sağlamaktır.

Bunlara ek olarak, Bakanlığın o yılki çalışmalar hakkında ayrıntılı bilgi sahibi olması ve bu bilginin Devlet Planlama Teşkilâtına toplu halde aktarılması da söylenebilir.

Merkeziyetçi olan bu görüşe karşı şöyle denilmektedir :

Programların kapasite üstünde hazırlanmasında, il genel meclis üyelerinin etkili olduğu kabul edilebilir. Ancak, onların böyle davranmalarına yol açan da merkezî idarenin tutumudur. Genel meclis üyeleri, ihtiyacın çokluğu nedeniyle daha fazla hizmet yapılmasını sağlamak için bu biçimde davranmaktadırlar. Çünkü son söz nasıl olsa Bakanlığa aittir. Yetki ve sorumluluk kendilerine ait olsa şüphesiz daha titiz davranacaklardır.

Ayrıca, Bakanlık genellikle kapasite üstünde olan programları aynen onamaktadır. Bakanlık, bu konuda titiz ve kesin kararlı davranarak programları geri çevirir ya da onamazsa, sonraki yıllarda il genel meclisleri, daha gerçekçi davranmak zorunda kalacaklardır. Bakanlık bunu yapmadığı gibi, çeşitli nedenlerle hem kapasite dışı programları

onamakta, hem de yardım ödenegini artırarak adeta illeri bu davranışa itmektedir.

Yapılan araştırmalar, illerin yarısının programının aynen ya da artırılarak diğer yarısının da azaltılarak onandığını göstermektedir.

Programlar Bakanlıkça incelenirken, programdaki iş hacmi, kaynak ve ortalama maliyetle hizmet standardı arasında denge üzerinde fazla durulmamaktadır.

Örneğin, 1968 yılında bir ilin grup köy yolu programı Bakanlıkça 37 Km. olarak onaylanmıştır. Bakanlıkça belli edilen 1 inci sınıf köy yolu için ortalama maliyet 100.000, 2 inci sınıf köy yolu için 80.000 liradır. (34) Buna göre programdaki yolların tamamı birinci sınıf kabul edilirse bu ilde yol için 3.700.000 lira, tamamı 2 inci sınıf kabul edilirse 2.960.000 lira ödeneye ihtiyaç bulunmaktadır. Oysaki bu ile, Bakanlık ve özel idare ödenegi olarak toplam 1.327.448 liralık bir malî olanak sağlanmış- tır. Ayrıca il, bu para ile bazı grup köy yolu dışında kalan köy yolları- nı da yapmak durumundadır. Bu örnek tek değildir. Program uygulama sonuçları incelendiğinde bir çok ilin, hem kapasitesinin ve hemde programının üstünde yol yaptığı görülmektedir. Bundan çıkan sonuç, malî olanak, kapasite ve ortalama maliyetler belli ve değişmez olduğuna göre, yol standardının düşürülmüş olduğudur. Bunun nedeni de, hiç şüphesiz Bakanlığın inceleme ve onayının beklenen sonucu sağlaya- mamasıdır.

YSE Genel Müdürlüğü kayıtlarına göre, 1967 yılında toplam 7871 Km. yol yapılmıştır. Bu yollar tamamen 2 inci sınıf olsa 629.680.000 lira harcamayı gerektirirdi. Oysaki yol, su ve elektrik hizmetlerinin tamamı için o yıl 615.784.000 lira harcanmıştır. Kaynak ve ortalama kilometre maliyeti belli olduğuna göre yol standardının önemsenmediği ortaya çıkmaktadır. Genel Müdürlük hesaplarına göre 1 km. yolun maliyeti 80-100.000 TL. arasında iken, 4 ayrı bölgedeki 4 ilin YSE mü- dürleri, illerinde, yolun Km. maliyetinin 20-30 bin lira olduğunu ifa- de etmişlerdir. Bu kadar büyük farkın standardı etkileyeceği kuşku- suzdur. Bir çok ilin uygulama sonuçları programın üstündedir. Mer- kezî idarece maliyet ve standartlar dikkate alınarak mahallinde bir de- netim de yapılmamaktadır.

(34) Köy, Yol - Su - Elektrik Hizmetleri İçin Uzun Vadeli Plan (15 yıl), Köy İşleri Bakanlığı YSE Genel Müdürlüğü, 1968

Bütün bu nedenler programların kapasite üstünde hazırlanmasına mahallî idare temsilcilerinden çok merkezi idarenin tutumunun yol açtığını göstermektedir. Bunun için, mahallî ihtiyaçları ve programda öncelik sırasını daha iyi ve gerçekçi bir biçimde saptama olanağına sahip olan mahallî idareleri devreden çıkarma yerine, onları yetkili ve sorumlu kılma yoluna gidilmesi önerilmektedir. Ayrıca, programların mahallen hazırlanıp uygulanabilir hale getirilmesi, değişen mahallî koşullara göre gerekli düzeltmelerin zamanında yapılması olanağını sağlayacaktır.

Yıllık programların gerçekleşme oranları da, hizmetin il özel idarelerince yapılması gereğini ortaya çıkarmaktadır.

Yıl	İl Özel İdareleri			Bölge Müdürlükleri		
	Program Alınan	Yılı İçinde Yapılan	Uygulama Oranı	Program Alınan	Yılı İçinde Yapılan	Uygulama Oranı
1966	1811	1150	% 63,5	2547	1450	% 56,9
1967	1206	1395	% 115,6	2667	1405	% 52,6

Köy içme sularında program gerçekleşme durumunu gösteren yukarıdaki tablonun incelenmesinden, il özel idarelerinin programları 1966 yılında % 63,5 ve 1967 yılında % 115,6 oranında gerçekleşirken, bölge müdürlüklerinin program gerçekleşme oranı 1966 yılında % 56,9 ve 1967 yılında % 52,6 dolayında kalmıştır.

YOL PROGRAMLARININ UYGULAMASI

İş Cinsi	Yıl	İl Programları			Bölge Programları			T o p l a m		
		Programa Alınan Km.	Yılı içinde yapılan Km.	Uygulama Oranı %	Program	Yılı içinde yapılan	%	Programa alınan	Yılı içinde yapılan	Uygulama Oranı %
Yapım	1965	T. 6105 K. 5134	4911 3449	80,4 67,1				T. 6105 K. 5134	4911 3449	80 67
	1966	T. 5601 K. 3260	7876 4308	140 132				5601 3260	7876 4306	140 132
	1967	T. 5913 K. 4385	7754 4030	131 91	T. 197 K. 179	117 43	59,3 24	6110 4568	7871 4073	128 89
Bakım	1965	18482	14832	80				18482	14832	80
	1966	22815	20152	88				22815	20152	88
	1967	28856	22926	80				28856	22926	80
Onarım	1965	1771	1750	98				1771	1750	98
	1966	2337	2359	100				2337	2359	100
	1967	1155	1292	111	T. 378	248	65	1533	1401	91
Tesis	1967	26 Adet	14 Adet	54	8	1		34	15	47
Büyük Köprü	1967	18 Adet	—	—	46	3		64	3	

T = Tesviye Rakamlar YSE Gn. Md. Yol Dairesinden alınmıştır.

K = Kaplama

Köy yolları programı gerçekleşmesi durumunu gösteren tablonun incelenmesi de; il programlarının gerçekleşme oranının daha yüksek olduğunu göstermektedir.

Bu durum, il özel idarelerinin hem programlarını daha gerçekçi hazırlayabildiklerini ve hem de mevcut olanaklarını hizmet lehine daha iyi değerlendirebildiklerini göstermektedir.

d — Koordinasyon

Yol, su ve elektrik hizmetlerini merkezde ve taşrada ayrı ayrı kuruluşlar değişik amaçlarla yürütmektedirler. YSE den başka yol yapımında, karayolları ve orman idareleri; içme suyuunda, DSI, İller Bankası ve belediyeler; elektrikte, Etibank ve İller Bankası çalışma yapmaktadırlar. Bütün bu kuruluşlarla YSE arasında merkez ve taşrada, yeterli bir işbirliği sağlanamamıştır.

İçme suyu yapımında 3000 den az nüfuslu belediyeler köy gibi sayılarak hizmet YSE'ce yapılmaktadır. Bunun dışında, grup köylerin suyu yapılırken gruba katılması mümkün olan diğer belediyelerinde suyu getirilmekte, bunun gideri İller Bankasından alınmaktadır. Buna karşılık İller Bankası da belediyelere yakın köylerin suyunu yapıp bedelini YSE'den almaktadır. Ancak bu işbirliği adeta rastgele olmaktadır. Program hazırlanırken idareler arasında bu gibi durumları planlamak için ortak çalışma genellikle yapılmamaktadır.

Köy yolları genellikle, Devlet ve il yollarına bağlantı biçiminde yapıldığından, önce bu yolların yapılmış olması gerekmektedir. Örneğin, bir ilde 1967 programına alınan köy yollarının bağlanacağı il yolu Karayollarınca o yıl yapılmadığından program aksamıştır. Benzeri haller çoktur. Orman yolları ile köy yollarının bir çok bölgede birbirine paralel şeritler halinde uzandığı görülmektedir. İki idare arasında yolun geometrik ve fiziki standartları konusunda tam bir anlaşma ve program yapımı sırasında da işbirliği olmayışı çeşitli israflara yol açmaktadır. (35)

(35) Son yıllarda Orman ve Köy İşleri Bakanlıklar arasında bu konudaki çalışmalar hızlandırılmıştır.

Köy elektriği, YSE, Etibank ve bazı yakın belediyelerce yapılmaktadır. İdareler arasında bu konuda tam bir işbirliği sağlanamamıştır. (36)

Bunun dışında yol, su elektrik hizmetleri ile yakından ilgisi bulunan eğitim, sağlık ve tarım gibi diğer hizmetler arasında da belirli bir işbirliği sağlanamamıştır. Her ne kadar programların hazırlanmasında, okul, sağlık merkezi vb. hizmetlerin durumunun göz önünde tutulması öngörülmekte ise de, genellikle, ne merkezde ne de taşrada program yapılırken ilgili kuruluşlardan bilgi alınmamaktadır.

Ayrıca, YSE'nin taşra kuruluşları olan bölge müdürlükleri ile il YSE müdürlükleri ve idare amirleri (vali-kaymakam) arasında hizmetin gerektirdiği ölçüde belirli esaslara bağlanmış işbirliği mevcut değildir. Hizmet ilişkileri, kişisel davranışların etkisinde kalmakta ve sık sık sürtüşmelere neden olmaktadır.

Koordinasyonu güçleştiren bir husus da, merkezde yol, su ve elektrik gibi birbirinden ayrı tekniklerin uygulandığı hizmetlerin bir tek ünite de toplanmasıdır. Bu ünite, hizmetle ilgili bütün kuruluşlarla ilişkii kurmak zorunludur. Köy İşleri Bakanlığının kuruluş çalışmaları sırasında, DSİ temsilcileri, bu hususa işaret ederek karşı çıkmışlardır. (37), 5-6 yıllık uygulama bu fikri haklı çıkarmıştır.

Diğerlerinde olduğu gibi koordinasyon konusunda da, merkezi idare ya da mahalli idare fikrinden yana olanlar arasında da uyum yoktur. Bazıları tek elden, merkezden koordinasyonun daha iyi sağlanacağı, mevcut durumun örgütün ikili halinden meydana geldiğini ileri sürerken, diğerleri daha çok mahalli hizmetlerle ilgili olan yol ve içme suyu konularında, mahalli idarelerin daha verimli bir koordinasyon sağlayabileceğini savunmaktadırlar.

e — Denetim

Köy yolu, içme suyu ve elektrik hizmetlerinin yürütülmesinde etkin bir denetim yapılmamaktadır. Bölge müdürlükleri il YSE müdürlüğü çalışmalarını teknik yönden denetlemekle görevli kılınmışlardır. Ancak bu kuruluş, yoğun bir yapım içine girdiğinden illerce yürütülen

(36) Türkiye Elektrik Kurumu Teşkilî Hakkındaki Kanun-15.7.1971 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bundan ilerde, kısaca söz edilecektir.

(37) Köy İşleri Bakanlığı Kuruluş Çalışmaları, Sh. 151, Ank. 1964

çalışmaları devamlı denetim altında bulunduramamaktadır. Araç ve personel yetersizliği bunun başlıca nedeni olarak gösterilmektedir. Keza bölge çalışmaları da merkezin tam denetiminde değildir. Denetim, yoklama yöntemi ile yapılmakta ve daha çok anlaşmazlık ve şikâyet hallerinde harekete geçirilmektedir.

—Etkin bir teknik denetimin bulunmayışı hizmet standardının düşürülmesinin belli başlı nedenlerinden birisidir. Programların Bakanlıkça incelenmesi ve onaylanması da bir denetim ve kontrol yöntemidir. Ancak, bundan beklenen yararın da sağlanmadığı yukarıda belirtilmiştir.

—Malî denetim, harcamayı yapan birimlerin bağlı olduğu yönetime göre, merkez ve bölge harcamalarında doğrudan doğruya Sayıştay, il özel idarelerinin harcamalarında genel meclis incelemesinden sonra yine Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Halk katkılarında denetim bulunmadığını bir defa daha belirtmekte yarar vardır.

Hizmetin mahallî idarece yürütülmesi halinde, merkezî idarenin vesayet sınırları içinde bir denetim hakkına sahip olması ilgililerce uygun karşılanmaktadır.

Buraya kadar açıklanan durumu topluca özetleyecek olursak;

Köy yolu, içme suyu ve elektriği, Türkiye nüfusunun yarısına yakın büyük bir çoğunluğunu tüm yaşantısıyla ilgilendiren önemli alt yapı hizmetleri olarak bir an önce çözümlenmesi gereken bir sorun halindedir.

Yapılan hizmetin standart ve kalitesi - özellikle yolda - oldukça düşüktür. Bu hal bakım ve idame giderini artırmakta, çeşitli israflara

sebebi olmaktadır.

Hizmet, merkezî ve mahallî idarelerce ortaklaşa yürütülmektedir.

Ancak, hizmetin asıl sahibi kesin bir biçimde belli edilerek yardımcı üniteler de saptanmamıştır. Hizmetin hangi kuruluşlar tarafından ne ölçüde yapılması gerektiği konusunda bir işbölümü yapılmamış ve koordinasyon da sağlanmamıştır. Bu nedenle, bazı işler çeşitli kuruluşlarca aynı anda ele alınmakta, bazende iş birinden diğerine aktarılacak suretiyle hiç ele alınmamaktadır.

Bu durumda, hizmeti tamamen bir idareye vererek diğerinin ilgisi- ni kesmek hizmet lehine bir davranış olmayacaktır.

Örneğin, tamamen merkezî idarece yürütülecek bir yol yapımında, arazi vermek, bedenî çalışma, vb. halk katkıları yönünden mahallî elemanlarla işbirliği yapmadan bugünkü kolaylıkları sağlamak olanaksız ya da çok güçtür. (Karayolları uygulaması buna belirli bir örnektir.)

Buna karşılık merkezî idarenin müdahale ve yardımları olmaksızın, yurt çapında belirli bir standartı uygulamak, iller arasındaki dengesizliği gidermek ve gerekli malî kaynağı sağlamak da mümkün değildir.

Özetle, merkezî idare ile mahallî idareler arasında bir iş birliği zorunlu görünmektedir.

Bunun için merkezî idare ile mahallî idareler arasında bir iş bölümü yaparak ona göre bir örgütlenmeye yönelmek yararlı görünmektedir.

Köy Elektrifikasyonunda Son Durum

İl özel idarelerine köy elektrifikasyonu konusunda kanunla verilmiş bir görev yoktur. Köy Kanunu, köyde elektrik tesisatı kurulmasını köy idarelerinin isteğe bağlı görevleri arasında saymıştır. (442 sayılı Kanun Mad. 14) Köy idarelerinin malî ve teknik yetersizlikleri nedeniyle, il özel idareleri de fiilen bu hizmetin yapımına katılmışlardır. İl özel idareleri, malî olanaklarına göre bütçelerine ödenek koymaktadırlar. Bir kısım il özel idareleri, toplum kalkınması, köylere yardım gibi çeşitli adlar altında dolayî şekilde elektrik yapımına katkıda bulunmaktadırlar.

İl özel idareleri dışında köy elektrifikasyonu ile, belediyeler, YSE Genel Müdürlüğü, İller Bankası ve Etibank gibi kuruluşlar da ilgilenmektedirler.

Köy Elektrifikasyonun yıllık programları, YSE Genel Müdürlüğünce hazırlanmakta, iş fiilen Etibank'ın Köy Elektrifikasyon Tesisler Müdürlüğünce (EKET) yapılmaktadır. ⁽³⁸⁾

Program için ilk etütler, YSE bölge müdürlüklerince yapılmaktadır. Program hazırlanmasında ve önceliklerin saptanmasında belirli kıstaslar konulmuştur. ⁽³⁹⁾ Buna göre köy; serviste bulunan enerji kaynağına yakınlık, yatırıma katılma payı (proje beldelerinin 1/3'ün köyce ödenmesi), nüfusu, belediye örgütü, yolu, içme suyu, ekonomik ve

(38) (EKET) Etibank Köy Elektrifikasyon Tesisler Müdürlüğü 1967 den sonra Köy İşleri Bakanlığına bağlanmıştır.

(39) Köy Elektrifikasyonu Program Çalışmaları Esasları Hakkında Talimatname

sosyal durumu, konutları ve yerleşim biçimiyle ayrı ayrı incelenmektedir.

YSE, işin yapımına başlamadan önce köyün 1/3 katkısının para olarak yatırılmasını şart koşmakla beraber, bazı hallerde çeşitli etkilerle, bu miktarın tam alınmadığı da olmaktadır. Bu hal, köyler arasında bir farklılık doğurmaktadır. Bazı hallerde de bu miktarın tamamı ya da bir kısmı il özel idarelerince, köye yardım yolu ile dolaylı biçimde karşılanmaktadır. Ayrıca, büyük ve olanakları yeterli bazı belediyeler, yakın köylere elektrik vermektedirler. Genellikle koşullar anlaşma ile saptanmaktadır.

Görülüyor ki, hizmetin yürütülmesinde pek çok kamu kuruluşu görevli olup, aralarında yeterli bir koordinasyon da bulunmadığından sermaye ve teknik iş gücünün israfına yol açılmaktadır. Tesislerin ayrı kuruluşlar elinde bulunması, tam birlik isteyen enterkonnekte işletmeciliğinden beklenen yararı azaltmaktadır. Elektriğin yapımı gibi, işletme ve onarımı da özellik arz etmektedir. Enterkonnekte sisteme bağlantı şeklinde yapılan köy tesislerinden birindeki aksaklığın geniş bir alanı etkilemesi mümkün ve olağandır. Hizmetin yurt yüzeyindeki dağılımı dengesizdir. Sadece 906 köyde elektrik bulunması, hizmetin çeşitli nedenlerle şuraya buraya serpiştirilmiş olduğunu göstermektedir.

Köylerden tesis giderinin 1/3'ün peşin istenmesi, şehirlerde oturanlarla, köylüler arasında büyük bir ayrıcalık meydana getirdiği gibi hizmetin yapım hızını da yavaşlatmaktadır. Ayrıca hizmetten sadece maddî olanakları elverişli olan köylerin yararlanması da köyler arasında farklar yaratmaktadır. Tarifelerin nasıl düzenleneceği hususunda belirli esaslar konulmadığından köy halkı elektriği daha pahalıya kullanmaktadır. Bu esasların hangi kuruluşca saptanması gerektiği de belli değildir.

Köyde elektrik tesislerinin bakımını yapacak devamlı personel bulundurma olanakları da yoktur. Bu nedenle bazan en ufak bir arıza köyü günlerce ışıksız bırakmaktadır. Onarım için en yakın belediyenin, il YSE müdürlüğünün, Etibank ve İller Bankasının personelinden yararlanma çareleri aranmaktadır.

Bu günkü haliyle köylerimizin yol, içme suyu ve okul gibi temel ve âcil alt yapı hizmetleri tamamlanmamış olduğundan elektrik şimdilik zorunlu bir ihtiyaç halinde belirmemektedir. Bu nedenle il özel idareleri de, bir kaç il dışında, konuya öncelik tanıyamamaktadır.

Gerek köy, gerekse il özel idareleri, mevcut ya da kurulacak tesislerin bakım, onarım ve işletmelerini yapacak teknik ve malî güce sahip değildirler. Bugün için her köyün hatta her ilçenin bir teknik personeli devamlı çalıştırması olanaksız denecek kadar güçtür.

Yukarıda bir vesile ile işaret edildiği gibi köy elektrifikasyonunun yapımında hizmetin, özelliği nedeniyle, merkezî idarece yürütülmesi gerektiği hususunda ilgililerde görüş birliği mevcuttur.

Raporun hazırlandığı sırada bu konuda yıllardanberi yapılan çalışmalar nihayet sonuçlanmış, 15.7.1970 tarih ve 1312 sayılı Kanunla Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) kurulmuştur.

Kanuna göre, köy elektrik işlerinin planlanması, etüt, proje ve inşaatın yapılması ve teknik denetim TEK'in, işletilmesi ise köy idarelerinin görevidir. Malî kaynak, Devlet bütçesinden ayrılacak ödenek. köylerin keşif tutarının en az % 25 oranındaki katkısı ve tesis bedeli bakiyesi olarak köylerden tarife yolu ile 30 senede faizsiz geri alınacak paralar ile bu amaçla sağlanacak kredi ve bağışlarla kurulacak Köy Elektriklendirme Fonundan karşılanacaktır. Fon'un yönetimi TEK'e aittir. Kârlılık umulan köylerin tesislerini TEK kendi olanakları ile yapabilecektir. Tarife esasları, koordinasyon, bakım, onarım, önceliklerin saptanması ve konu ile ilgili diğer hususların düzenlenmesi bir tüzükle yapılacaktır. (Madde : 4-7). Fondan yapılacak tesislerin işletmesi köy idarelerine bırakılacaktır.

Köylerin malî ve teknik yetersizlikleri bazı sorunların ortaya çıkmasına neden olabilir. İşletme, bakım ve onarım konusunda TEK'in malî ve teknik yardımıyla desteklenmek suretiyle il özel idarelerine görev verilmesi uygulamada kolaylıklar sağlayabilirdi.

Bu Kanunla köy elektrik işlerinin yapılması ilk defa sistemli bir biçimde ele alınmaktadır. Köylerin peşin ödeyecekleri miktar (projenin % 25 i) ve işletme hususunda yukarıda belirtilen sakineler dışında kalan diğer aksaklıkların giderilmiş olduğu söylenebilir.

B — İL YOLLARI YAPIM GÖREVİ

İl Yolu : «Şehir, kasaba, ilçe ve bucak merkezlerini birbirine ve il merkezine ve komşu ildeki en yakın ilçe merkezlerine, Devlet yolları ağlarına, yakın demir yolu istasyonlarına, limanlara, hava alanlarına

ve kamu ihtiyacının gerektirdiği diğer yerlere bağlayan yollar,» olarak tanımlanmaktadır. (40)

Gerek İ.U.V. Kanunu gerekse 5539 sayılı Kanun, bu yolların yapım, bakım ve onarımı ile il özel idarelerini görevli kılmıştır. Karayolları Genel Müdürlüğü, olanakları oranında, teknik yönden ve malzeme vermek suretiyle bu hizmete yardımcı olacaktır.

Bu hükümler uyarınca, il özel idareleri uzun yıllar il yolu yapmışlardır. Bu idarelerin ayrıca yürütücü birimleri bulunmadığından yapım, bu idareler adına fiilen il bayındırlık müdürlüklerince yürütülmüştür. Devlet para ve araç vermek biçiminde il özel idarelerinin çalışmalarına destek olmuştur.

1965 yılına kadar il özel idareleri kendi olanaklarıyla bu alanda çalışmışlardır. Zaman içinde, çeşitli nedenlerle bir kısım il yollarının yapım ve bakımını Karayolları üzerine almıştır. Mevcut il yollarının uzunluğu 24 bin Km. kadardır. İl özel idareleri bunun 17 bin Km. si üzerinde çalışmış olup, 7 bin Km. si ham yol durumundadır. Bu 17 bin Km. lik kısmın da % 84 nün fizikî ve geometrik standardı düşüktür. (41)

Bunun başlıca nedeni, il özel idarelerinin bütçe olanaklarının yetersizliği ve standartlar konusunda etkili bir merkezî denetimin bulunmamasıdır.

Yukarıdaki bölümde belirtildiği üzere, Köy İşleri Bakanlığının kurulmasından sonra, yeni Bakanlık ile Bayındırlık Bakanlığı arasında yapılan anlaşmalarla köy yolları bu Bakanlığa devredilmiş ve il yollarının yapımı da Karayolları Genel Müdürlüğü görevleri arasına alınmıştır. 1965 yılındanberi il yolları fiilen Karayollarınca yapılmaktadır.

Böylece hukukî durumla fiilî durum arasında bir tutarsızlık meydana gelmiştir.

Aslında, Devlet, il ve köy yolu şeklindeki ayırımın sunî olduğu ifade edilmektedir. Yolların sınıflandırılması, belirli standart ve niteliklere göre yapılmak gerekir. Bir ülkedeki yollar, vücuttaki kan damarları ya da sinir sistemine benzemektedir. Bu itibarla planlama, standartların saptanması, gelişen yol yapım tekniklerinin izlenmesi ve uygulaması da tek elden yürütülmelidir. Nitekim Birinci 5 Yıllık Kalkınma Planında,

(40) 5539 sayılı Kanun Mad. 16, İ.U.V.K. Mad. 78/1

(41) İkinci 5 Yıllık Kalkınma Planı, Sh. 562

il yolları dışında kalan köy ve orman yollarının bile Karayollarınca yapımı konusunda araştırma yapılması öngörülmüştür. 1963 ve 1964 yıllık programlarında da yer alan genel ilke sonucu, 1965 yılında fiilen il yolları yapımını Karayolları üstlenmiştir.

İl yollarının da belirli standartta ve daha hızla yapımını sağlayacak bu fiili durumun hukukileştirilmesi ve yukarıda işaret olunan tutarsızlığın giderilmesi hizmet ve yurt gerçekleri yönünden yararlı görülmektedir.

Nitekim Karayolları Teşkilât Kanununda değişiklik yapılması yolundaki hazırlık çalışmalarında da, il yolları yapımı Karayollarının görevleri arasına alınmıştır.

C — KÖPRÜ YAPIM GÖREVİ

Köprü, yol yapımının önemli ve hatta ondan ayrılması mümkün olmayan bir bölümüdür. Bu nedenle gerek İ.U.V. Kanunu, gerekse 1525 sayılı Şose ve Köprüler Kanunu, köprü yapımı görevini yol yapımı ile birlikte ele almıştır. Her iki Kanunda da, yapımı il özel idarelerine bırakılmış olan yollar üzerindeki köprülerin yapım ve bakımı da bu idarelere bırakılmıştır. Uygulamada, Devlet ve İl yolları üzerindeki köprüler Karayolları, köy yollarındakiler de YSE müdürlüklerince yapılmaktadır. Bu konuda da Bakanlık emriyle, bir ayırım yapılarak köy yolları üzerindeki açıklığı 10 metreye kadar olanlar il YSE müdürlüklerine ve daha geniş olanları da YSE bölge müdürlüklerine bırakılmıştır.

Yol yapımındaki görev karışımı, köprüler içinde mevcuttur. İlke olarak, yol ve köprü bütünlüğünden hareketle, yolu yapan kuruluş o yol üzerindeki köprüleri de yapmalıdır. Ancak yapımı özellik arzedenler, bu konuda daha yetkili ve tecrübeli kuruluşlarca ele alınmalıdır.

Ç — RIHTIM, İSKELE VE BENZERİ TESİSLERİ KURMAK GÖREVİ

İ.U.V. Kanununun 80 nci maddesinin 10 ncu fıkrasından, il içinde iskele kurmanın il özel idarelerinin görevleri arasında bulunduğu anlaşılmaktadır. Bayındırlık Bakanlığı Teşkilât Kanununda da, il özel idarelerince yaptırılacak iskele, rıhtım ve dalga kıran gibi tesislerin plan, profil ve projelerinin Bayındırlık Bakanlığı'nca onanması öngörülmüştür. (3611 sayılı Kanun Mad. 2, 3, 4)

6237 sayılı Limanlar İnşası Hakkındaki Kanunda, liman, iskele, rıhtım ve benzeri tesislerin Bayındırlık Bakanlığınca kurulacağı belirtilmiştir. Bakanlıkça kurulan bu tesislerden gerekli görülenlerin işletilmesi, Bakanlar Kurulu Kararı ile il özel idarelerine devredilebilir. Bu yolla il özel idarelerine devredilen tesislerinde esaslı onarımları Bayındırlık Bakanlığınca yapılır. Şu duruma göre, 6237 sayılı Kanun, il özel idarelerine bu konuda görev veren İ.U.V. Kanununun 10 uncu maddesini yürürlükten kaldırmış olmaktadır.

Uygulamada Bakanlıkça yapılmış çeşitli iskelelerin işletilmesi il özel idarelerine bırakılmıştır. Buna karşılık il özel idareleri, işletme gelirinin % 10 unu büyük onarım karşılığı olarak hazineye yatırmak zorundadırlar. Son yıllarda il özel idareleri, bu tesisleri gerektiği şekilde işletemediklerinden, tesislerin geri alınması yoluna gidilmektedir.

İskele ve benzeri tesislerin kurulması, özel bilgi ve uzmanlık isteyen bir konudur. Ayrıca tesislerin maliyeti yüksektir. Rıhtım, iskele ve liman gibi tesislerin yurt ulaştırması ve savunması yönünden de önemleri gözönünde bulundurularak tek elden ve merkezî idarece kurulmasının yararlı olacağı ifade olunabilir. Kurulan tesislerin işletilmesi ise mahallî idarelere bırakılabilir.

Ancak, mahallî özellikler ve ilin ekonomik, sosyal ve turistik yönünden gelişmesine hizmet edebilecek nitelikte görülen tesislerin kurulmasını tamamen merkezî idarenin inisiyatifine bırakmak da doğru değildir. Aksi halde merkezî idarece yürütülen büyük tesis ve projelerin yanında daha çok mahallî nitelikteki küçük tesislerin savsaklanması umulur. Bunun için, yapılmasında yarar görülen küçük ve mahallî nitelikli tesisleri mahallî idareler, tek başlarına ya da aralarında ortaklık kurmak suretiyle yapabilmelidirler. Bunların malî kaynağı mahallî idarelerce karşılanmalı, yapımı merkezî idarenin denetiminde yürütülmelidir.

D — BATAKLIK KURUTMAK GÖREVİ

İ.U.V. Kanunu, il özel idarelerine malî olanaklarına göre il içindeki göl ve bataklıkların kurutulması görevini vermiştir. (İ.U.V.K. Mad. 78/2). Ayrıca, 1934 tarih ve 2544 sayılı Tapu Kanununun 15 inci maddesi ile de sağlık yönünden kurutulması zorunlu görülen sahipli arazi-deki bataklıkların sahipleri tarafından kurutulmadığı takdirde Devlet veya il özel idarelerince kurutulması öngörülmüştür.

Yapılan araştırmada, il özel idarelerinin böyle bir görevi fiilen yapmış oldukları saptanamamıştır.

Görülüyor ki görev, İ.U.V. Kanunu ile il özel idarelerine verilmişken, sonradan 1934 yılında Tapu Kanunu ile hem Devlete hem de il özel idarelerine birlikte verilmiştir. Daha sonra, 6200 sayılı Kanunla bataklık kurutma görevi, DSİ idaresine ve 7457 sayılı Kanunla da toprak koruma ve arazi ıslahı amacıyla bataklıkların kurutulması, Toprak - Su örgütüne ait görevler arasında sayılmıştır.

Bahsedilen son iki Kanun karşısında, il özel idarelerini görevli kılan İ.U.V. Kanunu ve Tapu Kanunu hükümlerinin kaldırılmış olduğunu söylemek mümkündür.

1913 lerde ve hatta 1935 lerde sıtma yönünden önemli bir sorun olan bataklıkların kurutulması, bugün sıtma eradikasyonunda uygulanan tekniklerin gelişmesi ile önemini kaybetmiştir. Artık sıtmayı önlemek için bataklığın kurutulması zorunlu değildir. Bataklıkların ıslah ve kurutulmasında amaç, toprak kazanmaktır.

DSİ ve Toprak - Su kuruluşları, bu amaçla il sınırları ile de bağlı kalmaksızın çalışmaktadırlar. Arazi ıslahı yolundaki çeşitli çalışmalar arasında bu hizmetin de merkezî kuruluşlarca bir bütün içinde yürütülmesi uygun görülmektedir.

E — İMTİYAZ VE RUHSAT VERMEK GÖREVİ

İ.U.V. Kanununun 78/3 maddesi il özel idarelerine, şehir ve kasaba belediyeleri lehine 40 seneyi geçmemek ve Devletçe belli edilen esaslara uygun olmak üzere;

- a) Hayvan, buhar ya da elektrikle işleyen tramvaylar yapılması,
- b) Elektrik veya havagazı ile aydınlatma yapılması,
- c) Elektrik ve içmesuyu yapılması ve dağıtılması,
İçin imtiyaz,
- d) İl içinde otomobil, otobüs ve omnibüs arabaları işletilmesi,
- e) Çeşitli sanayie ait fabrikalar kurulması,
İçin ruhsat vermek,
Görevlerini vermiştir.

1913 (1329) tarihli Kanunla il özel idarelerine verilen yukardaki (a), (b) ve (c) bentlerindeki görevler, 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Kanunla belediyelerin hak ve imtiyazları arasında sayılmış, (d) bendindeki otomobil ve otobüs işletmesi görevi de belediye hudutları ile sınırlandırarak yine belediyelere verilmiştir. (42)

Böylece il özel idarelerine ait bu görev hukuken daha yıllarca önce kaldırılmış bulunmaktadır.

(e) bendinde belirtilen çeşitli sanayie ait fabrikaların kurulması için izin verilmesine ait hüküm, çeşitli kanunlardaki özel hükümler dışında, 1593 sayılı Umumî Hıfzıssıhha Kanunu ile, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının ya da mahallî en büyük mülkiye amirin yetki ve görevleri arasında sayılarak yürürlükten kaldırılmıştır. (43)

Görülüyor ki İ.U.V. Kanununun 78/3 maddesiyle il özel idarelerine verilmiş görevler, sonradan yürürlüğe konulan Belediye ve Umumî Hıfzıssıhha Kanunları ile bu idarelerden alınarak belediye ve merkezî idareye verilmiştir. Yapılan araştırmada bu görevlerin il özel idarelerince yapıldığına dair hiç bir kayıt ve bilgiye de rastlanmamıştır.

(d) bendinde belirtilen otomobil, otobüs ve omnibüs işletilmesine izin verilmesi görevinin, belediye sınırları içinde belediyelere geçtiğine yukarıda işaret edilmişti. 3785 sayılı Ulaştırma Bakanlığı Görevleri ve Kuruluşu Hakkındaki Kanun ve 6085 sayılı Karayolları Trafik Kanunu hükümleri karşısında; 1913 lerden kalma. İ.U.V. Kanununun, belediye sınırları dışında ve il sınırları içinde, ilçeler, kasabalar ve köyler arasında otobüs, otomobil ve benzeri taşıt araçlarının işletilmesi için il özel idarelerinin izin vermesi gerektiği hükmünün, yürürlükte olup olmadığı tartışma konusu yapılabilir. Fakat il özel idareleri fiilen böyle bir görev yapmamaktadırlar.

Belediye sınırları içinde belediyelerce düzenlenen bu husus, il içinde ilçe, bucak ve köyler arasında çalışan taşıt araçları yönünde tamamen başıboş bırakılmış durumdadır. Rekabet şartlarının yok veya çok az olduğu bu alanda, belirli bir piyasa fiatının oluşmaması vatan- daş zararına bir keyfiliğe yol açmaktadır. Bu nedenle, konunun hizmet mahalline en yakın bir kamu kuruluşu tarafından düzenlenmesi gereği ortaya çıkmaktadır.

(42) 1580 sayılı Belediye Kanunu, Mad. 19/4 ve sonrası

(43) 1593 sayılı Umumî Hıfzıssıhha Kanunu, Mad. 268-275

Bu konuyu, Devlet yolları üzerindeki, belediye sınırları içindeki ve il içinde ilçe ve köyler arasındaki taşımalar olarak üçe ayırarak, birinci Ulaştırma Bakanlığının, ikinci belediyelerin, üçüncüyü de il özel idarelerinin görev alanı olarak belirlemek mümkün olabilir.

F — ÇEŞİTLİ BAYINDIRLIK GÖREVLERİ

Buraya kadar il özel idarelerinin hukuken yapmakla yükümlü oldukları ya da böyle bir zorunluluğa dayanmaksızın bu idarelerce fiilen benimsenerek yapılan görevlerin durumu incelenerek hangi görevleri yapmaları gerektiği belli edilmiştir. Bunlar dışında kalan bayındırlıkla ilgili pek çok hizmetle il özel idareleri ilgilenmemektedirler. Aşağıda belirtilen bu görevler, belediye sınırları içinde kısmen ya da tamamen yapıldığı halde kırsal alan diye nitelendirilen köylerde ve 10 binden az nüfuslu belediyelerde hiç yapılmamaktadır. Hizmetin bütünlüğünü sağlamak üzere, kırsal alanlarda yapılma olanakları hazırlanmalıdır. Şüphesiz bunun ilk koşulu, hizmeti yapacak görevli kuruluşu saptamaktır.

Bu konuda, İç-Düzenin belediye ve köy araştırmalarından da yararlanılarak aşağıdaki öneriler getirilmiştir :

Tüm belediyeler için zorunlu olan halihazır haritalara, yapıldıktan sonra uygulamada oluşan değişikliklerin zamanında işlenmemesi bir süre sonra haritanın değerini kaybetmesine yol açmakta ve bu durum imar planının hazırlanma ve uygulanmasını etkilemektedir. Özellikle 10 binden az nüfuslu yerlerde belediyeler, personel yokluğu nedeniyle bu işlemi yapamamaktadırlar.

Köy idareleri, yol istikamet planları yapmakla görevli oldukları halde bunlar hemen hemen hiç bir köyde yapılmamış ve uygulamaya konulmamıştır. Köyün gelişme yönlerini belirtme bakımından önemli olan bu planlar bile, bazı hallerde yetersiz kalarak basit bir imar planı düzenlenmesi gerekebilir. Turistik bir dağ ya da sahil köyündeki hızlı gelişmeyi disipline etmek için basit bir imar planı yapılması gerekebilir. Son yıllardaki iç ve dış turizmin gelişmesiyle özellikle, sahil kenarlarında bu tip köyler meydana gelmiştir. Köylerin yol istikamet planlarının hazırlanarak düzenli bir gelişme içinde bulundurulması ilerde belediye haline gelmelerinde imar planlarının düzenlenme ve uygulanmasında ilk engellerin aşılmasında yardımcı olacaktır. Bu konuda

köyleri kendi haline bırakmak doğru değildir. Bu görevi il özel idareleri üstlenmeli, öncelik ve esasları saptanarak, il içindeki köyler belli bir programa göre ele alınmalıdır.

Köylerde genel helâ, septik çukurları ve gereken hallerde kanalizasyon planları yapılması ve bunların uygulanması konusunda da il özel idareleri görevli olmalıdırlar. Bu hizmet, köylerin durumuna göre teknik ve malî yardımda bulunmak biçiminde olabileceği gibi bizzat yapmak suretiyle de gerçekleştirilebilir.

Bina yapımı ve onarımları köyde herhangi bir denetime bağlı değildir. Küçük kasaba belediyelerinde de çeşitli nedenlerle köyler gibi hizmet başıboş bırakılmıştır. Her köy veya belediyenin ayrı ayrı eleman çalıştırmasının olumsuzluğu dikkate alınarak görev il özel idarelerine verilmelidir. Böylece hizmet, başıboşluklardan kurtarılacağı gibi daha ekonomik bir biçimde yürütülebilecektir. Bunun için belediyelerde olduğu gibi yapı ve onarımlar izne bağlı tutulmalıdır. Böylece, tehlikeli durumda olan yapı ve tesisler de kontrol altına alınacaktır. Bu konuda belediyelerin sahip olduğu yetkilerin, kırsal alanlarda il özel idarelerince kullanılmasıyla ülke çapında bir hizmet birliği sağlanacak ve mevcut boşluk doldurulmuş olacaktır. ⁽⁴⁴⁾

G — SORUNLAR VE ÖNERİLER

1 — Sorunlar

Yukarıdaki açıklamalardan, yeterli bir biçimde yapılamadığı anlaşılan bayındırlık görevleriyle ilgili sorunları şöylece özetlemek mümkündür :

a — Yol, su ve elektrik hizmetlerinin yapım, bakım ve onarımı konusunda merkezî idare ve mahallî idareler arasında hukukî ve fiilî görev karışımı vardır.

b — İl özel idareleri, hizmeti yapacak yürütücü birimlere sahip değildir. İl YSE müdürlüklerinin statüsü açık değildir. YSE'

(44) Burada incelenen görevlerden, onbin nüfustan az beldelerde halihazır haritaların devamlılığının sağlanması, kırsal alanlarda tehlikeli binaların yıkılması, yapı izni verilmesi ve yapıların denetimi görevleri daha geniş bir biçimde Belediye araştırmasında da ele alınmış ve sözü edilen hizmetlerin il özel idarelerince üstlenilmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır. (Bakınız, Belediyeler, İç - Düzen yayınları)

nin il ve bölge biçiminde örgütlenmesi, karışıklıklara neden olmuş ve aralarında koordinasyon sağlanamamıştır.

c — Hizmetin yürütülmesi için il özel idarelerinin malî olanakları yetersizdir. İller arasında önemli dengesizlikler mevcuttur. Devlet yardımları da bu dengesizliği giderecek biçimde dağıtılmamaktadır. Halk katkısı yeterince değerlendirilememektedir.

Aynı hizmeti yapan kuruluşların harcama usulleri değişiktir.

ç — Uzun vadeli plan ve programların hazırlanmasında, ayrı konularda ayrı süreler getirilmiştir. Programların illerde hazırlanma biçimleri değişiktir. Programların Bakanlıkça onanması zaman kaybına yol açmakta ve kapasite üstünde program yapılmasını da önleyememektedir.

d — Hizmeti yürüten il ve bölge kuruluşlarının kendi aralarında ve diğer kuruluşlarla bunlar arasında yeterli koordinasyon sağlanamamıştır.

e — Hizmetin teknik, idarî ve malî yönden denetimi yeterli değildir.

f — Köprü yapımında da yol yapımında olduğu gibi görev karışımı ve hukukî durumla fiilî durum arasında tutarsızlık vardır.

g — İskele kurulması konusunda özel idare, belediye ve Bayındırlık Bakanlığı arasında görev karışımı vardır. Görev özel idarelerce fiilen yapılmamaktadır.

ğ — Bataklık kurutulmasında da görev karışımı mevcut olup, hizmet fiilen DSİ ve Toprak - Su kuruluşlarınca yürütülmektedir.

h — Belediye lehine elektrik, su, havagazı ve tramvay tesisleri için imtiyaz ve taşıt araçları işletilmesi ve sanayie ait fabrikalar için izin verme görevleri fiilen il özel idarelerince yapılmaktadır.

Belediye sınırları dışında işletilen otobüsler için izin verme konusunda mevzuatta boşluk vardır. Hizmet yerine getirilmemektedir.

1 — Kırsal alanlarda imar ve yol istikamet planları, inşaatlara ruhsat verilmesi ve kontrol edilmesi, kanalizasyon yapımı görevleri yapılmamaktadır.

2 — Öneriler

a — Köy Yolu ve İçme Suyunun yapımında

Bu iki hizmetin yapılmasında merkezî idare ile mahallî idare (il özel idareleri) arasında sınırları belirli bir iş bölümünün yapılması asıldır.

Bunun için her iki idare tarafından yapılması gereken hizmetler şöylece saptanmalıdır :

a1 — İl Özel İdarelerince Yapılacak İşler

1 — Hizmetin mahalliliği dikkate alınarak köy yolları ile içme sularının yapım, bakım ve onarım görevi asıl olarak il özel idarelerine bırakılmalıdır. (45)

2 — İl özel idareleri, görevin yapılması için gerekli örgüt, personel ve hizmet araç ve gereçlerine sahip olmalıdırlar. Bu idareler, gerekli gördüklerinde ilçelerde de örgüt kurabilmelidirler.

3 — İl özel idarelerinin malî kaynakları, Anayasa'nın 116 ncı maddesinde öngörüldüğü gibi artırılmalıdır.

4 — İl özel idareleri yeterli gelire sahip oluncaya kadar, Devlet yardımları ve halk katkıları il özel idarelerinde toplanmalı ve harcamalar tek elden yapılmalıdır.

5 — İl özel idarelerinin plan ve yıllık programları, kalkınma planı ve yıllık programlara uygun olarak, il genel meclisince kabul edilip valinin onaması ile kesinleşmelidir.

Program hazırlanmasında, ilçe kaymakamlarının öneri ve görüşleri alınmalıdır.

(45) Bu çözüm yolu, 2. Beş Yıllık Kalkınma Planında, köy yolu, içme suyu ve elektrifikasyonu çalışmalarında, mahallî idarelerin güçlendirilip, sorumlu kılınacağı, merkezî idare organlarının toplu hizmet götüren büyük projeleri uygulayacağı yolundaki ilkeye de uygundur. Plan Sh. 248

6 — Kesinleşen il programları ve bu programın uygulama sonuçları belli zamanlarda merkezî idareye gönderilmelidir.

7 — İl özel idarelerine, harcama ve satın almalarda, 5539 ve 6200 sayılı kanunlarla DSİ ve Karayolları idarelerine tanınan gümrük bağışıklığı ve 2490 sayılı Kanuna bağlı olmama gibi kolaylıklar sağlanmalıdır.

8 — Komşu iller ve diğer kamu kuruluşları ile işbirliği yapma olanakları açık tutulmalıdır.

9 — Nüfus kıstasına bakılmaksızın belediyeler, kendilerine ait yol ve içme suyu hizmetlerinden sorumlu olmalıdırlar. Karşılıklı anlaşma ile il özel idareleriyle işbirliği yaparak maliyeti düşürücü tedbirler de alabilmelidirler.

10 — YSE hizmetleri konusunda çalışmalar yapan bütün mahallî dernek ve birlikler, il özel idarelerinin denetimine tabi olmalıdırlar.

11 — Köy yolları üzerinde bulunması gerekli trafik işaret ve levhalarının konulması da il özel idarelerine ait olmalıdır.

a2 — Merkezî İdarece Yapılacak İşler

1 — Yol ve içme suyu konusunda, Devlet ve il yolları çalışmalarını ahenkli ve bölgesel dengesizlikleri de dikkate alan uzun vadeli il planlarını hazırlamada yardımcı olmak ve yol göstermek,

2 — Plan ve programlarda, esasta benzerliği sağlamak için uyulması gerekli yöntem ve kuralları saptamak,

3 — Hizmetin ve bölgelerin özelliklerine göre; en uygun araç, gereç, hizmet standartlarını saptamak ve bu konularda araştırma yaparak sonuçlarını yayınlamak, (Gerektiğinde araç ve gereçler, topluca merkezî idarece sağlanıp ihtiyaçlarına göre il özel idarelerine dağıtılmalıdır.)

4 — Bir kaç ili ilgilendiren ya da bölgesel nitelikte bulunan ve özellik gösteren projeleri bizzat yapmak, (Dicle - Fırat içme suyu projesinde olduğu gibi)

5 — Yol ve içme suyu hizmetleri için yapılacak Devlet yardımlarının dağıtım katsayılarını belli etmek, (Burada amaç, iller ve bölgeler arasındaki dengesizliği gidermek olmalıdır. Dağıtım ölçülerinin uygun

lanmasında, tabii afetler ve olağanüstü haller dışında, ayrık işleme yer vermeyen yerleşmiş ve kararlı bir tutum içinde bulunulmalıdır.)

Gibi hizmetler merkezî idarece yapılmalıdır.

6 — Devlet yardımları, mahallî idareleri daha çok ve kaliteli hizmet yapmaya özendirici bir biçimde kullanılmalıdır.

7 — Mahallî idarece yapılacak hizmetler, merkezî idarenin devamlı ve etkin bir denetimine tabi tutulmalıdır. Yardım ve harcamaların hizmete sarf edilip edilmediği, hizmet standartlarına uyulup uyulmadığı üzerinde özellikle durulmalıdır. Devlet yardımları bu konuda bir kontrol aracı olarak kullanılmalıdır.

8 — Uygulamada beraberliği sağlamak için, halk katkılarının neler olacağı, en az sınırı, sağlama ve harcama yöntemleri merkezî idarece bir tüzük veya yönetmelikle belli edilmelidir. Burada, mahallî özelliklere göre il özel idarelerinin alacakları tedbirler konusunda hareket serbestilerinin yok edilmemesine özen gösterilmelidir.

9 — Hizmetle ilgili diğer merkezî idare kuruluşları ile koordinasyon, merkezî idarece sağlanmalıdır.

10 — Uygulamada yetersiz kalan, içme suyunda kaynak ayırımı, yolda arazi verilmesi gibi konularda mevzuat değişikliği yapılmalıdır.

11 — Hizmetle ilgili istatistikî bilgileri toplamak, değerlendirmek ve yaymak, merkezî idarenin görevi olmalıdır.

a3 — Merkezî İdarede Görevli Kılmacak Kuruluşlar

Araştırmanın amacı, il özel idareleriyle merkezî idare arasındaki görev bölüşümünü belirtmektedir. Bu nedenle görevli kuruluş belirtildikten sonra hizmetin bu kuruluş tarafından hangi örgütle ve nasıl yapılacağı hususlarında ayrıntılı bir incelemeye gidilmemiştir.

Bu noktada kesin bir fikir ileri sürebilmek için merkezî idare kuruluşlarında çok yönlü inceleme ve araştırma yapılması gerekmektedir. Konu İç-Düzen Araştırmasının kapsamı dışındadır. Fakat, araştırma sonucunda merkezî idarece yapılacak hizmetleri, yukarıda belirtildiği gibi sayarak «merkezî idarede hangi birim yaparsa yapsın orası bizi ilgilendirmez» biçiminde bir düşünce de uygun görülmemiştir. Bu nedenle, hiç bir şey söylememektense, mevcut duruma bakarak hizmet yönünden gerekli görülen bir çözümü ortaya koymanın daha doğru

olacağı düşünülmüştür. Böylece ilerde bu konuda yapılacak araştırmalar için de bir seçim getirilmiş olmaktadır.

Hali hazırda her iki hizmet, YSE Genel Müdürlüğü içinde iki ayrı dairede yürütülmektedir. Her daire kendi programını hazırlamakta ve Etüt Plan Dairesi de sadece bunları bir araya getirmekle yetinmektedir. Daireler arasında herhangi bir bağ ve işbirliği görülmemiştir. Adeta her daire, kendi işini bağımsız olarak yürütmektedir. Elası mühendislik hizmeti olmasına rağmen, gelişen teknik ve uzmanlaşma sonucu elektrikten başka yol ve su mühendislikleri de artık ayrı dallar haline gelmeye başlamıştır. Bu nedenle sadece hizmet alanının (köy) aynı olması, birbirinden ayrı teknik bilgi ve özellik isteyen hizmetlerin bir birimde birleştirilmesini zorunlu kılmamaktadır. Merkezî örgütlenmede de fonksiyonel esasını benimsemek daha uygun görünmektedir.

Mevcut kuruluşların durumuna bu açıdan bakıldığında :

Köy Yolları Yapımında

1 — Yolların, Devlet, il ve köy yolları şeklindeki ayrımı teknik zorunluluklara dayanmamaktadır. Yollar, teknik bakımından belirli standartlara göre sınıflandırılmalıdır. Değişen koşullara göre, belli yolların yapımı ile görevli kuruluş da değişmektedir. Nitekim, il özel idarelerinin görevi olduğu halde, il yolları Karayollarına devredilmiştir. İllerdeki ihtiyaç ve zorunluluklara göre de bazı köy yollarının yapımı yine bu idareye devredilebilir. O zaman, bir kısım köy yollarına ait işlerin Karayolları, diğerlerine ait işlerin de YSE Genel Müdürlüğünce yürütülmesi gibi ikili bir sisteme gitmemek üzere merkezdeki işler Karayollarına bırakılmalıdır.

2 — 5539 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun, fonksiyonel örgütlenme ilkesine uygun olarak yol konusunda bu kuruluşun yetkili tek birim haline getirilmesini öngörmüştür. Kuruluş, değişen ve gelişen yol tekniğini yakından izlemektedir. Bunları köy yollarına da kolayca uygulayabilecektir.

3 — Devlet, il ve köy yolları, bir bütün olarak vücuttaki kan damarlarına benzetilmektedir. Herhangi bir yerdeki tıkanıklığın sistemin bütününe etkisi dikkate alınarak, aynı kıstas ve ölçülere göre planlama gereği ve zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Devlet ve il yolları Karayollarınca planlandığına göre köy yollarını da aynı kuruluşa bırakmak kaçınılmaz hale gelmektedir. Uygulamada bu koordinasyonun sağ-

lanamadığı İç-Düzen araştırmaları sırasında belirgin örnekleriyle saptanmıştır. Örneğin, bir il'de Karayollarınca yapılması gereken bir il yoluna bağlanacak köy yolu programa alınmasına rağmen, Karayollarınca il yolu yapılmadığından köy yolu yapılamamış ve programdan çıkarılmıştır. Aynı ilde iki ayrı yol boyunda aynı durum doğmuştur.

Bu, koordinasyonsuzluğun doğal bir sonucudur.

4 — Yol, diğer mühendislik hizmetlerinden ayrı, özel uzmanlık isteyen bir konudur. Karayolları örgütü, personeli ve yılların deneyi ile, bugün için bu konuda en yetkili bir kuruluş haline gelmiştir.

Bunun yanında yeniden bir kuruluşa gitmektense, mevcudun kuvvetlendirilmesi ile güçleri birleştirmek bir takım israfları ve koordinasyon sorunlarını önleyecektir.

5 — Karayolları, yurt çapında geniş bir taşra kuruluşuna sahiptir. Mevcut durumun biraz pekiştirilmesi ile köy yolları konusunda verilecek görevleri Devlet ve il yolları ile koordine bir biçimde yürütebilecektir. Bu amaçla kuruluş kanununda yapılacak değişikliklerle, kurulması düşünülen Köy Yolları Müdürlükleri de çalışmaya girince hizmetin bugünkünden daha etkili bir biçimde kontrol ve denetimi sağlanabilecektir.

Ana hatları ile belirtilen bu faktör dikkate alınarak köy yolu konusunda merkezi idarece yapılması gerekli bütün iş ve işlemleri Karayolları Genel Müdürlüğünün yetki ve sorumluluğuna bırakmanın uygun olacağı kanısına varılmıştır.

Köy İçme Suları Yapımında

Köy yolları yapımında merkezi idareye verilen görevlerin Karayolları Genel Müdürlüğünde görülmesini gerekli kılan ve yukarıda özet halinde belirtilen nedenler, hizmetin niteliği ve uygulamadaki benzerlik nedeniyle aynen içme suları içinde düşünülebilir. Bu bakımdan tekrar edilmesinde yarar görülmemiştir.

Bu konuda, büyük şehirlere içmesuyu getirme görevini DSİ'ye verilen 3.7.1968 tarihli 1053 sayılı Kanun da dikkate alınır, mevcut durum şöyle görünmektedir.

Köy (Nüfusu 2000 den az olan yerler) içme suyu yapımında, köy, il özel idaresi ve YSE; askerî garnizonlar içme suyu yapımında DSİ,

YSE; nüfusu 3000 den az belediyelerde, belediye ve YSE, Nüfusu 3000-100.000 arasındaki belediyelerde belediye ve İller Bankası, Nüfusu 100.000 den fazla belediyelerde, belediye ve DSİ idareleri görevli bulunmaktadır.

Mahallî idarelerde olduğu gibi merkezî idarede de YSE, İller Bankası ve DSİ olmak üzere üç ayrı kuruluş vardır. Bu durumun yarattığı, kaynak ve personel israfı ile koordinasyon konusundaki sorunların çözümlenmesi için merkezî idarece yapılacak hizmetlerin DSİ Genel Müdürlüğünün yetki ve sorumluluğuna bırakılması uygun görülmektedir.

Askerî garnizonların içmesuyu yapımı, köyler gibi mütalaa edilerek garnizonun bulunduğu il özel idaresine bırakılabileceği gibi 7478 sayılı Kanundaki esas korunarak bizzat DSİ ce de yapılabilir.

İller Bankasının, esasında bir kredi ve finansman müessesesi olduğu düşünülerek bu idarenin teknik gücünün DSİ nin gücü ile birleştirilmesinin yararlı olup olmayacağı hususunda ayrıntılı bir araştırma yapılması gereği ortaya çıkmaktadır.

a 4 — Önerilere Yöneltilen Tenkitler

Bu çözüm yoluna karşı yönetilen eleştirileri şu noktalarda toplamak mümkündür. (46)

1 — Genellikle, mahallî idarelerin malî gücünün yetersizliği üzerinde durulmuştur.

Bu bir gerçektir. Bu nedenle, Anayasamızın 116 ncı maddesinde öngörüldüğü gibi, mahallî idare gelirlerinin görevleri ile orantılı bir biçimde artırılması gereğine sık sık değinilmiştir. Sadece malî güç yetersizliği, mahallî idarelerin hizmet devresinden çıkarılması için yeter neden sayılmamalıdır. Malî olanak, önerilen iki yöntemde de Devletçe sağlanacaktır. Bunun biçimi değişik olabilir. Mahallî idarelere bazı özel gelir kaynakları verilebileceği gibi yardımlar suretiyle de olanak sağlanabilir. Asıl olan, mevcut olanağın israf edilmeden iyi değerlendirilmesidir. Merkezî idaredeki bazı bürokratik formaliteler ve cari giderlerin yüksekliği, hizmetin zararına sonuçlar getirmektedir. Malî olanak sağ-

(46) Eleştiriler; 11.3.1969 tarihinde İçişleri Bakanlığında bu bölüme esas olan «Özel İdarelerin Köy Yolu Yapma Görevi» ne ait raporun sunuş ve tartışılmasında, içme suları konusunda Köy İşleri ve Sağlık Sosyal Yardım Bakanlığı ve İller Bankasının verdiği yazılı görüşlerden özetlenmiştir.

landığı takdirde, hizmeti mahallî idarelerin yapabileceği hususunda çekimserlik gösterilmemesi gerektiği de İstanbul ilinin köy yolları ve içme suları konusundaki uygulaması ile ortaya konulmuş bulunmaktadır.

2 — Merkezî idarede görevli kılınacak, Karayolları ve DSİ Genel Müdürlükleri halihazırda hizmet bakımından oldukça yüklüdür. Bu idareler büyük çaptaki işleri yürütmektedirler. Büyük işler yanında daha küçük sayılabilecek bu hizmetler ihmal edilebilir. İş hızlandırmak için parçalara ayırıp ayrı kuruluşları görevlendirmek yararlıdır.

Oysaki;

DSİ ve Karayollarının köy hizmetlerini ihmal etmesi bu idarelerin olanaklarının yetersizliğinden ileri gelmektedir. Bu husus ayrıca en üst kademede bir politik seçim konusudur. Nüfusun % 70 ine yakın bir kısmını tüm yaşantıları ile ilgilendiren köy altı yapı hizmetlerine öncelik ve ağırlık verilmesi kararlaştırılırsa, gerekli malî olanaklarda ona göre ayarlanacaktır. DSİ ve Karayolları örgütleri de, hizmetin gerektirdiği biçimi kolayca alabileceklerdir.

İş bölerek hızlandırmak mümkündür. Ancak bunu yaparken çok önemli iki hususu gözden kaçırmamak gerekir. Birincisi, malî ve teknik güçleri parçalamanın yaratacağı olumsuzluk, ikincisi de birim ve hizmetler arasında koordinasyon sağlanmasındaki güçlülük.

Özellikle malî ve teknik eleman bakımından sıkıntı çekildiği ve birimler arasında koordinasyon bulunmadığı dikkate alınır, güçleri ayırmanın uygulamada yararlı olmayacağı kolayca anlaşılacaktır. YSE hizmetlerinin Köy İşleri Bakanlığınca yürütülmesi konusu incelenirken özellikle koordinasyon sorunu üzerinde durulmuş ve bu yönden bazı komisyon üyeleri rapora, karşı görüşlerini yazmışlardır. (47) Nitekim, sonraki yıllardaki uygulama bu karşı görüşü doğrulamıştır.

Roparda getirilen çözüm yolu, merkezî idare birimlerini fiilen köyde hizmet yapmaya zorlamamakta, daha çok yardımcı hizmetler ve denetimle görevli kılmaktadır. Bu nedenle, köy hizmetlerinin diğer büyük işler yanında ihmale uğraması söz konusu olmayacaktır.

Yol, su ve elektrik hizmetleri nitelikleri yönünden birbirleri ile yakından ilgili ve aynı potada birleşebilecek hizmetler değildirlir. Yapı-

(47) Köy İşleri Bakanlığı Kuruluş Çalışmaları, Sh. 151, Ankara 1964

mundan, onarıma, bakımından, işletmesine kadar herbirinde uygulanacak teknik ve diğer yöntemlerin birbirinden ayrılığı nedeniyle, yurt çapında örgütlenmiş DSİ ve Karayollarının aslı görev ve uzmanlık alanına giren hizmetlerden birer bölümünü ayırıp bir araya getirerek üçüncü bir kuruluş meydana çıkarmak, isabetli bir yol olarak görünmemektedir. Nitekim TEK kanunu bu görüşten hareketle köy elektrifikasyon görevini Köy İşleri Bakanlığından alarak yeni kuruluşa vermiştir.

b — Köy Elektrifikasyonu

Köy elektrifikasyonunun bütün yurda yaygın enterkonnekte sistem içinde bir merkezî idare birimince tek elden yürütülmesinin yararlı olacağı düşünülmektedir. TEK Kanunu bu çözüm yolunu esas itiba-riyle gerçekleştirecek niteliktedir.

c — İl Yollarının Yapımı

Yurdumuzda karayolu ulaştırmasındaki hızlı gelişme dikkate alınarak, il yolları yapımının Devlet yolları ile birlikte Karayolları Genel Müdürlüğüne yapılması uygun görülmektedir. Karayolları kuruluş kanununda yapılması düşünülen değişikliklerle fiilî durumun hukukileştirilmesi mümkündür.

ç — Köprü Yapımı

Hizmetin niteliğinin gereği olarak köprü yapımını yol yapımından kolayca ayırdetmek mümkün değildir. Bu nedenle yol yapımı ile görevli kuruluşlar, bu yollar üstündeki köprüleri yapmakla da görevli olmalıdırlar. Ancak, teknik özellikleri bulunan köprüler, Karayolları tarafından ya da onun gözetiminde il özel idarelerince yapılmalıdır.

d — Rıhtım, İskele ve Benzeri Tesisleri Kurmak

Bu hizmetler esas olarak, 6237 sayılı Kanunda öngörülen biçimde merkezî idarece yapılmalıdır. Ancak merkezî idarece ele alınmasında yarar görülmeyen mahallî ve küçük tesisler, (il içindeki nehir ve göl kenarında kurulacak olanlar) merkezî idarenin denetimi altında il özel idarelerince yalnız başına ya da belediyelerle ortaklaşa yapılabilmelidir.

Bu gibi tesislerin işletilmesi merkezî idarece belli edilecek esaslara uygun olarak il özel idarelerine bırakılabilir.

e — Göl ve Bataklıkları Kurutmak

Arazi ıslahı ve arazi kazanma amacına dönük göl ve bataklık kurutma çalışmaları, bu amaçla kurulmuş merkezî idare kuruluşlarınca yürütülmelidir.

f — İmtiyaz ve Ruhsat Verme Görevleri

Daha ziyade belediye idarelerinin yetki ve sorumluluğundan bulunan hizmetlerle ilgili olan, fiilen yapılmadığı gibi hukuken de varlığı tartışmalı sayılabilecek imtiyaz ve izin verilmesine ilişkin görevler, il özel idarelerinden alınmalıdır.

Ancak belediye sınırları dışındaki yol ve eşya taşıma işlerinde çalışan araçlara izin verilmesi, fiat ve ücret tarifelerinin düzenlenmesi ve kontrolü konusunda, mevcut başıboşluğun yarattığı karmaşıklıkla önlemek ve bu hususu düzenlemek amacıyla, Devlet yolları üzerindeki taşıma işlerinin düzenlenmesi Ulaştırma Bakanlığına, şehir içinde düzenleme belediyelere, il içinde ilçe, bucak ve köyler arasındaki düzenlemelerde il özel idarelerine bırakılarak bir görev bölüşümü yapılmalıdır.

g — İmar Planı, Yapı Denetimi ve Kanalizasyon Görevleri

Kırsal alanlarda, bugüne kadar ele alınmayan imar planı ya da yol istikamet planı, yapı izni ve denetimi ve kanalizasyon yapım görevlerini il özel idareleri üstlenmektedir.

İLİŞKİLER

Çeşitli kanun hükümlerinde; il özel idarelerinin yaptıracakları yol, köprü, rıhtım, iskele, senal ve limanların plan, profil, proje ve keşiflerinin Bayındırlık Bakanlığınca hazırlanacak esaslara göre yapılması ve göl ve bataklıkların kurutulmasına ait fennî evrakın bu Bakanlığın onamasına ve denetimine bağlı olduğu belirtilmiştir. (3611 sayılı Kanun Mad. 2-4, 4/3-4, İ.U.V.K. Mad. 78/2) 3611 sayılı Kanunun 5/3 maddesi de yukarıda belirtilen bütün işlemleri kapsamaktadır. İl özel idarelerin bayındırlık örgütü olmadığından, işler fiilen merkezî idare kuruluşlarınca yürütülmektedir.

Sorun

Uygulamada, merkezî idareye ait işler genellikle öncelik aldığından, il özel idarelerine ait işler ikinci planda ele alınmaktadır.

Öneri

Bu bakımdan ilişkinin aynen devamını önermek kabilse de, görev bölümünde yol, su işlerini yürütülmesi il özel idarelerine bırakılmış ve il özel idarelerinin bu hizmeti yürütecek örgüte de sahip olması gerektiğine işaret edilmişti. İl özel idareleri bu amaçla teknik bir örgüte sahip olacağına göre, tüm teknik hizmetlerini kendisinin yürütmesi daha uygun olacaktır.

Bu nedenle il özel idareleri kendi bayındırlık işlerini kendileri yürütmeli, fennî yönden özelliği olan konularda proje onanması, yapı kontrolü gibi hizmetleri merkezî idare üstlenerek mahallî idarelere yardımcı olmalıdır. Ayrıca yurt çapında hizmet standardını korumak üzere genel düzenlemeler de Bakanlıkça yapılmalıdır.

**İl Özel İdarelerinin Bayındırlıkla İlgili Görevleri ve Bunları
Uygulayan Kuruluşlar**

G ö r e v	H u k u k e n		F i i l e n		T a v s i y e y e G ö r e	
	Görevli Kuruluş	Yardımcı Kuruluş	Görevi Yapan Kuruluş	Yardımcı Kuruluş	Görevli Kuruluş	Yardımcı Kuruluş
İl yolları yapımı	İl Özel İdareleri (İ.U.V.K. 78/1, 5539/16)	Karayolları Gn. Md. (5539/17)	Karayolları Gn. Md.		Karayolları Gn. Md.	
Köy yolları yapımı	Köy İdaresi (442/13)	Karayolları Gn. Md. İl Öz. İd.	İl Özel İdareleri Köy İş. Bk.	Köy İdareleri Karayolları	İl Özel İdareleri	Karayolları Gn. Md. Köy İdareleri Dernek ve Birlikler
Köy içme suyu yapımı	Köy İdareleri İl Özel İdareleri DSİ (YSE) 7478/1, 442/13	DSİ 7478/1	YSE İl Özel İdareleri	Köy İdareleri Dernek ve Birlikler	İl Özel İdareleri	DSİ Köy İdareleri Dernek ve Birlikler
Köy elektriği yapımı	Köy İdareleri 442/14.		YSE İl Özel İdareleri	Köy İdareleri İl Özel İdareleri Dernek ve Birlikler	TEİK	
Göl ve bataklık-ları düzeltmek ve kurutmak	İl Özel İdareleri DSİ Toprak-Su (İ.U.V.K. 78/2, 2544/15 7457, 6200)		Toprak-Su		DSİ Toprak-Su	
İskele yapmak	İl Özel İdareleri Bayındırlık Bak. (İ.U.V.K./80, 6237)		Bayındırlık Bakanlığı		İl Özel İdareleri	Bayındırlık Bak.

Görev	Bugünkü Durum		Tavsiyeye göre	
	Hukuken görevli Kuruluş	Görevi fiilen yapan kuruluş	Görevli kuruluş	Yardımcı Kuruluş
İl, ilçe ve köyler arasında çalışan kara ve su nakil araçlarına izin vermek			İl Özel İdareleri	
Köylerde yol istikamet planlarını yapmak ve uygulamaya yardımcı olmak gerektiğinde basit imar planları yapmak (1)	Köy İdareleri İmar ve İskân Bakanlığı (442/10, 7116/2)		İl Özel İdareleri	
Kanalizasyon planları yapmak, uygulanmasına yardım etmek (1)			İl Özel İdareleri	
Bina yapımına izin vermek ve denetlemek (1)			İl Özel İdareleri	

(1) Bu görevlerin yapımında, 10 binden az nüfuslu belediyeler de köyler gibi mütalâa edilmiştir.

III — KÜLTÜR VE EĞİTİM GÖREVLERİ

Eğitim ve öğretimin insanların doğuştan sahip oldukları yetenekleri geliştirmek ve onlara doğal ve toplumsal çevrelerini daha iyi tanıtarak bilinçli davranış olanakları kazandırmak yönünden taşıdığı önem artık bütün ülkelerde, hiç tartışılmaksızın kabul edilmektedir.

Bu nedenle kişilerin eğitilmesi, günümüzde sosyal Devletin önemli amaçlarından birisi olmuştur. Nitekim 1961 tarihli Anayasanın 50 ci maddesinde, halkın öğrenim ve eğitim ihtiyaçlarını sağlamanın, Devletin başta gelen ödevlerinden olduğu belirtilmiştir.

Bugün yurdumuzda, halkın % 52 si okuma yazma bilmemektedir. Eğitim olanaklarının sınırlı olması nedeniyle halen okuma çağında bulunan bütün çocuklar okula kabul edilememektedir. Bu durum ilköğretimden yükseköğretime kadar her kademedeyi ayırır.

Memleketimizde eğitim, ilk defa tüm olarak il özel idarelerince mahallî bir hizmet olarak ele alınmıştır. Sonradan Devlet, görevi bizzat yürütmeye başlamıştır. Ancak, Devlet görevi üzerine alırken, il özel idarelerini görevli kılan mevzuatta gerekli değişiklikler yapılmadığı için merkezî idare ile mahallî idareler arasında görev karışımı yaratılmış, bu karışıklık uygulamada da devam etmiştir.

GÖREVLER

İ.U.V. Kanunun 78/9 maddesinde il özel idarelerinin eğitimle ilgili görevleri, «tahsili iptidainin temini için umumî ve ledelhace seyyar mekâtibi iptidaiye ve darülmuallimin iptidailer ve amele ve fıkara mahsus gece mektepleri ve liva idadileri tesis ve inşası ve bunların maarifi umumiye kanununa tevfikân idare ve nezareti» şeklinde ifade edilmiştir.

Bu ve diğer kanunlarla il özel idarelerine verilmiş ya da kanunî dayanağı bulunmadığı halde bu idarelerce fiilen yürütülen görevler 5 grup içinde incelenecektir.

A — İlköğretim ve eğitime ilişkin görevler,

B — Orta dereceli genel, meslekî ve teknik öğretimle ilgili görevler,

C — Yükseköğretimle ilgili görevler,

Ç — Yetişkinler eğitimine (halk eğitimi) ilişkin görevler,

D — Kültür ve sanat görevleri.

A — İLKÖĞRETİM VE EĞİTİMLE İLGİLİ GÖREVLER

İlköğretimle ilgili konulara girmeden, bir bakıma bu öğretime hazırlık ve destek niteliğinde bulunan okul öncesi eğitimden kısaca söz etmek yararlı olacaktır.

1 — Okul Öncesi Eğitim

Özellikle çalışan annelerin çocuklarını sokağa bırakmasını, bu nedenle çocuğun aile içi eğitimden yoksun kalmasını önlemek ve çocuğu ilk okula hazırlayacak modern bir eğitim olanağı sağlamak amacıyla ana okullarının açılması yoluna gidilmektedir.

Yurdumuzda ilk kez 1932 ve 1933 yıllarında denenen bu okullar, o günkü Türkiye'nin koşulları içinde türlü nedenlerle yeterince gelişmemiş ve 1937 yılında da kapatılmıştır.

222 sayılı Kanun, bu okullarının açılmasını ve okullara devamı isteğe bağlı tutmuş ve bu okulları Devletin, il özel idarelerinin, belediyelerin, özel ve tüzel kişilerin açabileceğini hükme bağlamıştır. (222 sayılı Kanun Mad. 6, 13) Bundan yararlanılarak 1964 ten sonra 100 den fazla özel ana okulu açılmıştır. Ayrıca 4 ilde, giderleri il özel idarelerince karşılanan ana okulu bulunmaktadır. Bunların ders araçları ve öğretmenleri Bakanlıkça sağlanmaktadır.

Son yıllardaki gelişmelere bakarak, daha çok büyük şehirlerimizde ihtiyaç duyulan ana okulları açılmasına özel sektörün rağbet ettiğini söyleyebiliriz. Bu okullardan yararlananlar da, genellikle karı koca her ikisi de çalışan ya da varlıklı ailelerin çocukları olmaktadır. Devlete ait ana okulların sayısı yok denecek kadar az ve özel okul ücretleri de orta gelirli bir aile bütçesi için bile pahalı olduğundan, yoksul aile çocukları bu okullardan yararlanamamaktadır. Yurdumuzun sosyal ve ekonomik yapısı gereği, sayısı pek çok olan fakir aile çocuklarına bu olanağın sağlanamayışı daha başlangıçta çocuklar için okumada fırsat eşitliğini ortadan kaldırmaktadır.

Ana okulundan geçerek bir takım yeteneklerini geliştirmiş bir çocukla, hiç bir eğitim görmeden ilk okula gelen çocukların başarı ve gelişme koşulları haliyle çok farklı olmaktadır. Bu fark diğer öğretim kademelerinde de çoğu kez artarak devam etmektedir.

Henüz ilk öğretim konusunun dahi bir bütün olarak çözümlenmediği ülkemizde, sınırlı olan Devlet olanaklarını dikkate almadan bu görevi her yerde Devletin yapmasını ileri sürmek uygulama niteliği eksik bir çözümü önermek olur. Aynı nedenle mahallî idarelere de bir zorunluk koymak mümkün görülmemektedir. Bunlar yapılamadığına göre, fırsat eşitliğini bozar nitelikte görülen bir hizmetin özel sektöre de yapılmasına engel olmak görüşü de doğru değildir. Tüm çocuklara sağlamadığımızı, durum elverişli olanlardan da esirgemek, eğitim ve öğretimin temel felsefesine aykırı düşecektir.

Hizmetin, yersel olmak niteliği ağır basmaktadır. Bu nedenle mahallî idarelerin bu hizmete önem vermelerini özendiren bir genel politika izlenmesi ve özel sektörün açtığı okullarda, belirli oranlar içinde yoksul aile çocuklarının da yararlanma olanaklarının araştırılması, sosyal hizmet anlayışına uygun düşecektir. Ancak, görevin Devletçe yürütülmesi asıl olmalıdır.

2 — İlkokul Açılması

Anayasamıza göre, ilk öğretim her Türk vatandaşı için zorunlu ve Devlet okullarında parasızdır. (Anayasa Mad. 50)

İ.U.V. Kanunu, ilkokul binalarının yapımı ve bu okullarda eğitimin yürütülmesi görevini il özel idarelerine vermiştir. Bu amaçla uzun süre il özel idareleri, ilkokul öğretmenlerinin maaşlarını ödemiş ve okulların bakım, onarım ve ders araçları gibi giderlerini de karşılamışlardır. (İ.U.V.K. Mad. 78/9, 82/5 ve 5166 sayılı Kanun Mad. 3, 4)

İl özel idareleri diğer çalışmaları gibi, ilköğretimle ilgili yatırımlarını da 5 yıllık planlara bağlayarak yürütmek zorunluğunda bulunmaktadır. (İ.U.V.K. Mad. 78/zeyil)

Öte yandan 442 sayılı Kanun, köy idarelerini millî eğitim idarelerinin vereceği örneğe uygun ilkokul binası yapmakla yükümlü kılmuştur. (Mad. 13/15) Mevzuat hükümlerinin yeterince uygulanamaması sonucu köyleri bir an önce okula kavuşturmak amacıyla, 1940 ve 1942 yıllarında 3803 ve 4274 sayılı Kanunlar yürürlüğe konulmuştur. Bu Kanunların getirdiği zorlayıcı hükümlerin etkisiyle 1940 - 1948 yıllarını kapsayan 8 yıllık dönemde daha çok köy halkının bedeni çalışma gücüne dayanılarak pek çok köyde okul yapılmıştır.

Bundan sonra 5210 sayılı Kanunla köy okulları, halkın bedenî gücünden ve Devlet bütçesinden yapılacak yardımlardan da yararlanmak suretiyle il özel idarelerince yapılmaya başlanmıştır.

Bütün bu çalışmalar ilköğretimin yeter ölçüde yurt yüzeyine yapılmasına yetmediğinden, 1961 yılında 222 sayılı Kanunla 10 yılda ilköğretim kurumlarını tamamlayacak biçimde yeni esaslar getirilmiştir.

Buna göre, ilkokul bina ve tesisleri ile öğretmen evleri yapımının Bayındırlık Bakanlığınca yürütülmesi gerekmektedir. 222 sayılı Kanun, bu görevi il özel idarelerine veren İ.U.V.K. 78/9 maddesi ile köy idarelerini yükümlü kılan Köy Kanunun hükümlerini açıkça yürürlükten kaldırmamış, 89 uncu maddede «diğer kanunların ve bu Kanuna mugayir hükümlerinin yürürlükten kaldırıldığı» belirtilmiştir. Bu Kanunun çeşitli hükümleriyle ilk okulların yapımında il özel idarelerine görev vermiş olması karşısında İ.U.V. Kanununda yer alan hükümlerin kaldırılmadığı ileri sürülmektedir. 222 sayılı Kanunun yürürlüğünden sonra il özel idarelerinin görevle daha fazla ilgilenmeleri de bu görüşü doğrular niteliktedir.

Fiilî durum ilerde açıklanacaktır. Burada şunu belirtmek gerekiyor ki, ilkokulların yapımı konusunda merkezî idare ile il özel idareleri arasında hukukî görev karışımı vardır.

İlköğretimle ilgili görevlerin bugünkü durumunu 3 ana grup içinde toplayarak incelemek mümkündür.

- a — Okul bina ve tesisleri ile öğretmen evlerinin yapımı ve onarımı,
- b — Eğitim ve öğretim görevleri,
- c — Sosyal yardımlar.

a — Okul Bina ve Tesislerinin Yapım, Bakım ve Donatımı

Pek tabiidir ki öğretimin yapılması ilk önce içinde oturulacak bir binaya ihtiyaç göstermektedir. Okul için bina, temel bir sorun olmakta ve diğer bazı sorunların da ortaya çıkmasına yol açmaktadır.

Okul binalarının nerelerde ve kaç adet yapılacağı, arsanın nasıl sağlanacağı, yapımı hangi birimin hangi yöntemlerle gerçekleştireceği, bunun gerektirdiği malî kaynakların nasıl sağlanacağı, binaların bakım ve onarımı, ders araç ve gereçlerinin hangi kuruluşça ve nasıl

sağlanacağı gibi konularda gerek hukukî gerekse fiilî durumun orta ya çıkardığı sorunlar ana hatları ile aşağıda belirtilmiştir.

a 1 — Okul İhtiyacının Saptanması ve Planlanması

Okul ihtiyacının saptanması ve planlanmasına ait hükümler, İ.U. V. ve 222 sayılı Kanunlarda bulunmaktadır. İ.U.V. Kanununun, il özel idarelerinin tüm hizmetlerini kapsayan 5 yıllık planlar yapılmasını öngören hükmü hiç bir ilde uygulanamamıştır. 222 sayılı Kanunun 79 uncu maddesine göre, Millî Eğitim Bakanlığınca hazırlanacak 3 yıllık plan esaslarına uygun olarak, her ilde ilköğretim kurullarının hazırlayacağı 3 yıllık planların il genel meclisince karara bağlandıktan sonra onaylanmak üzere İçişleri ve Millî Eğitim Bakanlıklarına gönderilmesi gerekmektedir. Millî Eğitim Bakanlığı, gerekçe gösterek bu planlarda değişiklik yapabilir.

Araştırma yapılan 4 ilde, 3 yıllık planların hazırlanmadığı anlaşılmıştır. İlgililer, Bakanlığın her yıl göndereceği yardım ödenəğinin önceden bilinemediğini, bu nedenle hazırlanacak planlardan pratik yarar sağlanamayacağını ve esasen Bakanlığın da kendilerinden bu planı istemediğini beyan etmişlerdir.

Halen bütün illerde, mevcut okul durumu ile yeniden yapılması veya esash onarıma tabi tutulması gereken okulları belirten bir envanter bulunmaktadır. Yıllık programların hazırlanmasında, bunlardan yararlanılmaktadır. İllerin yıllık programları hazırlama yöntemleri birbirinden değişiktir. Bazı illerde program, il millî eğitim müdürlüğünce, bunlara bağlı çalışan fen elemanlarıyla ilköğretim müfettişlerinin görüşleri alınarak hazırlanmakta, bazı illerde önce ilçelerden alınan önerilere göre hazırlık yapılmaktadır. Bir kısım illerde program, il öğretim kurullarında, sadece bir formalitenin yerine getirilmesi için görüşülmekte, bazı illerde genel meclisten geçirilmemekte çoğunlukla da program Bakanlıkça onaylandıktan sonra genel meclise götürülmektedir. Genel meclisler programda değişiklik yerine onaklemeler yapmaktadırlar.

Bakanlık ilin önerisini genellikle aynen onamaktadır.

Bakanlık ödenəğinin miktarının önceden bilinemeyişi ve program hazırlama zamanında genel meclislerin toplantı halinde bulunmayışı, 222 sayılı Kanunla üç yıllık olarak kabul edilen uzun vadeli planlama süresinin sonradan kalkınma planlarıyla getirilen 5 yıllık süre ile

çelişir hale düşmesi, illerin planlamaya esas olacak malî kaynakları kullanabilecek durumda bulunmaması, il genel meclislerinde mahallî ve politik etkenlerle programa malî kaynak dikkate alınmadan eklemeler yapılması, programları onayan İçişleri ve Millî Eğitim Bakanlıklarında sağlam bir inceleme yapılmaması gibi araştırma sonucunda saptanan hususlar, planlı ve programlı çalışmadan beklenen yararı azaltmaktadır.

Diğer bir ifadeyle, plan ve programların düzenlenmesinde, iller arasında uyum sağlamak mümkün olamamıştır.

a 2 — Malî Kaynak

İlköğretim hizmetlerinin Devletçe ele alınmasından bu yana hizmetin gerektirdiği giderlerin asıl olarak, mahallî idarelerle hizmetten yararlanan halk tarafından karşılanması, merkezî idarenin ise, destekleyici yardımlarda bulunmasını gerektiren bir yol izlenegelmıştır.

222 sayılı Kanun, bu kaynakları derli toplu bir biçimde belirten ve açıklığa kavuşturan ilk metin olmuştur denebilir. Buna göre, ilk öğretimde yönetici ve öğretici personel giderleri merkezî idarece karşılanacaktır. Bunun dışında, okulların yapım, bakım ve donatım giderlerini karşılamak üzere belirli kaynaklar şöyle saptanmıştır: (Mad. 76)

1) Her yıl Devlet gelirlerinin % 3 ünden az olmamak üzere Devlet bütçesinden yapılacak yardımlar.

2) İl özel idare bütçelerine yıllık gelirlerinin en az % 20 si oranında konulacak ödenekler.

3) Köy bütçelerine yıllık gelirlerinin en az % 10 u oranında konulacak ödenekler.

4) Bunlar dışında, uygulamada önemli bir yer tutmayan, bu kanun uygulanmasından doğan ceza gelirleri ile çeşitli yardım ve bağışlar.

Görülüyor ki, yukarıda belirtilen ilkede bir değişiklik olmamıştır. Ancak köy ve il özel idaresi olarak iki mahallî idarenin fiilî katkısı, merkezî idarenin yardım miktarı yanında önemsiz kaldığından malî kaynağın Devletçe, yardım adı altında sağlandığını söylemek mümkün-

dür. Her nekadardır 76 ncı maddede genel bütçeden ayrılacak % 3 oranındaki ödenek için yardım deyimi kullanılmışsa da bu ödeneğin, Millî Eğitim Bakanlığı bütçesinden Bayındırlık Bakanlığına aktarılarak bu idarece harcamasını zorunlu kılan 69 ncü madde karşısında ödeneğin yardım niteliğinde değil, bir genel bütçe harcaması biçiminde olduğu söylenebilir. Aksi halde aynı bütçeden finanse edilen iki Bakanlığın birbirine yardımcı gibi garip bir durum ortaya çıkar. Bu iki madde (69 ve 76/a) arasında bir çelişme sezilenmektedir.

222 sayılı Kanunla saptanan bu kaynaklarla 10 yıl içinde ilköğretim tesislerinin tamamlanacağı umulmuştur. Ancak, bu gerçekleşmemiştir.

İl özel idarelerinin malî kaynakları çok sınırlı ve azdır. Bu idareler 1961 - 1967 arasında her yıl gelirlerinin ortalama % 23,8 ini bu amaca ayırarak Kanun hükmünü yerine getirmişlerse de, bir yılda ayırabildikleri toplam olarak 95 milyon lirayı geçmemiştir. ⁽⁴⁸⁾ Buna göre, her il ortalama 1.5. milyon lira civarında ödenek ayırmış görünmektedir. Gerçekte, bu miktarın yarısından çoğu Ankara, İstanbul ve İzmir gibi sadece 3 büyük ile aittir. Diğer illerin bir kısmı sembolik denebilecek ödenekler ayırırken, bir çoğu da hiç bir katkıda bulunmamaktadır.

İller ve bölgeler arasındaki gelir farklılığının büyük olması eğitim hizmetlerine katılımlarını da etkilemektedir. Örneğin Ankara İli Özel İdaresinin 1966 yılı toplam harcaması 61.017.930 lira iken Hakkâri'nin aynı yıl harcaması sadece 3.522.670 liradır.

Doğu ve Güney Doğu Anadolu illerinin gelirleri genellikle il özel idarelerinin cari giderlerini bile karşılayacak durumda değildir. Buna karşılık bu illerdeki okul ihtiyacı diğerlerinden çok fazladır.

İlköğretimle ilgili hizmetlerin bugünkü malî olanaklarıyla il özel idarelerince yerine getirilmesi mümkün olmadığı gibi, iller arasındaki hizmet dengesizliğini gidermek bir yana artışını önlemek de kabil değildir.

Köylerimizin ayrı bir gelir ve gerçek bir bütçeye kavuşmamış olması nedeniyle, bu bütçelerden alınacak % 10 lardan da yeterli kaynak sağlanamamaktadır. Köy bütçeleri ve kesin hesapları kâğıt üzeri-

(48) 1967 yılında ayrılan toplam ödenek miktarı olup DİE yayınlarından alınmıştır.

rinde kalmaktan öteye geçmemektedir. 1961 - 1967 yılları arasında kesin hesaplara göre, köy idarelerinin yıllık gelirlerinin ortalama % 11,2 sini (toplam 20 - 21 Milyon TL) bu amaca harcadıkları anlaşılmaktadır. Ancak kesin hesapta görülen bu durumun fiilen gerçekleştiğini ifade etmek oldukça güçtür. Bu konuda doğru ve gerçeğe uyan bilgiler elde etmek de mümkün değildir.

Fiilen gerçekleşme durumuna bakılmazsa, gerek il özel idareleri nin gerekse köy idarelerinin, 222 sayılı Kanunun öngördüğü oranda ödenegi bütçelerine köyduklarını söylemek mümkün olmaktadır.

Merkezî idareye gelince, her yıl Millî Eğitim Bakanlığı bütçesine Devlet gelirlerinin % 3 ünden az olmamak üzere ödenek konulmasını zorunlu kılan 222 sayılı Kanunun 76/a maddesine 1961 - 67 yılları arasında bir defa bile olsa uyulmadığı anlaşılmaktadır. Bu dönem içindeki ödenek ortalaması % 1.7 dolaylarında kalmıştır. Yıllık ortalama miktar 250 Milyon TL. kadardır. Her yıl bütçe kanuna konulan «222 sayılı Kanunun 76 ncı maddesinin (a) bendi hükmü... bütçe yılında uygulanmaz» biçimindeki hükümlerle ilköğretim için konulacak ödenekler kanunî hadlerden aşağıya indirilmektedir.

Bu nedenledir ki, gerek 222 sayılı Kanunda gerekse Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında öngörülen hedeflere ulaşılmamıştır. Yapı maliyetlerinde meydana gelen artışlar da hizmetin aleyhine olmaktadır.

Bakanlık ödeneginin illere dağıtım biçimi de iller arasındaki hizmet dengesizliğini giderici nitelikte değildir. Doğu ve güneydoğu Anadolu'da yapı maliyeti diğer bölgelere göre daha fazladır. Bunu gözönüne alan Millî Eğitim Bakanlığı, bu illere derslik başına 3 - 10 bin lira fazla ödenek göndermekte ise de bu da yetersiz kalmaktadır. Zira maliyet hesapları işin başında oldukça düşük yapılmaktadır.

Kaynaklar arasında halk katkısını da saymak gerekir. Özellikle köy okullarında yapının, taş, kum ve çakıl gibi malzemesi hemen tamamen halk tarafından karşılanmaktadır. Maliyeti azaltan bu uygulama ilk maliyet tahminlerinin düşük hazırlanmasına da etki yapmaktadır. Köy okulları için öncelik nedeni olan ve fiilen de köylüyü zorunlu tutan bu uygulama, köy ile şehir halkı arasında bir ayrıcalık nedeni olmaktadır. Çünkü köy halkı taş, kum sağlamak ile yükümlü tutulurken mahallesinde okul yapılan şehirliden böyle bir katkı istenmemektedir.

Kaynak konusunu özetleyecek olursak, yapılması gereken hizmetin hacmine göre ayrılan kaynaklar yetersiz kalmaktadır. Bu konuda, mevcut kanunların bile titizlikle uygulanmadığını söylemek mümkündür.

a 3 — Arsa ve Arazi Sağlanması

222 sayılı Kanuna göre, ilkokul arsalarının, suyu, havası elverişli ve öğrencilerin kolaylıkla gidip gelmesi uygun yerlerde, ilköğretim müfettişi ya da ilköğretim müdürünün başkanlığında toplanan bir kurul tarafından seçilmesi gerekmektedir.

Kurulca seçilen arsalardan, hazine, il özel idareleri, belediye ve köy idarelerinin mülkiyetinde olanlar bedelsiz olarak okula verilir. Bu yolla sağlanamayan arsalar, anlaşma suretiyle satın alınır ya da kamulaştırılır. Okul arsaları köylerde köy tüzelkişiliği, şehir ve kasabalarda ise il özel idareleri adına tapuya yazdırılır. Kamulaştırma okulun yerine göre, köy veya il özel idaresince yapılır. Satın alma ve kamulaştırma gideri ilköğretim gelirlerinden karşılanabilecektir.

Kanun, okul ve öğretmen evi için gerekli olan arsadan başka köy okulları için 2 - 10 dekarlık «uygulama bahçesi» ve 50 dekardan fazla olmamak üzere de okula gelir sağlayacak arazi sağlanmasını öngörmüştür.

Böylece ilkokul yapılmak üzere ayrılacak arsalar, yapımların başlamasından önce Bayındırlık Bakanlığına teslim edilecektir. (222 sayılı Kanun Mad. 60 - 68)

Araştırmalara göre, il özel idarelerinin, belediye ve köy idarelerinin ve hatta hazinenin okula ayrılacak elverişli topraklarının yok denecek durumda olduğunu söylemek mümkündür.

Bu nedenle, okul arsaları için özellikle şehir ve kasabalarda büyük rakamlara ulaşan arsa bedeli ödemek zorunluluğu doğmaktadır. Okul maliyetini artıran ve her yıl yapılacak okul sayısını azaltan bu olumsuz etkeni önlemek amacıyla yersel tedbirlere başvurulmakta örneğin, bağış yoluyla arsa sağlamak yoluna gidilmektedir. Bağışta bulunan kişilerin isimlerinin okula verilmesi özendirici bir yöntem olarak iyi sonuçlar vermektedir.

Bunun dışında, kurulan mahallî dernekler aracılığıyla arsa vb. yardımlar sağlandığı görülmektedir. Bu nedenlerle şehir ve kasabalar-

da il özel idarelerinin arsa için ödedikleri bedelin büyük bir yekûn tutmadığı söylenebilir.

Köy okullarına gelince, bilhassa arazisi kıt ve kıymetli olan bölgelerde (Karadeniz sahilleri gibi) köy idarelerinin bütçelerine konulan % 10 eğitim ödeneği ile okula arsa sağlanması mümkün olmadığından köy halkı kendi arasından para toplayarak arsayı satın almaktadır. Tamamen köylüden sağlanan para ile de okula en elverişli arsa yerine en ucuz yerler seçilmektedir. Bazı hallerde bu yerler teknik elemanlarca uygun görülmediğinden okul yapımı o yıl programdan çıkartılmaktadır.

Bu nedenlerin etkisiyle okullara Kanunun öngördüğü genişlikte arsa ve uygulama bahçeleri sağlanamamaktadır. Aslında eskiden sağlanmış okul arazileri de gerektiği gibi değerlendirilmemekte ve hatta korunamamaktadır.

a 4 — Binaların Yapımı

İlkokulların (öğretmen evleri dahil) yapımı üç ayrı Kanunla üç ayrı kuruluşa verilmiştir. İ.U.V. Kanunu il özel idarelerini, Köy Kanunu köy idarelerini, 222 sayılı İlköğretim Kanunu ise Bayındırlık Bakanlığını görevli kılmıştır.

Köy idarelerinin, malî güçsüzlüğü nedeniyle, hizmeti bütün olarak yapamadığı ve daha uzun bir süre görevin kendilerine bırakılamayacağı bilinen bir gerçektir.

Bayındırlık Bakanlığı, 222 sayılı Kanunla kendisine verilen bu görevi bir yıl fiilen yürütmüş ancak uygulama olumlu sonuçlanmıştır. Bunun üzerine önceden olduğu gibi, okul yapımları yine illere bırakılmıştır. Böylece, hukuk açısından 222 sayılı Kanunun 69 uncu maddesine aykırı fakat İ.U.V. Kanununun 78/9 maddesine uygun bir durum yaratılmıştır.

İl özel idareleri, ayrıca örgüte sahip olmadıklarından, bütçelerindeki ödenekleri merkezî idarenin taşra kuruluşları eliyle harcayarak hizmeti yürütmüşlerdir. Okul yapılmasında da teknik hizmetler il bayındırlık müdürlükleri, idarî hizmetler millî eğitim müdürlüklerince, saymanlık işleri il özel idarelerince yürütülmüştür.

Bayındırlık Bakanlığı, 1961 yılında ilk defa 222 sayılı Kanunla kendisine verilen görevi 9 ilde fiilen yürütmüştür. Merkezden ihale edi-

lererek yapılan bu okulların çoğu zamanında bitirilememiş, yüklenicilerle idare arasında çeşitli anlaşmazlıklar çıkmış, yapılan okulların bir çoğu da 5 - 6 yıl içinde kullanılmaz hale gelmiştir. Uygulanan sistemin hizmeti aksatması sonucu Bayındırlık ve Millî Eğitim Bakanlıkları arasında yapılan protokollo, ilkokulların yapımı - bölge yatılı okulları hariç - yine illere bırakılmıştır. Bu kez, illerde inşaat işlerini yürütmek üzere bayındırlık ve millî eğitim müdürlüklerinden ayrılan elemanlarla (İlkokul İnşaat Bürosu) kurulmuştur. Büro, her iki müdürlüğün ortak gözetim ve denetimi altındadır. Bir kısım teknik personel doğrudan doğruya bu büroda görevlendirilmek üzere il özel idare kadrosuna atanmışlardır. Bürolarda mevcut teknik personelin hemen hemen tamamı tekniker ya da teknisyendir. Sadece 1 tane mühendis vardır. Mevcut teknik eleman, adet olarak da yeterli değildir.

Büronun, merkezî idarenin mi yoksa il özel idarelerinin mi bir birimi olduğu kesin olarak belli değildir.

Yapımda, genellikle, emanet yöntemi uygulanmaktadır. Yapı için lüzumlu taş, kum ve çakıl gibi malzemenin köylü tarafından hazırlanması genellikle şart koşulmaktadır. Buna uyulmaması halinde o köyde okul yapımından vazgeçilmektedir.

Şehir ve kasaba ilkokulları genellikle ihale suretiyle yapılmakta ve arsada olduğu gibi malzeme sağlanmasında da şehirliden herhangi bir katkı istenmemektedir.

Köy okullarında sağlanan bu katkı, okul maliyetlerini oldukça azaltmaktadır. İnşaatların ihale suretiyle yapılması halinde köylünün yardımı yeterince sağlanamamaktadır.

a 5 — Binaların Bakım ve Onarımı

Bina ve tesislerin bakım ve onarımları da 222 sayılı Kanunda, yapımın bağlı olduğu yöntemlere bağlanmıştır. Her ne kadar Kanunda ödenek kaynağı ve harcaması bakımından bir ayırım yapılmamışsa da, onarımlar için (büyük) ve (küçük) deyimleri kullanılmıştır. Uygulamada bir süre köyler için 5.000, şehirler için 10.000 liradan fazla ödeneye ihtiyaç gösteren onarımlar büyük sayılmışken, sonradan bu ölçü köy - şehir farkı da kaldırılarak 20.000 liraya çıkarılmıştır. Yüksek Planlama Kurulunun 1964 yılında aldığı bir karara göre, şehir ve kasaba okullarının küçük onarımlarının il özel idare bütçesinden ayrılan % 20, köy okullarının da köy bütçelerinden ayrılan % 10 ödeneklerle ve

bu idarelerce yapılması gerekmektedir. Ancak uygulamada köylerde ayırlabilen % 10 oranının ortalama 200 lira civarında bulunması nedeniyle köy idarelerince yapılması gereken onarımların il özel idare ödeneği ile, il özel idaresince yapılması gerekenlerin de 222 sayılı Kanunun 78 nci maddesiyle sağlanan ödeneklerle yapıldığı anlaşılmaktadır.

Küçük onarımların zamanında yapılmayışı ilerde büyük onarımlara yol açmaktadır. Onarımları köy idarelerine bırakmak rasyonel bir çözüm yolu değildir. Ancak, olanaklarına göre katkıda bulunmalarını sağlama yoluna gidilmelidir.

a 6 — Donatım

Okulların donatımı yani öğrenim için gerekli araç ve gereçlerin demirbaş olarak sağlanması konusunda üç ayrı Kanun mevcuttur. İ.U.V. Kanunun 82/5 ve 5166 sayılı Kanunun 3 üncü maddesiyle bu görev, il özel idarelerine verilmiştir. 222 sayılı Kanunda yukarıda belirtilen hükümlerin kaldırıldığına dair bir açıklık yoktur. Aksine, Kanunun 77 ve 78/a maddelerinin birlikte gözden geçirilmesi halinde, donatım giderlerinin eğitim ödeneğinden karşılanacağı ve bu görevin de il özel idareleri ya da Bayındırlık Bakanlığınca yerine getirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Böylece il özel idarelerinin görevi korunmakta fakat devreye Bayındırlık Bakanlığı sokulmaktadır. Böylece, 222 sayılı Kanun bu konuda bir görev karışımı meydana getirmiş olmaktadır. Ancak uygulamada, okulların döşeme, demirbaş gibi donatımla ilgili hizmetleri fiilen il özel idarelerinde yürütülmektedir.

İl özel idarelerine gönderilen yardımların esas itibariyle yapım işlerine harcanmasını öngören Yüksek Planlama Kurulu kararının etkisiyle uygulamada, okulların donatım işi ikinci planda kalmıştır. Yapılan araştırmalarda; okulların, masa, sıra ve yazı tahtası gibi temel ihtiyaçları dahil, ders araç ve gereçleri yönünden yeterli bir şekilde donatılmadığı, üstelik Kanunda olmamasına rağmen uygulamada şehir ve köy okulları ayrımının yapıldığı ve bu ayrımın da köy okulları aleyhine sonuçlandığı anlaşılmıştır. Örneğin, 1967 yılında bir ilde şehir ve kasabalarda yapılan okulların her sınıfı için 20 şer sıra verilmişken köy okullarına 8 er sıra verilmiştir. Böylece köy okulunun geriye kalan ihtiyacının köy idaresi ve halk tarafından karşılanması zorunluluğu yaratılmıştır. Öğretmen masası, yazı tahtası, soba gibi gereçler yanında ders araçları sağlanmasında da durum farklı değildir. Bu uygulama Bakanlıkça da bilinmektedir. İleri sürülen neden, ödenek yetersizliği-

dir. Şehir ve köy ayrımının yarattığı bu durum, iller arasında özel idarelerinin olanaklarına göre de değişmektedir. Yeni okullar başlangıçta yeterli şekilde donatılamadığı gibi eski okulların araç ve gereçleri de belirli zamanda yenilenememektedir.

Okulların, su, elektrik ve yakacak gibi çeşitli giderlerinin karşılanmasında da şehir ve köy ayrımı önemli bir sorun olmaktadır. Şehirlerde il özel idarelerince karşılanan bu ihtiyaçlar, köylerde fiilen muhtarlıklara hatta öğrenci velilerine bırakılmaktadır.

a 7 — Yardımcı Personel Sağlanması

İlkokulların öğretmen dışında kalan, odacı, bekçi, kaloriferci gibi müstahdemleri, okul hekimi, sağlık memuru ve hemşire gibi personelinin de il özel idarelerince sağlanması gerekmektedir. Genellikle sağlık personeli çalıştırılmamaktadır. Okullar için il özel idaresince sağlanan hademe, daktilo ve kâtip gibi personelin bir kısmı fiilen il millî eğitim müdürlüklerinde ya da ilçe ilköğretim müdürlüklerinde çalıştırılmaktadır.

Köy okulları için bu gibi personel görevlendirilmemekte, okul temizliği, öğrenciler ya da muhtarın ilgisine göre, köy bekçisi ve köylüler tarafından yapılmaktadır. Her köy okuluna bir hademe tutulmasının bugünkü koşullar içinde olumsuzluğu açıktır. Merkezî idare, millî eğitim ve ilköğretim müdürlüklerinin ve okulların ihtiyacı olan kâtip, daktilo ve hademe gibi personeli kendi kadro ve bütçesinden karşılamalıdır.

222 sayılı Kanunda öngörülen ve yaygın bir uygulama alanı bulamayan sağlık personeli çalıştırılması konusunda da 224 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkındaki Kanun hükümleri gözönünde bulundurulmalıdır. Okullarda koruyucu hekimlikle ilgili ayrıca sağlık personeli bulundurmağa gerek olmadığı söylenebilir. Bu hizmet, sağlık ocakları ve çevre sağlığı görevlileriyle okul idarecilerinin işbirliği ile çözümlenebilecek niteliktedir.

b — Eğitim ve Öğretim Görevleri

Buradaki eğitim ve öğretim görevleri deyimi ile okullarda eğitim ve öğretimle doğrudan doğruya ilgili hizmetler kastedilmiştir. Öğretmen atanması, eğitim ve öğretim programlarının hazırlanması, öğrenim süresi ve şeklinin belli edilmesi, okutulacak kitap ve dergilerin se-

gimi, hazırlaması, sınıf geçme, bütünleme, imtihan yöntemlerinin belirlenmesi ve uygulanması gibi konuları bunlar arasında sayabiliriz.

Bu hizmetlerin, ülke çapında saptanan millî eğitim politikasına uygun olarak yürütülmesi zorunludur. Bu nedenle il özel idarelerine bir görev verilmesi düşünülemez. Esasen uygulama da bu yöndedir. Görevin yine merkezî idarece (Millî Eğitim Bakanlığınca) yürütülmesi devam etmelidir. Bu hususta mahallî idareler yönünden önemli bir sorun bulunduğu söylenemez. Ancak İ.U.V. Kanundaki okulların (idare ve nezareti) görevini il özel idarelerine veren fakat fiilen uygulama olanağı bulunmayan hükmün kaldırılması yerinde olacaktır (Mad. 78/9).

c — Sosyal Yardımlar

222 sayılı Kanunda, yoksul ilkokul öğrencilerine, parasız okul kitapları ve ders gereci verilmesi, yiyecek ve giyecek noksanlarının giderilmiştir.

Yardımların ile eşitli hastalıkların tedavisi gibi sosyal yardımlar yapılması

İlköğretim gelirlerinden karşılanacak bu giderler için Kanun, gelirlerin % 30'u gibi bir sınır kabul etmiştir (Mad. 77, 78/b). Genellikle ödenek yetersizliği nedeniyle personel giderleri dahi karşılanamadığından sosyal yardımlara - olanakları elverişli bir kaç il hariç - ödenek ayrılamamaktadır. Bu eksikliğin şehir ve kasabalarda, Okul Aile Birlikleri, Yardım Sevenler Derneği, Kızılay, Çocuk Esirgeme Kurumu gibi gönüllü kuruluşlarca çeşitli biçimlerde giderilmeye çalışıldığı görülmektedir. Ancak bu faaliyetler de köylere kadar uzanamamaktadır.

Gıda yardımı, diğerlerine nazaran daha geniş çapta ele alınmış olmasına rağmen yine de yeterli bir seviyeye ulaşmamıştır. Millî Eğitim Bakanlığı, Birleşmiş Milletlere bağlı CARE örgütü ile işbirliği yaparak «Beslenme Eğitimi Programı» uygulamaktadır. Bunun için merkezde bir şube, illerde de «beslenme eğitimi büroları» kurulmuş ve kurslar açılarak personel yetiştirilmiştir. Hem Millî Eğitim Bakanlığı hem de il özel idareleri, bütçelerinden bu hizmet için ödenek ayırmaktadırlar. Uygulama, genellikle CARE örgütüncel verilene süttozu ve margarinin değerlendirilerek okullarda zengin fakir ayrımı olmaksızın, çocuklara süt ya da yoğurt olarak verilmek suretiyle yürütülmektedir. Malî yetersizlik nedeniyle bunu başka gıda maddeleri eklenememektedir. Program 67 ildeki tüm okulların alınmış olması yetersizliği daha da artırmıştır.

İl beslenme eğitimi büroları emrinde 38'i UNICEF 14'ü de il özel idarelerince sağlanmış 52 motorlu taşıt aracı mevcuttur.

Hizmetin şehir ve kasabalarda, köylere göre daha düzenli bir şekilde yürütüldüğü söylenebilir. Oysa ki, beslenme ihtiyacı, köy çocukları için daha önemli bir sorun halindedir.

Hizmet bir taraftan uluslararası kuruluşların da yardımıyla Millî Eğitim Bakanlığınca, bir taraftan da il özel idarelerince yürütülmektedir. İl özel idarelerince görülecek işlerin sınır ve kapsamı da açık bir biçimde belli edilmemiştir. Her iki idarenin yapacağı görevleri ayırmak mevcut karşılığı giderecektir.

3 — Yetiştirici ve Tamamlayıcı Kurs ve Sınıflar Açılması

222 sayılı Kanun 6 ve 11 nci maddelerinde;

1) Zorunlu öğrenim çağında oldukları halde yaşlıları ile öğrenimlerini yapamamış olan çocuklara kısa yoldan ilköğrenim vermek,

2) Ayrıca yetiştirilmelerine gerek görülen çocukları ilkokula hazırlamak,

3) İlkokulu bitirip de üst dereceli okullara gidemiyenlerin genel bilgilerini artırmak ve kendilerine iş hayatında yararlı olacak bilgi ve becerileri kazandırmak,

Gibi amaçlarla, belediyeler, il özel idareleri ve devlet tarafından tamamlayıcı kurs ve sınıfların açılabileceği öngörülmüştür.

Uygulamada belediyelerin hizmete tamamen ilgisiz kaldıkları, bir kaç il özel idaresinin bu amaçla bütçesine ödenek koyduğu fakat fiilen hizmeti gerçekleştiremediği saptanmıştır.

Merkezî idarenin, bazı yatılı bölge okulları bünyesinde 22 kurs açtığı ve bunlardan 842 kişinin yararlandığı anlaşılmaktadır. Ayrıca 4 ilde merkezî idarece açılan 15 kursun giderlerine il özel idarelerinin katıldığı görülmüştür.

Yurt gerçekleri açısından hizmetin önem ve kapsamı dikkate alındığında, görevin fiilen yapılmadığını söylemek hata sayılmaz.

Kamu kuruluşları arasında belli bir görev ayrımı yapılmamıştır. Hukukî durumda görev karışımı mevcuttur. Bu hâl daha çok görevin hiçbir kuruluşça benimsenmemesine yol açmaktadır. İl özel idareleri

ve belediyeler, hizmetle ilgilenmemelerini daha çok malî yetersizlikle açıklamaya çalışmaktadırlar.

Bunda gerçek payı olmakla beraber bu kurs ve sınıfların yararının ne halk tarafından ne de kamu kuruluşlarınca gereğince değerlendirilmediği anlaşılmaktadır. Nitekim asıl görevli olan Millî Eğitim Bakanlığının açtığı kurslar yok denecek kadar az olduğu gibi, Bakanlığın diğer kuruluşları özendirici bir tutum içinde bulunmadığı da anlaşılmaktadır.

B — ORTA DERECELİ GENEL, MESLEKİ VE TEKNİK ÖĞRETİMLE İLGİLİ GÖREVLER

İ.U.V. Kanunuyla, lise, öğretmen okulu, sanat ve tarım okullarının açılıp işletilme görevi il özel idarelerine verilmiştir. Ancak, sonradan çıkarılan çeşitli kanunlarla zaman içinde bütün orta dereceli okulları açma ve yönetim görevi, merkezî idareye devredilmiştir. Halen il özel idarelerinin yönetiminde orta dereceli okul yoktur.

Görev merkezî idareye devredilirken, İ.U.V. Kanunundaki hükümlerin açıkça yürürlükten kaldırılmamış olması, hukukî alanda bir görev karışımının sürüp gitmesine yol açmaktadır.

Başlangıçta il özel idarelerince açılmış orta dereceli okullar, sonradan bu idarelerin malî kaynaklarının azalmasıyla, gerektiği şekilde yürütülemez olmuş, merkezî idare bu aksaklığı giderme yerine, görevi üstlenme yolunu seçmiştir.

Bugün il özel idareleri doğrudan doğruya orta dereceli okullarla ilgilenmemektedirler. Son yıllarda, merkezî idarece bu okulların belirli esaslara göre bir sıra içinde yapılmaya başlanması, mahallî dernek ve kuruluşları kendi bölgelerine öncelik kazandırmak amacıyla harekete geçirmiştir. Kurulan okul yaptırma ve yaşatma dernekleri, okul arsası sağlamak, bina yapmak gibi öncelik kazandırıcı çalışmaları yapmakta ve sonra da merkezî idareden okulun açılmasını dilemektedirler. Hatta bu derneklerden, 1 - 2 yıl öğretmen ücretlerini dahi karşılayanları vardır. Bu gibi durumlarda il özel idareleri de, mahallî etkilerden kurtulamıyarak, derneklere yardım yapmak suretiyle dolaylı yollardan konu ile ilgilenmek zorunda kalmaktadırlar.

Merkezî idarenin böylece çoğu kez bir oldu bitti karşısında kalarak okulu öncelikle açması bu tip hareketleri özendirilmektedir. Hernekadar halk katkısını sağlama yönünden yararlı sayılabilirse de bu davranış,

merkezî idarenin koyduğu sıra ve öncelikleri etkilemesi yönünden bazı sakıncalar da doğurmaktadır.

Bunun yanında bir çok il ve ilçelerde orta dereceli okullardaki öğrencilerin barınmaları için, mahallî derneklerce yurt ve pansiyonlar açılmaktadır. Özellikle, köy çocuklarının yararlanmaları ve onlara okuma olanağı sağlama yönünden oldukça yararlı bulunan bu derneklere, il özel idare bütçelerinden yardım yapılmaktadır.

Bu yurt ve pansiyonların açılması ve yönetim yöntemlerinde bir standart yoktur. Merkezî idare ancak kendi açtığı yurtlarla ilgilenmektedir.

Bu yurt ve pansiyonların açılma ve yönetiminde, belirli yöntemlerin uygulanması ve yönetimlerinin sorumsuz kişilerin gayretlerinden kurtarılması gereklidir. Bunlar bir kamu kuruluşunun sorumluluğuna bırakılmalıdır. Böylece hem kamu kuruluşlarının yardımları daha etkili olacak, hem de daha iyi standartlara sahip yurtların açılması mümkün olacaktır.

C — YÜKSEKÖĞRENİMLE İLGİLİ GÖREVLER

Mevzuatımızda il özel idarelerine yüksek öğrenimle ilgili herhangi bir görev verilmemiştir. Uygulamada bu idarelerin, üniversite ve fakültelerin bulunduğu ve daha çok Ankara ve İstanbul gibi büyük şehirlerde, o il öğrencilerinin barınmaları amacıyla dernekler tarafından kurulup yönetilen öğrenci yurtlar için, malî yardımda bulundukları saptanmıştır.

Öğrencilerin iyi yetişmeleri amacına dönük bu yardımlar, bir dereceye kadar yararlı denebilirse de, bölgeler ve iller arasındaki dengesizlikler nedeniyle fakir ve olanaksız illerin çocukları aleyhine fırsat eşitliğini bozmakta ve aynı ilin çocuklarını bir arada toplamak suretiyle onların diğer öğrencilerle kaynaşmalarını engellemektedir.

Ayrıca 1961 yılından itibaren üniversite ve yüksek okul öğrencilerinin yurt ihtiyacını karşılamak üzere Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu'nun kurulmasıyla görev, yurt çapında merkezî idarece ele alınmış olduğundan, il özel idarelerinin bu gibi esasen yetersiz yardımlarına da ihtiyaç duyulmaması gerekir.

Aslında hukukî dayanağı da bulunmayan bu fiilî duruma son verilmesi uygun görülmektedir.

Ç — HALK EĞİTİMİ İLE İLGİLİ GÖREVLER

Genellikle halk eğitimi, zorunlu öğrenim çağını geçirmiş küçüklerle, yetişkinlere; okuyup yazmayı, temel ve genel bilgileri ve çeşitli ev ve el sanatlarını öğreterek onların beceri ve yeteneklerini artırmak amacına dönük bütün eğitsel çalışmaları kapsamaktadır.

Kapsamı çok geniş olan bu görev grubundan hangilerinin il özel idarelerince yapılması gerektiği konusunda mevcut metinlerde bir açıklık yoktur. Halk Dershaneleri Yönetmeliği, il özel idarelerinin merkezî idarece açılacak dershane giderlerini, belediye ve köy idareleriyle birlikte karşılamasını öngörmektedir. Yönetmelikle, mahallî idarelere görev ve külfet yüklemenin Anayasanın 116 ncı maddesiyle bağdaşmıyacağına işaret gerekir. Uygulamada olanakları elverişli bir kaç il özel idaresi dışında, genellikle bu göreve il özel idarelerinin malî kaynak ayıramadığını görmekteyiz.

Bu görev grubu içinde görülmesi mümkün olan İ.U.V. Kanununun 78/9 maddesindeki «amele ve fıkara mahsus gece mektepleri... tesis, inşa... idare ve nezareti...» görevinin il özel idarelerince yürütülmesi olanağı da kalmamıştır.

Halk eğitimi çalışmalarına konu olan, halk dershaneleri açmak ve yönetmek, köylerde okuma odaları, şehirlerde kitaplık kurmak, çeşitli gezici kadın ve erkek el sanatları kursları düzenlemek gibi halkın genel bilgisini ve ekonomik gücünü artırmaya yönelmiş hizmetler, halen çok çeşitli kuruluşlarca ve çoğu defa da birbirlerinden habersiz ve koordinersiz bir şekilde yürütülmeye çalışılmaktadır.

Merkezî idarede hizmetin nasıl ve hangi kuruluşca yürütülmesi gerektiği hususunda da bir kararsızlık mevcuttur. Tüm hizmeti yürütmekle görevli Halk Eğitim Genel Müdürlüğü, Millî Eğitim Bakanlığı bünyesinde kurulmuş sonra, Köy İşleri Bakanlığına bağlanmış ve bir süre sonra tekrar Millî Eğitim Bakanlığına devredilmiştir. Kuruluşun kanunî bir statüsü de yoktur.

Halen Millî Eğitim Bakanlığı bünyesinde bu Genel Müdürlük dışında, İnsan Gücü Eğitimi, Kız Teknik Öğretim, Erkek Teknik Öğretim ve Mektupla Öğrenim Genel Müdürlükleri olmak üzere 4 ayrı Genel Müdürlük halk eğitimini ilgilendiren konularda çalışmaktadır.

Millî Eğitim Bakanlığı dışında ise, Adalet, Millî Savunma, Tarım, Sanayi ve Köy İşleri Bakanlıkları, Halk Bankası, Küçük Esnaf ve Sa-

natlar Konfederasyonu, il özel idareleri ve belediyeler kendi konularında halk eğitimin birer parçası olan çeşitli eğitsel faaliyetlerde bulunmaktadır.

Halk Eğitimi Genel Müdürlüğü, diğer kuruluşların yaptığı çalışmalar ve yurt düzeyinde bunlar eliyle açılan kurslar hakkında yeterli bilgiye bile sahip bulunmamaktadır.

Bu durumda il özel idareleri sistemsiz bir şekilde ve olanaklarına göre, çeşitli kursların kira, ısıtma, kırtasiye ve taşıma giderlerini karşılamaktadır. Bu amaçla il özel idarelerine merkezî idareden bazı yardımların yapıldığı da olmaktadır. Benzer giderler, yine olanaklarına göre, belediye ve köy idarelerince de yapılmaktadır.

Şüphesiz bu tip kurslardan birinci derecede yararlananlar o mahallin insanlarıdır. Bunlardan bıçkı-dikiş, demircilik ve marangozluk gibi bazı kurslara halk ilgi göstermektedir. Bu itibarla mahallî idareler, kursların kendi bölgelerinde açılmalarını teşvik etmekte ve desteklemek durumunda kalmaktadırlar. Ancak yukarıda belirtildiği gibi, halk eğitimi konusu bir disiplin içinde yürütülmediğinden il özel idareleri de düzenli bir çalışma yapamamaktadırlar.

Bu hizmetin belirli esaslar içinde bir merkezî birim tarafından ele alınmasında zorunluluk vardır.

D — KÜLTÜR VE SANATLA İLGİLİ GÖREVLER

Toplumun yaşama düzeninin geliştirilmesinde ve yaratıcı gücünün artırılmasında son derece önemli olan kültür ve sanat çalışmaları, aslında halk eğitimini tamamlayan bir unsurdur. Kültür ve sanat faaliyetlerinin neler olduğunu tek tek sayarak belirtmek oldukça güçtür. Bunları aşağıdaki gruplar içinde toplamak, bir ölçüde inceleme kolaylığı sağlayacaktır :

- a) Sahne sanatları ve müzik kültürünü geliştirici ve destekleyici faaliyetler.
- b) Eski eserleri ve tarihî yerleri korumak, onarmak, düzenlemek ve müze kurmak.
- c) Basımevi kurmak, gazete çıkarmak ve diğer yayın çalışmaları yapmak.
- ç) Tören, festival ve şenlik düzenlemek, millî ve mahallî bayram günlerini kutlamak.

- d) Belde ve köyleri, anıt, büst ve heykel gibi eserlerle süslemek.
- e) Halkın ve gençliğin boş zamanlarını değerlendirmek, kültür ve sanat faaliyetlerine olanak sağlamak üzere eğitim merkez ve salonları açmak.

Bu görevlerle il özel idareleri de çeşitli biçimde ilgilenmişlerdir. Bunlardan tarım ve sanayi müzeleri ile basımevi kurmak ve işletmek görevleri, İ.U.V. Kanununda yer almıştır. Diğerlerinin herhangi bir hukukî dayanağı yoktur. Ancak hizmet ve mahallî geleneklerin zorlamasıyla, hemen her il özel idaresi, millî ve mahallî bayramların kutlanmasına ilişkin tören giderlerine olanakları ölçüsünde katılmakta ve yine aynı şekilde mahallen kurulmuş folklor ekiplerine, spor kulüplerine ve çeşitli kültürel faaliyette bulunan derneklere yardım yapmaktadır.

Kanunî bir görev olmasına rağmen, il özel idarelerince kurulmuş müze yoktur. Müze kurup yönetmek, özel bilgi ve uzmanlığı gerektiren teknik ve ayrıca pahalı bir hizmettir. Bu nedenle mahallî idarelere bırakılması uygun görülmemektedir.

Basımevlerine gelince, halen 15 ilde özel idarenin basımevi mevcuttur. Bir çok illerde, özel kişilere ait basımevlerinin çoğalmasıyla makine ve tesisler elden çıkarılmıştır. Bunun nedeni, genellikle işletmenin ekonomik olmayışdır. Tamamiyle ekonomik ve ticarî kurallara göre çalışması gereken bu tesislerin bürokratik yöntem içinde işletilmesi güçtür. Bu duruma ve bugün her ilde birden çok özel basımevinin bulunmasına bakılarak il özel idarelerinin basımevi kurup işletmelerine gerek kalmadığını ileri sürenler olmaktadır.

Basımevi kurmak ve işletmek her ne kadar Ticaret Kanunu ile de bir ticarî faaliyet sayılmakta ise de, basımevinin ticarî amacı yanında, yurt kültür ve eğitimine yarar sağlayan bir görev yaptığı da gerçektir.

Bu yönden bakılınca, ilde basımevlerinin çoğalmasını olumlu karşılamak ve hatta teşvik etmek gerekir. Fakat bunların il özel idareleri için külfet olmaması da sağlanmalıdır.

İl özel idareleri, ekonomik, sosyal ve kültürel yararları bulunan bu tesisleri, kamu hizmeti biçiminde değil, ekonomik ve ticarî işletmeler olarak ve özel hukuk statüsü içinde yönetmelidirler.

Böyle olunca il özel idareleri için basımevi kurup işletmek zorunlu olmayan seçimlik bir hizmet alanı olarak düşünülmelidir. Böylece bu

idareler, hem kendi ihtiyaçlarını daha kolay karşılayacak, hem dolaylı yoldan sosyal ve kültürel gelişmeye katkıda bulunacak ve hem de kendisine bir gelir sağlamış olacaklardır.

İl özel idarelerinin mahallî folklor ekiplerine, amatör tiyatro kulüplerine yardımlarda bulunması, büst, heykel, anıt gibi sanat eserlerini bizzat yaptırması ya da malî yardım yapması, hemen hemen bir zorunluluk haline gelmiştir. Mahallî halkın istek ve arzuları, yöneticileri etkilemektedir. Esasen bir il veya ilçenin mahallî kuruluş bayramında yapılacak tören giderlerini merkezî idarenin karşılamasını beklemek de mümkün değildir.

Bu nedenlerle, il halkını temsil eden ve onun adına mahallî hizmetleri ifa eden kuruluşun, temsili hizmetleri ve mahallî harsın gelişmesine yardımcı faaliyetleri yürütmesi gerekir. Örneğin bir tarihi eser olan Nasrettin Hoca Türbesinin korunmasında Akşehir ve Konya halkının dolayısıyla bu yer belediye ve il özel idarelerinin ilgisiz kalmasını beklemek mümkün değildir. Halen mahallî kamu kuruluşları mevzuatın elverişli olmaması nedeniyle doğrudan doğruya ilgilenemediklerinden bu hizmetler mahallen kurulan dernekler eliyle yürütülmekte ve kamu kuruluşları da bunlara yardım ederek konu ile dolaylı biçimde ilgilenmek zorunda kalmaktadırlar. Üstelik bu özel dernek ve kuruluşların faaliyet ve hesapları da çoğu kez ciddi bir kamu denetiminden yoksun bulunmaktadır.

Bu nedenle, mahallî idareleri, bu arada il özel idarelerini mahallî kültürel değerleri ve tarihi eserleri koruma ve geliştirme konusunda görevli kılmak uygun görülmektedir.

E — SORUNLAR ve ÖNERİLER

1 — Sorunlar

İl özel idarelerinin, yukarda ana hatlarıyla belirtilen kültür ve eğitimi hizmetlerinin yürütülmesinde meydana gelen sorunlar şunlardır.

a — Okul öncesi eğitim

Çocuklara okul öncesi eğitim veren ana okullarının açılması, Devlet, belediye ve il özel idareleri gibi kamu kuruluşları ile özel sektörün isteğine bırakılmıştır. İsteğe bağlı olan bu hizmete kamu kuruluş-

ları ilgi göstermemektedir. Özel sektör, kazanç amacıyla hizmete yönelmiştir.

Uygulama, varlıklı ve yoksul aile çocukları arasında, daha eğitimin başlangıcında fırsat eşitliğini yok edecek bir yönde gelişmekte, diğer bir deyim ile eşitsizliğin ilk temeli böylece atılmaktadır.

b — İlkokul bina ve tesislerinin yapım, bakım, onarım ve donatımı

İlkokul inşaatlarının plan ve programa bağlanmasında İ.U.V. Kanunu ve 5 Yıllık Kalkınma Planı ile 222 sayılı Kanunda öngörülen süreler birbiri ile gelişmektedir.

Plan ve programların hazırlanmasında, Kanun hükümlerine uyulmadığı gibi illerin uygulamasında da birlik yoktur.

c — Mali Kaynak

İl özel idare bütçelerinden ayrılan kanunî paylar (% 20) ihtiyacı karşılayamamakta, Devlet bütçesine, her yıl ayrılması gereken % 3 oranında ödenek, tam olarak konulmamaktadır.

Gelir dengesizliği nedeniyle, il özel idarelerinin ayırdıkları ödenekler birbirinden çok farklıdır. Devlet yardımlarının illere dağıtımında il ve bölgeler arasındaki gelir ve hizmet dengesizliğini giderecek yöntemler uygulanmamaktadır.

Kaynağın bir unsuru olan inşaatın, taş, kum ve çakıl gibi malzemesinin hazırlanmasında (halk katkısında) ve okul arsasının sağlanmasında köy ve şehir halkı arasında ayrıcalıklar yaratılmaktadır.

ç — Arsa ve Arazi sağlanması

Yeni yapılan okullar için uygulama bahçesi ve yeterli arazi sağlanamamakta, eski okulların mevcut arazileri de gerektiği biçimde değerlendirilememektedir.

d — Okul Yapımı, Bakım, Onarım ve Donatımı

Okul inşaatlarının yapımında, Bayındırlık Bakanlığı, il özel idareleri ve köy arasında hukukî ve fiilî görev karışımı vardır. Halen yürürlükte bulunan üç Kanun hükmü birbiri ile gelişmektedir ⁽⁴⁹⁾. Bunun

(49) Bakınız, İ.U.V.K. Mad. 78/9, Köy Kanunu Mad. 15/13, 222 Sayılı Kanun Mad. 69

sonucu olarak bir kanuna uygun olan fiilî durum diğer kanunlara aykırı düşmektedir.

İnşaat işleri, fiilen il özel idarelerince yürütülmektedir. Hizmetin teknik yönünü yürüten «ilkokul inşaat büroları» nın statüsü açık değildir. Büro giderleri ve bir kısım personel ücretleri, il özel idaresince karşılandığı halde bayındırlık ve millî eğitim müdürlüklerinin ortak denetim ve gözetiminde çalışmaktadırlar. Örgütte yeterli sayı ve nitelikte personel yoktur. Teknik araç ve gereç bakımında da durum aynıdır.

Okulların bakım ve onarımından sorumlu kuruluş ve bu amaçla kullanılacak kaynak durumu açık değildir. Köye bırakılan küçük onarımların zamanında yapılmaması ilerde daha büyük giderlere yol açmaktadır.

İlkokulların masa, sıra, ve ders araçları gibi donatım gereçleri yeterince sağlanamamaktadır. Ayrıca uygulama, köy okulları aleyhine bir durum yaratmaktadır. Elektrik, su ve yakacak giderlerinin karşılanmasında da durum aynıdır. Sorunun başlıca nedeni bu konudaki görev karışımıdır.

e — Yardımcı Personel Sağlanması

İlkokullar için genellikle sağlık personeli çalıştırılmamaktadır.

İl özel idaresince sağlanan kâtip ve daktilo gibi personel ile bir kısım ilkokul hademeleri, millî eğitim müdürlüklerinde çalıştırılmaktadır.

Okul temizlik işlerinin yaptırılmasında da köy okulları ile şehir okulları arasında şehir lehine ayrıcalıklar vardır.

f — Eğitim ve öğretim

Öğretimle doğrudan doğruya ilgili hizmetlerin yürütülmesinde il özel idarelerine «idare ve nezaret» yetkisi veren İ.U.V.K. 78/9 maddesi karışıklığa neden olacak niteliktedir.

g — Sosyal Yardımlar

Yoksul öğrencilere, kitap, defter, ders gereci ve giyecek sağlama ya yönelmiş yardımlar, düzenli bir biçimde organize edilmemiştir.

Özel dernek ve yardım kurumlarının gayretleri, özellikle köylere ulaşamamaktadır. Kamu kuruluşları beslenme eğitimi programları ile daha çok ilgilenmektedirler.

Sağlık yardımı da aynı durumdadır. 222 sayılı Kanun hükümleri uygulama alanına konulamamıştır.

Merkezî idare ile özel idare arasında görev bölüşümünün sınırları belli değildir. Uygulama köy aleyhine bir durum yaratmaktadır.

ğ — Yetiştirici ve Tamamlayıcı Kurs ve Sınıflar Açmak

Görev aynı zamanda Devlet, belediye ve il özel idarelerine verilmiştir. Bunların nerelerde ve ne gibi koşullarla kurs ve sınıf açacakları belli edilmemiştir.

Diğer kuruluşların hizmetle ilgilenmediği, merkezî idarenin, bazı yatılı okullarda tek başına ve 4 ilde de özel idare ile ortaklaşa bir kaç kurs ve sınıf açmış olması yetersiz kalmıştır.

h — Orta Dereceli Genel, Meslekî ve Teknik Öğretim

İ.U.V. Kanunu ile il özel idarelerine verilen orta dereceli genel, meslekî ve teknik okulları açma ve yönetme görevi, sonradan çıkarılan kanunlarla merkezî idareye aktarıldığı ve uygulama buna göre yürütüldüğü halde, İ.U.V. Kanunundaki hükümlerin kaldırılmaması hukukî alanda görev karışımı yaratmaktadır.

İl özel idareleri, orta dereceli okul ve bu okullardaki öğrenciler için yurt ve pansiyon yapmak üzere kurulan mahallî derneklere kanunî dayanağı bulunmadığı halde para yardımı yapmaktadırlar. Gerçekten ihtiyaç duyulan ve hiç bir kamu kuruluşuna görev olarak verilmemiş ve kamu kuruluşlarınca da benimsenmemiş olan bu göreve tek bir sahip bulunması zorunluluğu vardır. Mahallî derneklerce kurulup yönetilen yurt ve pansiyonların kuruluş, yönetim ve denetimi konusunda belli ve standart usuller uygulanmamaktadır.

ı — Yükseköğretim

İl özel idarelerinin yüksek öğretimle ilgili bir görevi yoktur. Bu idareler, kanunî dayanağı olmadığı halde, öğrencilere yurt ve sosyal yardım sağlamak amacıyla kurulan derneklere yardım etmektedirler. Bunların gözetim ve denetimi de yukarıda belirtilen dernekler gibidir.

i — Halk eğitimi

Halk eğitimine ait görevlerin kapsamı ve bunlardan hangilerinin il özel idarelerince yapılması gerektiği açıkça belirlenmemiştir. Görev, çeşitli merkezî ve mahallî idare kuruluşlarınca değişik yöntemlerle ve dağınık bir biçimde yürütülmeye çalışılmaktadır. Kuruluşlar arasında koordinasyon yoktur. Halk Eğitim Genel Müdürlüğünün Görev ve Kuruluş Kanunu çıkartılmamıştır.

j — Kültür ve Sanat

Mahallî folklorün geliştirilmesi, tarihî eserlerin korunması, millî bayram ve mahallî önemli günlerin kutlanması, tören, festival ve şenlik giderlerinin karşılanması, il ve ilçelerin büst, anıt ve heykellerle süslenmesi gibi konularda bir başı boşluk görülmekte, mahallî kamu kuruluşlarının bunlarla doğrudan doğruya ilgilenmesine mevzuat engel olmaktadır. Bu nedenle hizmetler sorumsuz derneklerin elinde kalmıştır.

İlde tarım ve sanayi müzeleri açılması görevi il özel idarelerine verilmiştir. Fakat bu idareler müze açmamışlardır. Bunun yanında müze açmak ve yönetmek görevi merkezî idareye de verilmiştir. Bu konuda bir görev karışımı mevcuttur.

İlde basımevi kurmak görevi il özel idarelerine verilmiştir. Ancak halen 15 ilde özel idarenin basımevi vardır. Bu tesisler, ekonomik işletme esaslarına göre yöneltimedikleri için, külfet olmaktadır. Bu yüzden de idareler, mevcut tesislerini elden çıkarma yoluna gitmekte, hiç değilse mevcudu geliştirmekten kaçınmaktadırlar.

Kültür ve sanat görevleri adı altında topladığımız bu hizmetleri bir bütün halinde üstlenmiş merkezî bir ünite yoktur. Merkezdeki çeşitli kuruluşlar arasında da koordinasyon sağlanamamıştır.

2 — Öneriler

İl özel idarelerinin eğitim ve kültürle ilgili görevlerinin uygulanmasında saptanan sorunların çözüm yolları aşağıda belirtilmiştir.

a — Okul öncesi eğitim

Bu görevin eğitim tesislerinin kurulması, bakım, onarımı ve işletilmesi kısmını il özel idareleri, eğitim kısmı yani öğretmen yetiştire-

rilmesi, atama, eğitim programlarının hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin hizmetler ise merkezî idarece (Millî Eğitim Bakanlığı) yürütülmelidir.

b — İlkokul Bina ve Tesislerinin Yapım, Bakım Onarım ve Donatımı

Okul binalarının yapım programlarının hazırlanması, ilköğretimle ilgili genel ilkeler, merkezî idarece hazırlanan 5 yıllık planlarda yer almalıdır. İl özel idareleri, bu ilkelere uygun olarak il için 5 yıllık plan hazırlamalıdır. Bu plan genel meclisin kararı ve valinin onayı ile kesinleşmelidir.

Yıllık programlar, bu plan esaslarına uyularak aynı yöntemle düzenlenmelidir. Kesinleşen plan ve programlar ve uygulama sonuçları, bilgi için Millî Eğitim Bakanlığına gönderilmelidir.

Plan ve programların il ilköğretim kurullarından geçirilmesi ve Bakanlığın onayına sunulması yöntemi kaldırılmalıdır.

Merkez yardımları, hem teşvik edici hem de plan ve program bütünlüğünü koruyucu bir yöntem içinde azaltılıp çoğaltılabilen bir esasa bağlanmalıdır.

c — Mali Kaynak

Devlet bütçesine, her yıl 222 sayılı Kanunun öngördüğü oranda (% 3) ödenek konulmalıdır. İl özel idarelerinin gelirleri, Anayasanın 116'ncı maddesine uygun olarak artırılmalıdır.

Devlet bütçesinden il özel idarelerine yapılan yardımların dağıtımında, illerin gelir ve hizmet dengesizliğini giderici yöntemler uygulanmalıdır. Bunun için illerin gelir durumu ve okulsuzluk nedeniyle okutamadıkları öğrenim çağındaki çocuk sayısı bir ölçü olarak kabul edilebilir.

Eğitim hizmetlerine katılma ve hizmetten yararlanmada, köy ve şehir halkı arasındaki fiilî ayrıcalığı giderecek yöntemler üzerinde düşünülmesi

ç — Arsa ve Arazi Sağlanması

Köy ve şehir ayrımı yapılmaksızın bütün ilkokulların arsa ve arazileri, bedelsiz sağlama olanağı bulunmayan hallerde, il özel idarelerin-

ce eğitim ödeneginden karşılanmalıdır. Bu arsa ve araziler, özel idareler adına tapuya kayıt edilmelidir. Okul uygulama bahçe ve arazileri, il özel idarelerince işletilip değerlendirilmeli ve bunlardan elde edilecek gelirler, sadece eğitim hizmetleri için harcanmalıdır.

Arazi sağlamakta, bağış ve derneklerin çalışmaları teşvik edilmelidir.

d — Okul Yapım, Bakım, Onarım ve Donatımı

İlkokulların yapım, onarım ve donatım görevinden sorumlu kuruluş, il özel idareleri olmalıdır. Bu kuruluş, hizmeti yürütecek personel, araç, gereç ve örgüte sahip kılınmalıdır.

Okul yapımında hizmetin ve yurdun bölgesel özelliklerine uygun düşecek yapı tekniği ve inşaat projelerinin geliştirilmesi ve bu konularda araştırmalar yapılması gibi yardımcı hizmetler merkezî idarece yürütülmelidir.

Okulların lüzumlu demirbaş ve ders aletleri, standart bir biçimde saptanmalı ve yeni okulların açılışında hazır bulundurulmalıdır. Ayrıca bu malzemelerin devamlı kullanılabilir halde bulunması için belirli zamanlarda yenilenmesi sağlanmalıdır.

Su, aydınlatma ve ısıtma gibi giderler de bir ayırım yapılmaksızın özel idarelerce karşılanmalıdır.

e — Yardımcı Personel Sağlanması

İlkokulların, hademe, kaloriferci ve bekçi gibi görevlileri, Millî Eğitim Bakanlığınca sağlanmalıdır. Köylerin özelliği dikkate alınarak belli bir zaman içinde ve ihtiyaca göre personel verilmesi yoluna gidilmelidir.

İlkokullar için ayrıca sağlık personeli çalıştırılmasına gerek yoktur. Bu hizmet, Sağlık ve Sosyal Yardım ve Millî Eğitim Bakanlıklarınca yapılacak işbirliği ile yürütülmelidir. Yatılı bölge okullarının durumu kendi özelliği içinde mütalaa olunmalıdır.

f — Eğitim ve Öğretim

İlkokullarda uygulanacak öğretim metodunun saptanması, öğretmen yetiştirilmesi ve atanması, sınav yöntem ve zamanının belirtilmesi gibi doğrudan doğruya eğitimle ilgili hizmetler, merkezî idarece

yürütülmelidir. Bu amaçla İ.U.V. Kanunun 78/9 maddesiyle il özel idarelerine okulların «idare ve nezareti» konusunda yetki veren hüküm, karışıklıklara neden olabileceğinden, kaldırılmalıdır.

g — Sosyal Yardımlar

Yoksul öğrencilere kitap, defter, ders gereci ve giyecek sağlama, il özel idarelerince sistemli bir biçimde ele alınmalıdır. Bu idareler, özel dernek ve hayır kurumlarının yardımlarını da kanalizetmelidirler. Merkezî idare, sağlama ve dağıtımda belirli esaslar saptamalı ve gerektiğinde bu amaçla il özel idarelerine araç, gereç ve para yardımları yapılmalıdır.

ğ — Yetiştirici ve Tamamlayıcı Kurs ve Sınıflar Açmak

Bu konuda da bir görev bölüşümü yapılmalıdır. Yatılı okullarda merkezî idare hizmeti yürütmeli, köy, kasaba ve şehirlerde bina ve tesislerin yapımı ile il özel idareleri görevli kılınmalıdır. Öğretici personel, merkezî idarece yetiştirilip atanmalıdır.

h — Orta dereceli genel, meslekî ve teknik öğretim

İ.U.V. Kanunundaki orta dereceli okulların il özel idarelerince kurulup yönetileceğine dair olan hükümler kaldırılmalı, görev, fiilen olduğu gibi merkezî idarece yürütülmeye devam edilmelidir.

İl özel idareleri, orta dereceli okul açılması için kurulan mahallî derneklere yardımda bulunmamalıdır.

İl içindeki orta dereceli okullardaki öğrenciler için yurt ve pansiyon açma ve yönetme görevi, il özel idarelerine ait olmalıdır. Bunların kuruluş, yönetim ve denetimine ait esas ve standartlar merkezî idarece (Millî Eğitim Bakanlığı) saptanmalıdır.

ı — Yükseköğretim

İl özel idarelerine yükseköğretimle ilgili bir görev verilmemelidir. Ayrıca bugün özel idarelerin yükseköğretimdeki öğrencilere yurt sağlayan derneklere yaptıkları ve kanunî dayanağı da bulunmayan malî yardımlara son verilmelidir.

Görev merkezî idarece (Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu) yürütülmelidir.

i — Halk Eğitimi

Bu hizmeti merkezde yürütecek Halk Eğitim Genel Müdürlüğünün kuruluş kanunu hazırlanmalıdır. Bu kanunla, görevin kapsamı saptanmalı, hizmeti fiilen yürütecek birimler ve çeşitli kuruluşlarla olan ilişkiler ve koordinasyon esasları belirtilmelidir.

Hizmet alanı ve mahallî olma niteliği dikkate alınarak, bu görevlerin fiilen yürütülmesi il özel idarelerine bırakılmalıdır. Bu konuda köy ve belediyelerle işbirliği yapılabilmelidir.

Merkezî idare, personel yatıştırılması, atama ve sair özlük işlemlerinin yürütülmesi, araştırma yapılması, mevzuat hazırlanması, hizmet standartlarının saptanması, koordinasyon sağlanması, bölgesel hizmet dengesizliğini giderici tedbirlerin alınması ve denetim gibi yardımcı hizmetleri üzerine almalıdır. Ayrıca, hizmette kullanılacak kurs gereçleri gibi devamlı olarak bir yerde bırakılmasına gerek olmayan araç ve gereçler merkezî idarece sağlanmalıdır. Kurs sonunda yetişenlere dağıtılması gereken araç ve gereçlerin toplu halde ve belli standartta hazırlanmasında da merkezî idare görevli olmalıdır.

Mahallî idarelere bırakılmış bütün görevler için geçerli olan ilke burada da söz konusudur. Bazı hizmetlerin mahallî idarelere bırakılması, görevin asıl sahibi olan merkezî idarenin sorumluluğunu etkileyecektir. Hizmetin yürütülmesi için malî yardım yapmak, eğitici ve öğretici personel vermek gibi destekleyici tedbirler alınacak, hizmetin yapılmasında isteksizlik veya hizmeti yapmama kesin eğilimi görüldüğünde malî yardımı kısmak veya tamamen kesmek, hizmeti mahallî idareden alarak bu idare adına yapmak ve giderlerini mahallî idareden almak gibi zorlayıcı yollara başvurulabilecektir.

j — Kültür ve Sanat

Mahallî folklörün geliştirilmesi, tarihî eserlerin korunması, (restore ve onarım merkezî idareye ait olmak üzere) millî ve mahallî günlerdeki tören giderlerinin karşılanması gibi görevler il özel idarelerine verilmelidir.

Merkezî idarede bu hizmetler tek kuruluş tarafından koordine edilip yürütülmelidir.

Müzeler bir bütün olarak ele alınmalı, kurulup, yönetilmesi merkezî idareye bırakılmalıdır. İl özel idarelerinin tarım ve sanayi müzeleri kurmak görevi kaldırılmalıdır.

Basımevi kurmak ve işletmek görevi il özel idareleri için isteğe bağlı olmalıdır. Ancak bu tesislerin kurulup işletilmesinde, ekonomik kurallar esas alınmalı ve il özel idarelerine bağlı işletmeler şeklinde yönetilmelidir.

Bu konularda diğer kamu kuruluşları ile il özel idareleri işbirliği yapabilmelidirler.

İLİŞKİLER

Eğitim konusunda il özel idareleriyle Millî Eğitim Bakanlığı arasında kurulmuş ilişkilerin çoğunluğu, ilk okulların yapımına ait olup bunlarda görevle birlikte incelenmiştir.

Bunun dışında kalan bir kaç ilişkinin durumu da aşağıda belirtilmiştir.

1 — Özel Okul Açılması

İ.U.V. Kanunu, özel okul açılmasına izin verme yetkisini, valiye tanımıştır (Mad. 97).

8.6.1965 tarih ve 625 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu ile bu yetki, Millî Eğitim Bakanlığına verilmiştir. Son kanun, İ.U.V. Kanunundaki hükmü açıkça kaldırmamıştır. Ancak genel hukuk kurallarına göre valinin bu konuda bir yetkisi kalmamıştır. 1965 den beri uygulamada bu biçimde yürümektedir. Bu konu, genel eğitim politikasıyla yakından ilgili olduğundan yetkinin Bakanlıkta bulunması olağandır. Bakanlık, bu yetkisini merkezî idarenin temsilcisi olarak valiye de bırakabilir. Ancak bu konunun il özel idareleriyle bir ilgisi kalmamıştır. İ.U.V. Kanunundaki hüküm, eğitim hizmetlerinin bu idarelerce yürütüldüğü zamana aittir. Bu itibarla İ.U.V. Kanundaki hüküm açık olarak kaldırılmalıdır.

2 — Uzun Vadeli Planların Hazırlanması

Yıllık okul yapım programlarının, İçişleri ve Millî Eğitim Bakanlıklarınca onanmasını öngören 222 sayılı Kanunun 79 uncu maddesi fiilen uygulanamamaktadır. Bu konuda İçişleri Bakanlığının devreye

sokulmasındaki amacı da açıkça saptamak güçtür. Fiilî duruma bakarak, İçişleri Bakanlığının devreden çıkartılması ve planlama esaslarının, 5 yıllık kalkınma planı çerçevesinde Millî Eğitim Bakanlığınca saptanması uygun görülmektedir. Asıl plan, il özel idarelerince hazırlanmalıdır.

3 — İlkokul Binaları İçin Tip Projeler Hazırlanması

222 sayılı Kanunla ilkokul inşaatlarını yapım görevi de Bayındırlık Bakanlığına verilmiş olduğuna göre özel hüküm olmasa bile Bakanlığın tip projeler hazırlamak görev ve yetkisinin bulunduğunu kabul etmek gerektir (Mad. 69 - 143).

Bu araştırma raporunda, yapımları yürütme görevi il özel idarelerine bırakılmıştır. Ancak yurt ölçüsünde belli standart tiplerin uygulanmasının yararları düşünülerek bu görevin yine Bayındırlık Bakanlığında kalması uygun görülmektedir. Ancak, standart tip projelere katı bir biçimde uymanın bölgesel koşullar yönünden yaratacağı sakıncalar dikkate alınarak, il özel idarelerine belli koşullar içinde bunlarda değişiklik yapabilme olanağı verilmelidir.

İİ Özel İdaelerinin Kùltür ve Eğitimize İlgili Görevleri ve Bunları Uygulayan Kuruluşlar

Görev	B u g ü n k ü D u r u m		T a v s i y e y e G ö r e	
	Hukuken Görevli Kuruluş	Görevi Füllen Yapan Kuruluş	Görevli Kuruluş	Yardımcı Kuruluş
Okul öncesi eğitim ve öğretim	1. Merkezî İdare 2. İİ Özel İdareleri 3. Belediyeler 4. Özel Sektör	1. Merkezî İdare 2. Özel Sektör	İİ Özel İdareleri	Merkezî İdare
İlkokul binalarının yapım, bakım ve onarımı	1. Merkezî İdare 2. İİ Özel İdareleri	1. İİ Özel İdareleri 2. Merkezî İdare	İİ Özel İdareleri	Merkezî İdare
İlkokulların donatımı ve yönetim giderlerinin karşılanması	1. Merkezî İdare 2. İİ Özel İdareleri	1. İİ Özel İdareleri 2. Millî Eğitim Bakanlığı	İİ Özel İdareleri	Merkezî İdare
İlkokul öğrencilerine sosyal yardım yapılması	1. Merkezî İdare 2. İİ Özel İdareleri	1. Merkezî İdare 2. İİ Özel İdareleri 3. Dernekler	İİ Özel İdareleri	1. Merkezî İdare 2. Dernekler
Yetiştirici ve tamamlayıcı kurs ve sınıflar açılması	1. Merkezî İdare 2. İİ Özel İdareleri 3. Belediyeler	1. Merkezî İdare 2. İİ Özel İdareleri	1. İİ Özel İdareleri 2. Belediyeler	Merkezî İdare
Orta dereceli genel, mesleki ve teknik okul açılması ve yönetilmesi	1. Merkezî İdare 2. İİ Özel İdareleri	1. Merkezî İdare	Merkezî İdare	

Görev	B u g ü n k ü		D u r u m		T a v s i y e y e		G ö r e
	Hukuken Görevli Kuruluş	Görevi Fiilen Yapan Kuruluş	Görevli Kuruluş	Yardımcı Kuruluş			
Ortaöğretimdeki çocuklar için yurt ve pansiyon açılması ve yönetimi	Merkezi İdare	1. Merkezi İdare 2. İl Özel İdareleri 3. Dernekler	İl Özel İdareleri	Merkezi İdare			
Yükseköğretimdekiler için yurt ve pansiyon açılması ve bunlara yardım edilmesi	Merkezi İdare	1. Merkezi İdare 2. Dernekler 3. İl Özel İdareleri 4. Belediyeler	Merkezi İdare				
Halk eğitim hizmetleri	1. Merkezi İdare 2. İl Özel İdareleri 3. Belediyeler	1. Merkezi İdare 2. İl Özel İdareleri 3. Belediyeler	İl Özel İdareleri	Merkezi İdare			
Kültür ve sanatla ilgili hizmetler	1. Merkezi İdare 2. İl Özel İdareleri 3. Belediyeler	1. Merkezi İdare 2. İl Özel İdareleri 3. Belediyeler	1. İl Özel İdareleri 2. Belediyeler	Merkezi İdare			
Müze kurmak	1. Merkezi İdare 2. İl Özel İdareleri 3. Belediyeler	Merkezi İdare	Merkezi İdare	1. İl Özel İdareleri 2. Belediyeler			
Basımevi kurmak ve işletmek	1. Merkezi İdare 2. İl Özel İdareleri 3. Özel Sektör	1. Merkezi İdare 2. İl Özel İdareleri 3. Özel Sektör	1. İl Özel İdareleri 2. Özel Sektör 3. Merkezi İdare				

IV — TARIM GÖREVLERİ

Tarım sektörünün ekonomide olduğu kadar sosyal bünyemizde de geniş etkisi bulunmaktadır. Bu nedenle tarım alanındaki verimin artırılması, kalkınma planlarında da ele alınan belli başlı amaçlardan biri olmuştur.

Bir çok hizmetlerde olduğu gibi tarımla ilgili görevler de çeşitli kamu kuruluşları tarafından yürütülmektedir. Tarım Bakanlığı, Devlet Üretme Çiftlikleri, Ziraî Donatım Kurumu, Ziraî Mücadele ve Ziraî Karantina Genel Müdürlüğü, Orman Bakanlığı ve il özel idareleri bu kuruluşlardandır. Bu incelemede konuyu asıl olarak il özel idareleri açısından bakılmıştır.

İ.U.V. Kanununda il özel idarelerinin tarım görevleri şöyle ifade edilmiştir :

«Numune ve tecrübe çiftlik, tarlaları ve fidanlıklar ile çiftlik mektepleri ve damızlık hayvanatı ve alâti ziraiye depoları tesisi, mahsulâtı ziraiye ve hayvanatı ehliye sergi ve müsabakaları küşat ve at yarışları icrasıyla mükâfatı nakdiye itası, mahsulâtın cinsini islah etmek ve vilâyetin iklimine muvafık mahsulâtı cedide yetiştirmek için meccanen fidan ve tohum tevzii, ziraat olan mahallerde umumun istifade edebileceği hasat ve harman ve kalbur makineleri ve sair alâti ziraiye ihzaarıyla zürraa icarı, ziraat müzeleri ve zirai teavün şirketleri tesisi velhasıl terakkiyatı ziraiyeyi temin edecek her türlü hususatin tatbik ve icrası», (Mad. 78/4).

«Orman yetiştirmeye müsait mahallerde orman yetiştirilmesi ve yabancı ağaçların aşılansarak müsmir hale ifrağı esbabının temini». (Mad 78/5)

Bunların dışında, sair konularla verilmiş çeşitli görevler de vardır. Tarım alanında çeşitli kuruluşlara verilen görevlerin ana amacı, tarımda üretimin miktar ve kalite itibarıyla artırılması, tarımın geliştirilmesidir. Ancak nitelik bakımından farklılıkları nedeniyle, itibarı bir ayırım yaparak ve aynı zamanda bir inceleme kolaylığı da sağlayabilmek için, il özel idarelerine verilen Tarım görevleri, şu gruplar halinde incelenecektir :

- A — İl tarımının geliştirilmesine ilişkin görevler.
- B — İl tarımının donatımına ilişkin görevler.
- C — Diğer tarım görevleri.

Bu gruplardaki görevlerin herbiri ayrı ayrı incelenerek hangi kuruluşça yapılması gerektiği saptanacaktır.

A — İL TARIMININ GELİŞTİRİLMESİ İLE İLGİLİ GÖREVLER

1 — Örnek ve Deneme Çiftlikleri Kurmak

Tarımın gelişmesinde çiftçiye örnek olmak, yeni teknikleri öğretmek ve göstermek amacıyla örnek ve deneme çiftlikleri kurmak görevi, 1913 tarihli Kanunla il özel idarelerine verilmişken daha sonra aynı görev, 3203 sayılı Ziraat Vekâleti Vazife ve Teşkilât Kanununun 6 ncı maddesiyle Tarım Bakanlığına, 5433 sayılı Devlet Üretme Çiftlikleri Görev ve Kuruluş Kanununun 2 inci maddesiyle bu kuruluş, 6964 sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanununun 3 üncü maddesi ile de ziraat odalarına verilmiş bulunmaktadır.

Bu duruma göre, 4 ayrı kuruluş aynı hizmeti yapmakla yükümlü bulunmaktadır. Kanunlarda, görevin hangi idarece ve ne ölçüde yapılması gerektiği hususunda bir sınırlama da bulunmadığından, il özel idareleri ile merkezî idare kuruluşları arasında hukukî görev karışımı meydana gelmiştir.

Kanunî hükme rağmen, il özel idarelerince örnek ve deneme çiftlikleri kurulamamıştır. Merkezî idarece 12 adet Devlet Üretme Çiftliği (D.Ü.Ç.) kurulmuş olup buralarda çiftçiye örnek olacak her türlü tarımsal çalışmalar yapılmaktadır.

Tarımda verimin artırılması için, ileri teknik bilgi, araç ve gereçlerin çevre koşullarına uygun bir biçimde kullanılmasının tarımla uğraşanlara öğretilmesi ve fiilen gösterilerek benimsetilmesi zorunludur.

İl özel idarelerinin 1913 yılından beri böyle tesisler kurmamış olmalarının nedenleri çok çeşitlidir.

Tarımla uğraşanlara örnek olacak bir çiftliğin kurulup işletilmesi, malî yönden olduğu kadar teknik personel sağlamak bakımından da il özel idarelerine büyük külfetler yükleyecektir.

Ayrıca, her ilin ayrı ayrı tesisler kurarak personel çalıştırması da gereksiz israflara neden olacaktır. Bu israfları önlemek üzere tarımsal özellikleri aynı olan illeri içine alacak şekilde bölgesel çiftlikler kurulması daha uygun görülmektedir. Mevcut D.Ü.Ç.'leri, bu niteliklere sahip bulunmaktadır.

Ayrıca, Tarım Bakanlığı il ve ilçe kuruluşları eliyle, çeşitli tarım dallarında demonstratif çalışmalar yaparak çiftçiye fiilen örnek olmaktadır ⁽⁵⁰⁾. Merkezî idarece yapılan örnek olma ve yol gösterme çalışmaları yanında ayrıca il özel idarelerinin görev almalarını haklı kılan nedenler bulmak güçtür.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da hizmet bir merkezî idare görevi olarak ele alınmıştır ⁽⁵¹⁾.

İl sınırlarıyla bağlı kalmaksızın, tarımsal özellikleri aynı olan bölgeleri saptamak, bunları gruplandırmak ancak merkezî idarece yapılacak araştırmalarla mümkündür. Bu çiftliklerde, yurdun çeşitli bölgelerinin özelliklerine uygun ürün türleri üzerinde araştırma ve deneyler yapılması gibi bir ilin ihtiyacını aşan konularla ilgili faaliyetlerde bulunmak gerekmektedir. Bu itibarla hizmetin mahallilik niteliği kaybolmakta, bölge veya yurt düzeyine yayılmaktadır.

Yeniden düzenlemede, il özel idareleri yönünden görev karışımını kaldırmak hukukî durumu fiilî durumla uygun hale getirmek yararlı olacaktır. Diğer bir ifade ile İ.U.V. Kanunundaki 50 - 60 yıldan beri uygulanmayan ölü hükmü kaldırmak, istenilen sonucu verecektir.

2 — Fidanlık Kurmak ve Bedelsiz Fidan ve Tohum Dağıtmak

İ.U.V. Kanunu il özel idarelerine, ilin iklimine uygun yeni ürünlerin yetiştirilmesini sağlamak amacıyla çiftçilere parasız fidan ve tohum dağıtmak görevini vermiştir.

Bu görev aynı zamanda D.Ü.Ç.'lerine ve ziraat odalarına verilmiş bulunmaktadır. Fidanlık kurma hizmeti, hem il özel idarelerince hem de D.Ü.Ç.'lerince yerine getirilmektedir. Ziraat odalarının fiilen uygulaması yoktur.

(50) Demonstratif çalışmalarda, şahıs arazilerine bedelsiz tohum ekilmesi ve ekim, dikim, bakım giderlerinin tamamının idarece karşılanması ve ürünün arazi sahibine verilmesi, arazi düzeltme çalışmalarında şahıs arazilerinin ücretsiz düzeltilmesi halk arasında çeşitli söylentilere neden olmaktadır. Bu tür çalışmaların yapılacağı alanların devlet, il özel idaresi, belediye ve köy gibi kamu kuruluşlarına ait olanlardan seçilmesi, bulunmadığı takdirde şahıslardan kiralanması veya bir kısım giderlerin arazi sahibinden alınması yoluna gidilmelidir.

(51) İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sh. 308

Tarım Bakanlığından alınan bilgilerde 1945 yılı kayıtlarına göre, 51 il özel idaresince 60 yerde fidanlık kurulmuş, bunlardan 7 tanesi işletme güçlüğü nedeniyle çeşitli yıllarda Tarım Bakanlığına devredilmiştir. Diğerlerinin bugünkü durumu hakkında Bakanlıktan doğru bir bilgi alınamamıştır.

D.Ü.Ç.'lerine bağlı 75 tane fidan üretme müessesesi mevcuttur. Ayrıca Bakanlığın kurmuş olduğu fidanlıklar da vardır. Toplam üretim kapasiteleri 4.644.500 adet fidanı bulmaktadır.

İnceleme yapılan bazı illerde, hem Bakanlığın hem de il özel idaresinin fidanlığı bulunduğu saptanmıştır. Genellikle il özel idare fidanlıklarının kapasitesi il halkının ihtiyacını karşılayamamaktadır.

Ayrıca, Tarım Bakanlığı fidanlıklarından bazen bedelsiz, bazen de düşük bedelle halka fidan dağıtılmaktadır.

İl özel idare fidanlıklarından da paralı ve parasız dağıtım yapılmaktadır. Fidanlıkların gelir ve giderleri hakkında sağlam bilgiler elde edilememiştir. Ancak, araştırma yapılan illerde genellikle giderin daha çok olduğu ifade edilmiştir. İl özel idarelerinin ayrıca fidanlık kurmalarına karşı olanlar, genellikle hizmetin pahalı ve teknik bilgiye ihtiyaç gösterdiğini ileri sürmektedirler.

Buna karşılık, her ilin kendi özelliklerine göre ihtiyacını karşılayacak bir fidanlığa sahip olması gerektiği konusunda da fazlaca bir anlaşmazlık yoktur. Fidanlık kurma görevini, il özel idarelerinin, merkezî idarenin veya merkezî idarenin kontrolü altında uzmanlaşmış özel sektörün yapması gerektiği şeklinde çeşitli görüşler ileri sürülmektedir.

İl özel idarelerinin bu konudaki faaliyetleri pek sınırlı ve olanakları da yetersiz olduğundan, kalkınma planlarında il özel idarelerine bir görev verilmemiştir. Planda, asıl ağırlık özel sektöre tanınmış olup merkezî idarenin eğitici, öğretici ve teşvik edici tedbirler alması öngörülmüştür.

Tarım hizmetleri ve örgütünün yeniden düzenlenmesine ilişkin araştırma raporunda da, meyveciliğin geliştirilmesi esas olarak özel sektöre bırakılmış, özel sektörce karşılanmayan fidan ihtiyacının Bakanlığın fidanlık ve üretme müesseselerinde karşılanması gerektiği üzerinde durulmuştur ⁽⁵²⁾.

(52) Tarım Hizmetleri ve Teşkilâtının Yeniden Düzenlenmesi Hakkındaki Rapor, Ank. 1964, Sh. 129.

Bu konuda kendileriyle görüşülen çeşitli il valileri ve genel meclis üyeleri; her ilin kendi ihtiyaçlarını karşılamak üzere bir fidanlığa sahip olması gerektiğini belirterek, başka illerden Bakanlıkça verilen fidanların zamanında alınamadığını, giderlerinin çok olduğunu, yeterli miktarda fidan verilmediğini bazen de fidan cinslerinin ihtiyaca uymadığını ileri sürmüşlerdir.

Yurdumuzun çeşitli bölgelerinde meyvecilik, son yıllarda hayli gelişmiştir. Üretim özel sektöre aittir. Burada kamu kuruluşlarına daha çok yeni çeşitlerin yetiştirilmesi, mevcudun ıslahı, zararlılarla savaş, pazarlama gibi konularda üreticiye yol göstermek görevi düşmektedir. İlin özelliklerine göre, lüzumlu fidan cinslerini yetiştirmek, böylece il halkına hem örnek olmak hem de fidan ihtiyacını karşılamak görevi, tamamen mahallî bir hizmet niteliğinde görülmektedir.

Bu nedenle, her ne kadar il özel idareleri yönünden pahalı olacaksa da, sağlayacağı yarar gözönünde tutularak bu görevin il özel idarelerine bırakılması uygun olacaktır. Aynı ilde hem il özel idaresinin hem de merkezî idarenin ayrı ayrı fidanlıklara sahip olması israf-lara yol açacağından, belirli bir zaman içinde bu ikili duruma son verilmelidir. D.Ü.Ç.'lerine ait fidanlıklar, bölgesel nitelikte olduğundan bunlar il fidanlıklarını desteklemek ve bu konuda çeşitli deneyleri yapmak üzere korunmalıdır.

Merkezî idare, genel olarak yurdun çeşitli bölgelerinin özelliklerine göre yeni cinsler yetiştirmek, yurt dışında satış olanaklarını geliştirmek ve il özel idarelerinin çalışmalarının denetlemek gibi görevleri üstlenmelidir.

Bu arada Tarım Bakanlığının, zirai mücadele konusunda 5713 sayılı Kanunla sahip olduğu denetim ilişkisi devam etmelidir.

3 — Yabanî Ağaçları Aşılama, Aşıcı Yetiştirmek İçin Kurslar Açmak

1528 sayılı Yabanî Ağaçların Aşılama Hakkındaki Kanunun 32 inci maddesine göre, Tarım Bakanlığının belli edeceği yerlerde yabanî ağaçların aşılama ve aşıcı yetiştirmek üzere kurslar açılması il özel idareleri için zorunludur.

Kanunda asıl olarak özel şahısların yabanî ağaçları aşılama konusu düzenlenmiş, ancak Bakanlıkça uygun görülen yerlerde il özel

idareleri gibi diğer kamu kuruluşlarının da bu hizmete katılması öngörülmüştür.

Araştırma yapılan 4 ilde de bu çalışmanın yapıldığı, ancak iki ilde il özel idaresinin bütçesinden ödenek ayırarak hizmete katıldığı diğerlerinde sadece Bakanlık ödeneğinin kullanıldığı saptanmıştır.

Yurdumuzun pek çok yerinde aşılanaabilecek çeşitli yabancı ağaç mevcuttur. Aşılama az giderle yürütülebilen, görgü ile kısa zamanda öğrenilerek uygulanabilen ve pek fazla teknik yönü olmayan bir iştir. Bu nedenle, aşılama görevi il özel idarelerine bırakılabilir. Zaten aşılama sonucunda sağlanan gelirden öncelikle il halkı yararlanacaktır. Kaldı ki, her ilde aynı cins yabancı meyve ağacı yetişmemekte, bir ilde antepfıstığı varken diğer ilde ahlat, yabancı elma ya da yabancı zeytin ağaçları bulunmaktadır. Ayrıca iklim, toprağın verimliliği ve değişik aşılama yöntemleri gibi etkenler de iller arasında farklılıklar yaratmaktadır.

Bu özellikler de göz önüne alındığında, hizmetin mahallî nitelikte olduğu ortaya çıkmaktadır. Aşıcı yetiştirmek için bu gün kurs açmaya pek gerek kalmamıştır. Halktan pek çok kişi, bölgenin özelliğine göre bu işi yapabilmektedir. Buna rağmen lüzum görülen illerde il özel idarelerinin açıcılık için kurs açmasına bir engel bulunmamaktadır.

Bu nedenle merkezî idarenin aşıcı kursu açmasına ve fiilen aşılama yapmasına lüzum yoktur. Ancak teknik bilgilerin ve gelişen yöntemlerin öğretilmesi, yeni buluşların duyurulması gibi hizmetlerde il özel idarelerine yardımcı olabileceği gibi, hizmetleri teknik yönden denetlemesi de zorunludur.

4 — Orman Yetiştirmek

İ.U.V. Kanununun 78/5 inci maddesiyle il özel idareleri, orman yetiştirmeye elverişli alanlarda orman yetiştirmekle görevli kılınmışlardır. 1913 yılında yürürlüğe konan Kanundaki bu hüküm, fiiliyatta hemen hiç uygulanmamış, 1945 yılında çıkarılan 4785 sayılı Kanunla da il özel idarelerinin ormanları devletleştirilmiş, orman konusu devletin tekeline verilmiştir.

6831 sayılı Orman Kanununun 57 ve 59 uncu maddelerine göre hizmet, fiilen Tarım Bakanlığına bağlı Orman Müdürlüğünce yürütülmektedir.

1969 yılında bu kuruluş Orman Bakanlığı haline gelmiştir. Orman korunması ve yenilerinin yetiştirilmesinin yurt için önemi açıktır. Orman alanları ile mülkî sınırları birleştirmek mümkün değildir. Bu nedenle görev ve yetki alanı il olan il özel idarelerine bu konuda bir görev verilmesi hizmet bütünlüğünü bozacaktır. Ayrıca, ormanın yetiştirilmesi, bakılması ve değerlendirilmesi malî yönden pahalı ve teknik bir iştir.

1961 yılında, her ilin belirli bir alanı ağaçlandırarak orman kurması yolunda yapılan girişimlerden de beklenen sonuçlar alınamamıştır. İl özel idarelerinin başladığı bu çalışmalar hemen hemen tamamen orman idaresince yürütülmüştür. İl özel idarelerinin maddî katkıları bile ya hiç olmamış veya çok az kalmıştır.

Bu nedenlerle de il özel idarelerince görev verilmesi uygun görülmemektedir. Esasen İ.U.V. Kanunundaki, il özel idarelerini orman yetiştirmekle görevli kılan hüküm, sonradan çıkarılan kanunlarla dolaylı biçimde kaldırılmış durumdadır. Ayrıca, hüküm fiilen yürümektedir. Bu nedenlerle İ.U.V. Kanunundaki işlemeyen bu hükmü kaldırmak gerekmektedir.

Ancak, halkın gezi ihtiyacını karşılamak üzere, park niteliğinde, şehir ve kasabalara yakın yerlerde küçük koruluklar kurulmasına ihtiyaç vardır. Bu hizmeti bir merkezî idare görevi saymak mümkün değildir. Tamamen mahallî bir hizmettir. Fakat hizmetin teknik yönünün önemi nedeniyle merkezî idarenin katkısından tamamen vazgeçmek mümkün olamamaktadır. Bu nedenle merkezî ve mahallî idare arasında bir görev bölüşümüne gitmek zorunluluğu vardır.

Bu bölüşüm; merkezî idarenin fidan sağlamak, fidan dikmek, ağaçlandırılacak alanın toprak etütleri ve planlanması gibi hizmetleri yapması, il özel idarelerinin de elverişli alanları sağlaması, bakım ve koruma işlerini yürütmesi şeklinde olabilir. İl özel idarelerin bu hizmeti yaparken belediye ve köy gibi diğer mahallî idarelerle de işbirliği yapma olanakları kısıtlanmamalıdır.

5 — Sergiler Açmak ve Yarışmalar Düzenlemek

Sergi ve yarışmalar, iyi nitelikli ürün yetiştirmeyi özendirmek amacıyla yapılmaktadır. Bu hizmet, il özel idarelerinden başka, Tarım Bakanlığı ve ziraat odalarının da görevleri arasında yer almıştır. Yapılan incelemede, hemen her ilde meyve, sebze, üzüm, pamuk ve tütün gibi

ilde yetişen çeşitli ürünler için sergi, yarışma ve tarla günlerinin yapıldığı saptanmıştır.

Bu sergi ve yarışmaların düzenlenmesi ve derece alanlara, özendirme amacıyla verilecek ödüller için genellikle Tarım Bakanlığı bütçesinden harcama yapılmaktadır. Bununla beraber il özel idareleri de bütçe olanaklarına göre az çok ödenek ayırmaktadırlar. Bazı illerde ziraat odaları ile çeşitli banka ve hizmetle ilgili müesseselerin de derece alan yarışmacılara ödül dağıttıkları görülmüştür.

Bugünkü haliyle hizmet için yapılan giderin çoğunluğu merkezi idarece yapılmaktadır. İl özel idarelerinin ve diğer kuruluşların katkıları bunu destekler niteliktedir.

Sergi ve yarışmalar, iyi ve kaliteli ürün yetiştirilmesine özendirmek, yeni ürün yetiştirme yöntemlerini üreticiye göstermek ve aynı zamanda ürünleri tüketiciye tanıtmak amacıyla yapılmaktadır. Bu yarışmalar ve ödüllendirme, daha iyi ürün yetiştirme bakımından üreticilerin yarışma ve daha fazla gelir sağlama duygularını kamçulamaktadır.

Bu yönü ile olduğu kadar sözlü uyarmalardan çok bizzat gözlediği olaylara değer verme alışkanlığında bulunan köylümüzün yeni yöntemleri benimseme ve uygulamasında da büyük yarar sağlamaktadır.

Yararı ve gereği açık olan bu hizmetin, hangi kamu kuruluşu tarafından yapılması gerektiğini saptarken sergi ve yarışmaları iki kısma ayırmakta yarar vardır :

a) Bölge ve Yurt Çapında Sergi ve Yarışmalar Düzenlemek :

Bu çalışma, ziraî ürünleri geniş bir alanda, iç ve dış pazarlarda tanıtmak amacını gütmektedir. Yurt içinde ve dışında sergiler açmak, fuarlara katılmak gibi çabaları da bu arada görmek gerekir. Millî ekonomiyi çok yakından ilgilendiren bu hizmetin mahallî idareler eliyle yürütülmesi olanaksızdır. Görev, merkezî idareye ait olmalıdır.

b) İl Çapında Sergi ve Yarışmalar Düzenlenmesi :

Hemen hemen her ilin tarım ürünleri bakımından yersel özellikleri ve ihtiyaçları bulunmaktadır. Sergi ve yarışmaların, ilin koşullarına uygun ürünleri ve üretim yöntemlerinin halka tanıtılmasındaki büyük yararları gözönünde tutularak, düzenli bir biçimde yürütülmesi gerekir.

İl içinde yapılacak bu hizmetlerden öncelikle, hem üretici hem de tüketici olarak, il halkının yararlanacağı güphesizdir. Bu nedenle de

mahallî nitelik arzeden bu hizmetin il özel idarelerince, gerektiğinde diğer mahallî idarelerle de işbirliği yaparak, yürütülmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

6 — İl Tarımının Gelişmesi İçin Her Türlü Tedbiri Almak (İ.U.V. Kanunu Mad 78/4)

İ.U.V. Kanunundaki bu hüküm, bütün tarımsal çalışmalarını kapsayacak genişliktedir. Sınırı ve kapsamı belirtilmemiş bu görevle ilgili olarak il özel idarelerinin fiilen yaptıkları veya yapımına katıldıkları bazı hizmetler saptanmıştır. Bunları,

- a — Tarımsal sulama,
- b — Sıvat yapımı,
- c — Selektör evi yapımı,
- ç — Tarımsal savaş,
- d — 4-K hizmetleri,

Olarak belirtmek mümkündür.

a — Tarımsal Sulama

Bu görevin yurt çapında uygulanması, 7457 sayılı Kanunla Toprak-Su kuruluşuna verilmiştir. Bu kuruluş, saniyede 500 litreye kadar olan sulama sandajlarını ve tesislerini yapmaktadır.

Daha büyükleri DSİ tarafından yürütülmektedir. İl özel idarelerinin bu hizmeti yürütecek birimi bulunmadığından bütçelerinden bu amaçla ayırdıkları ödenegî, Toprak - Su eliyle sarfetmektedirler. Bu amaçla ödenek ayıran ancak bir iki il özel idaresi vardır.

Araştırmada, Konya Özel İdaresinin 4 sondaj makinesi aldığı, İstanbul Özel İdaresinin de 1966-67 yıllarında 3 köyün sulama tesislerini bu yolla yaptırdığı anlaşılmıştır.

Sulama tesislerinin yapılması, sondaj ve sulama işlemi, teknik bilgi isteyen işlerdendir. Rastgele yapılacak sulama araziye çoraklaştırarak yarardan çok zarar verebilmektedir. Sulama tesislerinin yapımının il'i birim almak kolay ve ekonomik bir yöntem değildir. Özellikle büyük sulama tesisleri, bir kaç ili içine alan bölgesel niteliklere sahip olmaktadır.

Sulama işleri geniş ve uzun zaman isteyen etüt ve araştırmaları gerektirmektedir. Halen yurdumuzda sulanabilecek arazinin ancak % 15 ine yakın bir kısmı sulanmaktadır. Millî ekonominin tarıma dayalı yapısı dikkate alınınca hizmetin, büyük bir önemle ve yurt çapında ele alınması gereği ortaya çıkmaktadır.

Malî yönden oldukça pahalı olan bu hizmet dalındaki yatırımlar için il özel idarelerinin olanakları hiç bir zaman yeterli olmamıştır. Bundan sonra da ne kadar gayret edilirse edilsin olanakların bu ağır hizmeti karşılayabilecek seviyeye ulaşabileceğini beklemek güçtür.

Bu nedenlerle hizmetin il özel idarelerine bırakılmasının hizmet yönünden yararlı olmayacağı anlaşılmaktadır. Esasen İ.U.V. Kanununda, yukarda da belirtildiği gibi, il özel idarelerine bu konuda çok görev veren açık bir hüküm de yoktur.

b — Sıvat Yapımı

Bazı il özel idare bütçelerine konulan ödenekle sıvat yapıldığı saptanmıştır. Tarım Bakanlığı, mera düzeltilmesi ve hayvancılığın gelişmesi amacıyla hayvan sulanması için sıvat yaptırmaktadır.

Bu çalışmaya halk katkısı, taş, kum ve çakıl sağlamak biçiminde olmaktadır. Bazı illerde Bakanlık ödeneği yeterli olmadığından ya da daha fazla sıvat yapmak amacıyla il özel idare bütçesinden de para verilmektedir.

1969 yılından itibaren Tarım Bakanlığı, bu hizmet için ödenek ayırmaktan vazgeçmiştir. Gerekçe olarak, demonstratif nitelikte yapılan çalışmalarda halka, bu tesislerin öneminin ve yararının benimsetildiği ve yapımı da çok parayı gerektirmeyen sıvatı köylülerin kendi olanakları ile yapmaya başladığı, bu nedenle Devletin çalışmasına artık gerek kalmadığı fikri ileri sürülmektedir.

Merkezî idare, konu ile doğrudan doğruya ilgilenmeyebilir. Ancak, bu ilginin birden bire kesilmesi de bir boşluk yaratacaktır. İl özel idareleri, köylüyü, olanaklarının tükendiği yerde desteklemek ve özendirerek üzere bu boşluğu doldurabilirler. Hizmet mahallidir. Hizmetten birinci derecede yararlanacak da o il halkıdır. Uygulamada çok görülen şekli ile, köylünün sağlayamadığı ya da sağlamada güçlük çektiği, proje yapmak gibi teknik veya demir, çimento gibi malzeme yardımını il özel idareleri üstlenilebilir.

c — Selektör Evi Yapımı

Tarım Bakanlığı, tarım ürünlerinin verimini artırmak, kalitesinin yükseltmek ve çeşitli zararlılardan korumak için tohum temizleme tesisleri (selektör evleri) kurmaktadır. (3203 sayılı Kanun, Mad. 6)

Ancak, merkezî idare ödeneginin yeterli olmaması halinde ya da daha fazla tesis kurmak amacıyla bazı il özel idare bütçelerinden de harcama yapılmaktadır. Ancak, daha çok geliri elverişli birkaç il özel idaresi bu konuda ödenek ayırabilmektedir.

1968 Yılı İcra Programında da, tohum ilâçlama ve temizleme tesislerinin Tarım Bakanlığınca kurulması, fakat kurulan tesislerin işletilmesinin tesisten yararlanacak olan köylüye devri olanaklarının araştırılması öngörülmüştür.

Uygulamada il özel idareleri, özellikle ve daha çok temizleme ve ilâçlama makinelerinin konulacağı binaların yapımında ve onarımında katkıda bulunmaktadır.

Tesislerin işletilmesini köylüye bırakmak kanımızca erkendir ve bu tesislerden çoğu defa birden fazla köy halkı yararlanmaktadır. Bu nedenle bakım ve işletmede anlaşmazlıklar çıkabilir. Görev, kurulma ve işletme olarak il özel idarelerine bırakılabilir. Makinelerin sağlanmasında il özel idarelerinin karşılaşacakları güçlükler, merkezî idare yardımları ile önlenebilir.

ç — Tarımsal Savaş

Tarım zararlıları ile savaş görevi asıl olarak, 6963 sayılı Ziraî Mücadele ve Ziraî Karantina Kanununun 43 üncü maddesiyle merkezî idareye (Tarım Bakanlığı) verilmiştir.

Tarımsal savaşın amacı, ürün kaybını önlemek ya da en aza indirmek ve nitelik yönünden dış pazarlarda satışı engelleyecek hastalık ve zararlılardan korumak olarak belirtilebilir.

Tarım Bakanlığı Ziraî Mücadele ve Ziraî Karantina Genel Müdürlüğü bu amaca ulaşmak için, mücadeleyi şu esaslara uygun olarak planlamaktadır :

a — Tarımsal savaşın önemini ve yöntemini üreticiye öğretip, üreticiyi mücadeleyi kendisi yapabilecek hale getirmek için demonstrasyon çalışmaları yapmak.

b — Ani salgın ve hızlı yayılma gösteren ve önlenmesi çiftçinin gücü dışında kalan hastalık ve zararlılara karşı her türlü ihtiyacı Devletçe karşılamak suretiyle savaşmak.

c — Kültür bitkilerine zarar veren hastalık ve zararlıların yayılma alanlarını saptamak ve gelişmelerini izlemek, bunların yoğunluk ve zararlılık derecelerini saptayarak mücadele yapılması gereken hallerde ilgilileri uyarmak ve özendirmek.

ç — Tarımsal savaşın çiftçiler tarafından benimsenmediği yerlerde, çiftçilerin asıl güçlerini harekete geçirerek teknik yardım ve denetim suretiyle örnekleme savaş yapmak.

d — Halkın hizmeti benimsediği bölgelerde tarımsal savaşın başlama ve bitme zamanlarını saptamak ve ilgililere duyurmak, kullanılacak tarım ilâçlarını belirtmek ve piyasada hazır bulundurulmasını sağlayacak tedbirleri almak.

Tarımsal ürünleri hasardan korumanın millî ekonomideki önemi dikkate alınınca bu görevi il özel idarelerine bırakmak uygun görülmektedir.

Tarım hastalık ve zararlıların durumunu yurt dışında da izlemek ve araştırma yapmak gereklidir. Bu nedenle görevin şimdiki gibi merkezî idarece yürütülmesi yararlı olacaktır.

d — 4-K Hizmeti

Bu örgüt, A. B. Devletlerindeki 4 H örgütüne benzetilerek kurulmuş ve 1957 den itibaren uygulanmasına başlanmıştır. Amacı, 10-18 yaşlarındaki çocuklara, tarım, el sanatları ve ev idaresi konularında belli bir yöntem içinde eğitim ve öğretim vermek ve böylece bilgili ve iyi ahlâklı vatandaşlar olarak yetişmelerine yardımcı olmaktır.

Görev, esas itibarıyla merkezî idarece ele alınmıştır. Ancak, olanakları yeterli il özel idareleri de fiilen hizmetin yapımına katılmaktadırlar.

4-K örgütü kurulan illerde, bölge ve ilin özelliklerine göre, sebze, meyve yetiştirilmesi, hayvan besleme, bıkı, dikiş, gıda saklanması, konservecilik, hasır örmeciliği, tavukçuluk, arıcılık ve kuzu bakımı gibi konuların öğretimi ile ilgili projeler uygulanmaktadır. İzmir ilinde Gümüldür köyü plajında bir de 4-K kampı kurulmuştur. Burada, kamp-taki çocuklar için hem öğrenim yapılmakta hem dinlenmeleri sağlanmaktadır.

Görev, Tarım Bakanlığına aittir. (3203 sayılı Kanun, Mad. 6) Ancak, il özel idareleri de fiilen ilgilenmektedirler. Asıl amaç köy çocuklarını eğitmek olduğuna göre hizmetin mahallilik yönü ağırdır. Bu itibarla görevi il özel idarelerine devretmek, daha doğrusu fiilen bir kısmının yürüttüğü görevi yayarak hukukileştirmek gerekir.

Buna karşı il özel idarelerinin malî güçsüzlüğü haklı olarak ileri sürülebilecektir. Bu doğrudur. Ancak merkezî idare halen yaptığı hacamaları, para, araç, gereç yardımı biçiminde il özel idarelerine verebilir.

İl özel idareleri, merkezî idarenin genel emri ve denetimi altında hizmeti yürütebilirler. Asıl olan olanakların en yararlı biçimde değerlendirilmesidir. İl özel idareleri hizmetle yükümlü kılınırsa halk katkısı daha fazla sağlanacak ve ilin ihtiyaçları daha iyi saptanabilecektir. Ayrıca hizmetin amacı ve uygulaması, halk eğitim hizmetleri ile hemen hemen aynı olduğundan bir arada ele alınıp yürütülmesi daha doğru olacaktır. Hizmette tutarlılık sağlamak ve aynı nitelikteki hizmetleri bir kuruluşta toplamak gereği de dikkate alınarak, hizmetin yürütümü il özel idarelerine bırakılmalıdır.

B — İL TARIMININ DONATIMI İLE İLGİLİ GÖREVLER

Bu kısımda tarımın makineleşmesi ve kredi kolaylıklarının sağlanması amacına yönelmiş görevler bulunmaktadır.

1 — Tarım Araçları İçin Depolar Açmak ve Tarım Araçları Sağlayarak Çiftçilere Kiralamak ya da Satmak

İ.U.V. Kanunıyla, 1913 yılında il özel idarelerince verilen bu görev hiçbir ilde uygulama alanı bulamamıştır. Bu hizmet «ziraat alet ve makinelerini yaymak, teşvik ve murakebe etmek» biçimindeki hükümle Tarım Bakanlığına verilmiştir. (3203 sayılı Kanun Mad. 6) 4604 sayılı Kanunla bir merkezî idare kuruluşu olarak kurulan Ziraî Donatım Kurumunun amacı da tarım aletlerini sağlayarak peşin ya da kredili olarak üreticiye satmaktır. Bunun için Kuruma, ziraî, ticarî ve sınaî tesisler kurmak, işletmek gibi geniş yetkiler verilmiştir. Kurum, yurdun birçok yerinde satış şubeleri açmış durumdadır.

Tarım Bakanlığı, gerek kendi bütçesinden gerekse kendisine bağlı çeşitli döner sermaye olanaklarından yararlanarak sağladığı çeşitli

araç ve makineleri, illerdeki kuruluşlarına vermektedir. Bu aletler, çeşitli demonstratif çalışmalarda halka tanıtılmaktadır.

Bazı il özel idare bütçelerinden çeşitli ziraî araçların satın alındığı olmaktadır. Ancak, belirtmek gerekir ki, bu katkı genellikle çok azdır. Tarım araçlarının çiftçiye kira ile verilmesi dışında, hizmetin diğer kısmı merkezî idarece yerine getirilmektedir.

Kiraya verme işlemi daha çok özel sektör eliyle ve özellikle Güney ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde, gelişmektedir. Bu durumda teknik, ticarî yönleri de bulunan hizmetin yapılmasını bu görevleri yürütebilecek kuruluşu da bulunmayan il özel idarelerine vermek yararlı olmayacaktır. Görev, il özel idarelerinden alınmalıdır.

2 — Tarım Yardımlaşma Ortaklıkları (Teavün Şirketleri) Kurmak

İ.U.V. Kanunu, üreticinin ihtiyaç duyduğu krediyi sağlamak üzere il içinde yardım ortaklıkları kurulmasını öngörmüştür. Ancak bu sandıklar 1913 yılından beri hiçbir ilde fiilen kurulamamıştır. Bu görev, Ziraat Bankası ile 2836 sayılı Kanunla kurulmuş ve bu Bankanın denetiminde bulunan Tarım Kredi Kooperatifleri tarafından yerine getirilmektedir. Tarım konusunda üreticiye yeteri kadar kredi verilmediği ve verilen kredilerin kontrol edilmediği genellikle bilinen bir husustur.

Ancak, bu aksaklıkların bulunması hizmetin bu kuruluştan alınmasını gerektirmez. Bu kuruluşlar kredi konusunda uzmanlaşmışlardır. Ayrıca sermaye yaratmak bakımından da il özel idareleri çok güçsüz kalmaktadırlar.

Örneğin 1967 yılında Ziraat Bankasının sağladığı kredi 1.319.419.000 liradır. Oysaki aynı yıl bütün il özel idarelerinin bütçe toplamaları 520.000.000 liradır.

Bu nedenlerle fiilen yapılmayan bu görev, il özel idarelerinden alınmalı ve böylece hukukî ve fiilî durum arasında beraberlik sağlanmalıdır.

C — DİĞER TARIM GÖREVLERİ

1 — Tarım Okulları Açmak

Görev, eğitim hizmetleri bölümünde incelendiğinden burada tekrar ele alınmamıştır.

2 — Tarım Müzeleri Açmak

İ.U.V. Kanunu ile bu görev il özel idarelerine verilmiştir. Daha sonra, Tarım Bakanlığı ve ziraat odaları da müze açmakla görevli kılınmıştır. Ancak ne il özel idareleri ne de ziraat odaları bu hizmeti yapmamışlardır.

Halen Bakanlıkça yönetilen iki müzeden biri Ankara'da diğeri de İzmir'dedir.

Bir kuruluşun müze niteliğini taşıyabilmesi için devamlı halka açık, sergileme ve gösterme olanaklarına sahip ve aynı zamanda tarım araçlarının tarihî gelişimini gösterecek karekterde olması gerekmektedir.

Bu ayırımın yapılabilmesi şüphesiz hem tarım hem de müze uzmanlarına ihtiyaç gösterecektir. Ayrıca, müze de sergilenebilecek nitelikte araç, gereç vb. toplanması ve bunların sergilenmeye hazırlanması ve müzenin bakım ve yönetim giderlerinin karşılanması da önemli konulardır. Bu nedenlerle her ilde müze kurmaya çalışmak pahalı olacağı gibi çok defa da müzede yer alan araç, gereç bakımından da güçsüz ve ilgi çekici nitelikte olmayacaktır. Bu nedenle tarım müzelelerinin kurulması görevi merkezî idareye ait olmalıdır.

3 — Çeltik Ekimi İle İlgili Görevler

Çeltik ekimi, 1936 tarihli 3039 sayılı Kanunla düzenlenmiştir. Anılan Kanunla ekimin düzenlenmesi görevi esas itibariyle il ya da ilçe çeltik komisyonlarına bırakılmıştır.

Ancak konu ile ilgili malî işlemleri yürütme görevi il özel idarelerine verilmiştir. Ayrıca il özel idarelerine yeni ark yapmak ve daha önce yapılmış sulama arklarını temizlemek, bakım ve onarım işlerini yapmak yükümlülüğü verilmiştir. (3039 sayılı Kanun, Mad. 12, 14, 31)

Yapılan araştırmada il özel idarelerinin, çeltik komisyonlarına ait bütçe ve saymanlık işlemleri dışında fiilî bir hizmet yapmadıkları anlaşılmıştır. Gerek çeltik komisyonları gerekse bunlara bağlı olarak çalışan «mutemet heyetlerinin» kurulmasında ve çalışmalarında il özel idarelerine görev verilmemiştir.

Görev merkezî idarede Tarım Bakanlığınca, illerde de asıl olarak bu Bakanlığın örgütü tarafından yürütülmektedir. Diğer taraftan bu-

gün çeltik ekicileri, sulamanın verime etkisini anlamış olduklarından artık su arklarının yapılması, onarımı ve temizlenmesi gibi doğrudan doğruya kendi çıkarlarını ilgilendiren konularda il özel idarelerinin ya da diğer kuruluşların harekete geçmesini beklememektedirler.

4081 sayılı Kanunla, tarımsal amaçla kullanılan su arkları, korunması gereken çiftçi mallarından sayılmıştır. Koruma heyetleri aynı zamanda bu arkların temizlenmesi ve bakımı ile de uğraşmaktadırlar.

Çeltik, yurdun her tarafında ekilmemektedir. Bu nedenle görevi il özel idarelerine vermekte bir yarar yoktur. Şimdiye kadar çeltik ekimi yapılan yerlerde bile konuya tamamen ilgisiz kalmış bu idareleri zorlamak anlamsızdır. Görevi tamamen mahallî bir hizmet sayarak çiftçi mallarını koruma heyetlerine ya da belediye veya köy idarelerine vermek uygun görülmektedir.

Hizmetle ilgili araştırma, yayın ve denetim gibi konular da Tarım Bakanlığına devredilmelidir.

D — SORUNLAR ve ÖNERİLER

1 — Sorunlar

İl özel idarelerinin tarım hizmetleri yönünden sorunlarını yukarıdaki açıklamaların ışığı altında şöylece özetlemek mümkündür :

a — İl özel idareleriyle merkezî idare kuruluşları arasında, tarım hizmetleri yönünden tam bir görev karışımı vardır. İl özel idarelerine verilen görevler, kapsam ve sınırları belli edilmeden aynı zamanda Tarım Bakanlığı, Devlet Üretme Çiftlikleri, Tarım Kredi Kooperatifleri, Toprak-Su, DSİ, Ziraî Mücadele ve Ziraî Karantina Genel Müdürlüğü gibi merkezî idare kuruluşlarına da verilmiştir.

b — Mahallî nitelikte pek çok hizmetler (fidanlık kurmak, bedelsiz fidan ve tohum dağıtmak, tarım ürünleri için sergi açmak, 4-K hizmetlerini yürütmek vb.) merkezî idare kuruluşlarına, merkezî idarece yüklenilmesi gereken bazı görevler de (örnek ve deneme çiftlikleri kurmak, orman yetiştirmek, tarım okulları açmak, tarım yardımlaşma ortaklıkları kurmak, tarım aletleri sağlamak ve çiftçilere satmak vb.) aynı zamanda il özel idarelerinin sorumluluğuna verilmiştir.

c — Tarım görevleri yönünden, ilgili merkezî idare kuruluşlarıyla il özel idareleri arasında işbirliği, işbölümü ve koordinasyon yönlerinden düzenleyici hükümler bulunmamakta, ilgili idareler arasında hizmet bağlantısı kurulamamaktadır.

ç — Tarım Bakanlığı, il özel idarelerine bırakılan tarım görevleri için planlayıcı, standartları saptayıcı, yol gösterici, yardım edici ve denetleyici görevler yapmamaktadır. Bu konuda açık hükümler yoktur.

d — İl özel idarelerine bırakılan bazı görevlerin, örneğin; «il tarımının gelişmesi için her türlü tedbiri almak» gibi, sınır ve kapsamı belli değildir.

e — İl özel idarelerinin kendi sorumluluğuna verilen tarım görevlerini yürütecek örgüt ve personeli yoktur. Bu görevler, merkezî idarenin taşra kuruluşlarında bulunan teknik personel aracılığı ile yürütülmekte bunlar da aslî görevlerini gözönünde tutarak il özel idarelerinin tarım görevlerini genellikle ihmal etmektedirler.

f — İl özel idareleri, tarım hizmetlerini yürütecek malî güçten yoksundurlar.

Yurt çapında tarımsal görevlerin tümünden sorumlu bulunan Tarım Bakanlığı, yapılması il özel idarelerine bırakılan görevler için bu idarelere belirli esaslara göre yeterli malî yardımda bulunmamaktadır.

2 — Öneriler

İl özel idareleriyle diğer kuruluşlar arasında kapsam ve sınırları belirtilerek bir görev ayrımı yapılmalıdır. Bu ayrım; yersel nitelikli ve daha çok o yer halkının yararlanacağı hizmetler ile mahallen yapılmaları daha ekonomik, verimli ve etkin olacağı anlaşılan ve mahallî özelliklere göre şekillenmesi ve geliştirilmesi gerekli olan hizmetler, mahallî idarelere bırakılmalıdır.

Bu amaçla, il tarımının gelişmesine ilişkin görevlerden;

a) Fidanlık kurmak ve halka ücretli ya da ücretsiz fidan dağıtmak,

b) Yabani ağaçları aşılayarak yararlı hale getirmek ve bu amaçla aşıcı yetiştirmek üzere kurslar açmak,

c) Tarım ürünleri için il içinde sergiler açmak ve yarışmalar düzenlemek,

ç) İl içinde halkın gezi ihtiyacını karşılamak amacıyla orman parkları ve koruluklar düzenlemek,

d) 4-K hizmetlerini halk eğitim ile koordineli bir şekilde yürütmek,

e) Sıvat yapımında köy idarelerine teknik ve malî yardımda bulunmak,

f) Tohum temizleme tesisleri kurmak,

Gibi görevler il özel idarelerine ait olmalıdır.

Bunlar dışında kalan ve halen il özel idarelerinin görevli oldukları,

a — Örnek ve deneme çiftlikleri kurmak,

b — Orman yetiştirmek,

c — Tarım okulları açmak,

ç — Tarım müzeleri kurmak,

d — Tarım yardımlaşma ortaklıkları kurmak,

e — Tarımsal sulama tesisleri kurmak,

f — Tarımsal savaş hizmetlerini yürütmek,

g — Bölgesel veya yurt çapında veya uluslararası düzeyde tarımsal sergi ve yarışmalar düzenlemek,

ğ — Tarım araçları için depolar kurmak ve halka tarım araçları satmak,

h — Çeltik ekimi ile ilgili hizmetleri yürütmek,

Gibi görevlerle il özel idareleri ilgilenmemelidir. Bunlar esas itibarıyla merkezî idarece yürütülmelidir. Merkezî idare, il özel idarelerine bırakılan görevlerin yeterli şekilde yapılmasını sağlamak için; hizmet standartlarını saptamak, üretimin artırılması, pazarlama, yurt dışına satışın ve kooperatifçiliğin geliştirilmesi gibi konularda araştırmalar yapmak, il özel idare hizmetlerini denetlemek ve bunlara teknik ve malî yardımlarda bulunmakla da yükümlü olmalıdır. Merkezî yardımlar, il özel idarelerini daha fazla hizmet yüklemeye özendirerek biçimde kullanılmamalıdır.

**İl Özel İdarelerinin Tarımla İlgili Görevleri ve Bunları
Uygulayan Kuruluşlar**

Görev	B u g ü n k ü D u r u m		T a v s i y e y e G ö r e	
	Hukukî Görevli Kuruluş	Görevi Fiilen Yapan Kuruluş	Görevli Kuruluş	Yardımcı Kuruluş
Örnek ve deneme çiftlikleri kurmak	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı 3. Ziraat Odaları 4. D.Ü.Ç.	Tarım Bakanlığı	1. Tarım Bakanlığı 2. D.Ü.Ç.	
Fıdanlık kurmak ve halka fıdan dağıtmak	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı 3. D.Ü.Ç. 4. Ziraat Odaları	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı 3. D.Ü.Ç.	1. İl Özel İdareleri 2. D.Ü.Ç.	Merkezi İdare
Yabancı ağaçları aşılamak ve aşıcı yetiştirmek	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı	İl Özel İdareleri	Tarım Bakanlığı
Orman yetiştirmek	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı (Orman Bak.)	Orman Bakanlığı	Orman Bakanlığı	
Gezi yeri için orman yetiştirmek	1. İl Özel İdareleri 2. Orman Bakanlığı	Orman Bakanlığı	İl Özel İdareleri	Orman Bakanlığı
Sergi ve yarışmalar düzenlemek	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı 3. Ziraat Odaları	1. Tarım Bakanlığı 2. İl Özel İdareleri	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı	1. Tarım Bakanlığı 2. Ziraat Odaları
Tarım müzeleri açmak	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı 3. Ziraat Odaları	Tarım Bakanlığı	Tarım Bakanlığı	İl Özel İdareleri
Tarım yardımlaşma ortaklıkları kurmak	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Kredi Kooperatifleri	Tarım Kredi Kooperatifleri	Tarım Kredi Kooperatifleri	

G ö r e v	B u g ü n k ü D u r u m		T a v s i y e y e G ö r e	
	Hukuken Görevli Kuruluş	Görevi Füllen Yapan Kuruluş	Görevli Kuruluş	Yardımcı Kuruluş
Tarım araçları için depo açmak ve çiftçilere araç kiralamak ya da satmak	1. İl Özel İdareleri 2. T. Ziraat Donatım Kurumu 3. Tarım Bakanlığı	T. Ziraat Donatım Kurumu	T. Ziraat Donatım Kurumu	
Çeltik ekimi ile ilgili görevler	1. İl Özel İdareleri 2. Çeltik Komisyonları 3. Tarım Bakanlığı	1. İl Özel İdareleri 2. Çeltik Komisyonları 3. Tarım Bakanlığı	Çiftçi Mallarını Koruma Heyeti	Tarım Bakanlığı
Tarımsal sulama	1. Toprak-Su 2. D.S.İ.	1. İl Özel İdareleri 2. Toprak-Su 3. D.S.İ.	1. Toprak-Su 2. D.S.İ.	
Sıvat yapımı	Tarım Bakanlığı	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı	Köy İdareleri	İl Özel İdareleri
Selektör evleri yapılıması	Tarım Bakanlığı	1. Köy İdareleri 2. Tarım Bakanlığı	İl Özel İdareleri	Tarım Bakanlığı
Tarımsal savaş	1. Ziraat Mücadele ve Ziraat Karantina Gn. Md. 2. Tarım Bakanlığı	1. İl Özel İdareleri 2. Ziraat Mücadele ve Ziraat Karantina Gn. Md. 3. Tarım Bakanlığı	Tarım Bakanlığı	
4-K hizmeti	Tarım Bakanlığı	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı	İl Özel İdareleri	Tarım Bakanlığı
Tarım okulu açmak	1. Tarım Bakanlığı 2. İl Özel İdareleri	Tarım Bakanlığı	Merkezi İdare	

V — HAYVANCILIKLA İLGİLİ GÖREVLER

Yurdumuzun doğal şartları, hayvancılığa elverişli bir ortam yaratmaktadır. Özellikle doğu bölgelerimiz geniş meraları ile hayvancılığa çok elverişlidir. Bu elverişli ortama rağmen, hayvancılık yurdumuzda daha çok aile işletmelerinin kendi ihtiyaçlarını karşılayabilme alışkanlığı içinde yapılmaktadır.

Hayvancılığın iyileştirilmesi ve geliştirilmesi amacıyla çıkarılan pek çok kanunla çeşitli kamu kuruluşlarına bir takım görevler verilmiştir. Bu kuruluşlar arasında il özel idareleri de bulunmaktadır.

Başlangıçta İ.U.V. Kanunu il özel idarelerini, il içinde damızlık hayvan depoları kurmak, ehli hayvan sergileri ve at yarışları düzenlemek, bunlar için ödül vermek gibi hizmetlerin yürütülmesi ile görevli kılınmışken çeşitli kanun ve tüzüklerle sonradan bir çok yeni görevler daha verilmiştir.

Hemen belirtelim ki, il özel idarelerine verilmiş görevlerin birçoğu aynı zamanda başka kuruluşlarca da yürütülmektedir. Başka bir deyimle veterinerlik hizmetlerinin yürütülmesinde de il özel idareleriyle diğer kamu kuruluşları arasında görev karışimleri vardır. Hizmet bazan ayrı iki kuruluşça yürütülerek israflara yol açılmakta ya da hiç yapılmamaktadır.

Bu durumun oluşturduğu olumsuzluğu gidermek amacıyla, kuruluşlar arasında bir görev bölüşümü yapmak zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

Aşağıda her görevin durumu incelenirken bu görevlerin il özel idareleri tarafından yürütülmesinin gerekli olup olmadığı da saptanacaktır. Merkezî idarece yapılması uygun görülen görevlerin, bu idarenin bütünü içinde hangi kuruluşça yürütülmesi gerektiğini belli etmede genellikle ayrıntıya girilmeyecektir.

İl özel idarelerinin hayvancılıkla ilgili görevlerini 4 bölümde incelemek mümkündür

- A — Hayvancılığı teşvik görevleri.
- B — Hayvan neslinin ıslahı ile ilgili görevler.
- C — Hayvan yemi sağlanması ile ilgili görevler.
- Ç — Bulaşıcı hayvan hastalıkları ile savaş görevleri.

A — HAYVANCILIĞI TEŞVİKLE İLGİLİ GÖREVLER

Bu grupta yer alan görevlerin amacı, teknik ve ekonomik kural-lara göre hayvancılığın gelişmesini özendirmek ve korumaktır.

1 — Ehli Hayvan Sergileri ve Yarışmaları Düzenlemek

Bu görev, İ.U.V. Kanunu ile il özel idarelerine ve aynı zamanda 3203 sayılı Kanunla da Tarım Bakanlığına verilmiştir.

Her yıl birçok il ve ilçelerde, çeşitli hayvan sergileri açılmaktadır. Belirli yerlerde açılan ve bir iki gün gibi kısa süreli olan bu sergilerde, o çevre halkının yetiştirdiği çeşitli hayvanlar halka gösterilerek özel-likleri tanıtılmaktadır. Sergi sonunda belirli nitelikleri ile derece alan hayvanların sahiplerine ödül verilmektedir.

Bu sergilerin düzenlenmesi, programlarının hazırlanması ve ser-ginin diğer idarî işleri il veteriner müdürlüğünce yürütülmektedir. Ser-gi ve ödül giderleri için hem Devlet hem de il özel idare bütçelerinden harcama yapılmaktadır. İl özel idarelerinin malî olanakları genellikle yetersiz olduğundan, bu görev için ayırdıkları ödenekler de az olmak-tadır. Hatta birçok il özel idaresi hiç ödenek ayıramamaktadır. Böyle olunca sergi giderlerinin tamamı ya da büyük bir kısmı devlet bütçe-sinden karşılanmaktadır.

Bazı illerde, derece alan yetiştiricilere, Ziraat Bankası ve Ziraat Odaları gibi kuruluşlar da ödül vermek suretiyle hizmete katkıda bu-lunmaktadırlar.

İl özel idare olanağı yeterli olmayan illerde, devlet bütçesinden de ödenek verilmediği zamanlar bu sergiler ya hiç açılmamakta ya da sayıları azalmaktadır.

Bu hizmetin yürütülmesinde, iki ayrı görüş saptanmıştır. Daha çok Tarım Bakanlığı yetkililerince öne sürülen birinci görüş; «Türkiye çapında hayvancılığı ıslah ve üretim politikası tek elden yönetilmelidir. Her il kendine göre bir politika izleyecek olursa, bunları yurt çapında koordine etmek güçleşecek ve millî bir politika uygulamasına gidile-meyecektir. Onun içindir ki 3203 sayılı Kanun, hayvancılıkla ilgili ge-nel politikanın saptanması ve uygulanması görevini Tarım Bakanlığı-na vermiştir.

Uygulanan ve uygulanması istenilen hayvancılık politikasının halka gösterilmesi, tanıtılıp benimsetilmesi ve öğretilmesi amacını güden sergi ve yarışmalar düzenlenmesi görevi de tek elden merkezî idarece yürütülmelidir. Bu hizmet, il özel idarelerinin inisiyatifine bırakılmamalıdır. Ancak, görev Tarım Bakanlığınca yürütülmek kaydıyla il özel idareleri malî yönden hizmete katkıda bulunabilirler.» biçimindedir.

Buna karşılık il özel idarelerinin yetkili temsilcileri de, il ya da ilçe çapında düzenlenen sergilerden daha çok mahallî halkın yararlandığını ve hizmetin mahallî halka dönük olduğunu öne sürerek özendirici nitelikteki sergi ve yarışmaları düzenleme görevinin il özel idarelerine ait olması gerektiğini savunmaktadırlar.

Daha çok bizzat gördüklerine inanan ve onu benimseyen halkınızın eğitilmesi yönünden bu sergi ve yarışmalar düzenlenmesi önemli bir hizmet niteliği kazanmaktadır. Bu bakımdan sık sık sergi ve yarışmalar düzenlenmesi yararlıdır.

Uygulamada, görev hem Tarım Bakanlığınca hem de il özel idarelerine verilmiştir. Ancak, her birinin neler yapacağı ve hizmete hangi ölçülerde katılacağı belli edilmediği, diğer bir deyimle görevlerin ve kuruluşlar arasındaki ilişkilerin sınırları açıkça belirtilmemiş olduğu için hizmet, düzenli ve verimli bir biçimde yürütülmemektedir.

Burada bir noktaya daha değinmekte yarar vardır. Sergi ve yarışmaların düzenlenmesini, il içinde, bölgesel ya da yurt çapında düzenlemek mümkündür. Hatta yurt hayvancılığının uluslararası sergi, panayır veya fuarlarda tanıtılması gibi amaçlarla hareket edilmesi mümkündür. Bu gibi, niteliği ve kapsamı değişik durumlar dikkate alınarak görevli kuruluşların saptanmasında belirli ölçüleri kullanmak mümkün görülmektedir.

Hiç şüphesiz hayvancılığın genel politikasını saptamak, uygulama ve sonuçlarını izlemek bir merkezî idare görevi olmalıdır.

Ancak, merkezî idarece saptanacak kurallara uyarak, il sınırları içinde il halkına hitap edecek sergi ve yarışmalar düzenlenmesinde il özel idareleri görevli kılınabilir.

2 — At Yarışları Düzenlemek

İ.U.V. Kanunu, 904 sayılı İslahı Hayvanat Kanunu, il içinde at yarışları düzenlemek görevini il özel idarelerine vermiştir.

Sonradan, 1953 yılında çıkarılan 6132 sayılı At Yarışları Hakkındaki Kanunun 1 inci maddesi, Ankara, İstanbul ve İzmir'de ve Tarım Bakanlığının önermesi üzerine Bakanlar Kurulunca belirtilecek diğer yerlerde at yarışları düzenlemek hak ve yetkisi Tarım Bakanlığına verilmiştir. Ayrıca, Kanunun 5 inci maddesine göre Bakanlık, yetkisini, at yetiştirme ve iyi at yetiştirmeye özendirme amacıyla kurulmuş ve kamu yararına hizmet eden derneklerden uygun göreceği bir ya da birkaçına devredebilmektedir.

Halen Ankara, İstanbul, İzmir ve Adana illerinde yarış düzenlenmesi Tarım Bakanlığınca Türkiye Jokey Kulübüne bırakılmıştır.

Kulüp, yarış gelirlerinden bir miktarını Bakanlık emrine vermektedir. Bakanlık, bu paraları at yarışları düzenleyen diğer illere göndermektedir. Bu dört il dışında 15 kadar ilde mahallî at yarışları düzenlenmektedir. Bu yarışlar mahallî veteriner müdürlüklerince, Bakanlıktan izin alınarak yapılmaktadır. (6132 sayılı Kanun Mad. 2)

Bakanlık, ödül kazananlara verilmek üzere illere para göndermektedir. Bu illerde yarışla ilgili diğer giderler, il özel idare bütçelerinden karşılanmaktadır.

At yarışları düzenlenebilmesi için at ve binici var olması, yarış alanı ve diğer bazı olanaklarının bulunması gerekmektedir. Ayrıca devamlı ve düzenli yarış yapılabilmesi için büyük tesislere ve daimî bir organizasyona ihtiyaç vardır. Bu nedenlerle her ilde at yarışları düzenlenmesi söz konusu edilemez. Bugün olduğu gibi devamlılık gösteren yarışlar merkezî idarece düzenlenmelidir.

Büyük merkezler dışında il özel idareleri, belediyeler ve hatta bazı köy idarelerince düzenlenmekte olan yarışları da belirli esaslara bağlamak yararlı olacaktır. Mahallen yapılacak bu yarışların düzenlenmesi ve gerekli yarış alanı ve diğer tesislerin kurulması il özel idarelerine bırakılabilir.

Ancak, mahallî olarak düzenlenecek bu yarışların etkisiyle atıcılığın geliştiği şehirlerde göreve devamlılık verilerek yürütülmesi Tarım Bakanlığına bırakılabilir. Bu gibi durumlarda il özel idarelerinin yetkili organlarının görüşü alınmalıdır.

Ayrıca, Jokey Kulüp tarafından düzenlenen yarışlarda, sportif amaç yanında atıcılığın iyileştirilmesi ve geliştirilmesi yönündeki çalışmaların yeterli olup olmadığı üzerinde durulmalıdır.

3 — Cirit Alanları Ayırmak

904 sayılı Islahı Hayvanat Kanununda yer alan bu göreve sonradan çıkarılan kanunlarda rastlanmamaktadır. (Mad. 12)

Bugün merkezî idare, bu konu ile hemen hemen hiç ilgilenmemektedir. Oyun çok fazla mahallî olduğundan, il özel idarelerinin çoğunluğu hizmete ilgi duymamaktadırlar. Bu duruma bakarak cirit alanı ayırmak ve cirit oyunları düzenlemek görevini il özel idarelerinden almak düşünülebilir. Ancak, bu oyunun hem atçılığa özendirerek gelişmesine ortam hazırlaması, hem de tarihî bir Türk oyunu olması nedeniyle yaşatılması ve geliştirilmesi uygun görülmektedir.

Cirit özellik istemeyen, her çeşit düz alanda oynanabilmektedir. Bu nedenle özel bir alan ayırmak gerekmemektedir.

At yarışları düzenlenmesi il özel idarelerine bırakılacağına göre bu idareler, atla yapılan bir spor türü olan cirit oyunu düzenlemek görevini de üstlenebilirler. Böylece mahallî özellik ve ihtiyaçlara cevap verme olanağı doğacaktır.

B — HAYVAN NESLİNİN ISLAHI İLE İLGİLİ GÖREVLER

Bu bölümde, yurt koşullarına uygun olan hayvan ırklarının ıslahı, damızlık sağlanması, üretilmesi ve yetiştiriciye verilmesi amacına yönelmiş görevler incelenecektir.

1 — Sunî Tohumlama

Görev, 904 sayılı Islahı Hayvanat Kanununda değişiklik yapan ve buna yeni hükümler ekleyen 6893 sayılı Kanunla asıl olarak Tarım Bakanlığına verilmiştir.

1926 yılında başlayan ve 1946 yılından sonra daha süratli bir biçimde Tarım Bakanlığınca yürütülen bu çalışmalara, olanakları yeterli birçok il özel idaresi de bütçelerinde ödenek ayırmak suretiyle fiilen katılmışlardır. Ancak bu katkı Bakanlık harcamaları yanında çok az kalmaktadır. Sunî tohumlama, tohumun alınması, üretilmesi, saklanması, gönderilmesi ve aşılınması bakımından özel bilgi ve uzmanlığı gerektiren teknik bir hizmettir.

Ayrıca, yurdun bütün bölgelerinin özelliklerine ve hayvan türlerine göre çeşitli deneylerin yapılacağı merkezî veya bölgesel çapta

teknik deneme merkezleri ve laboratuvarlar kurulması gerekmektedir. Bu hizmetleri il özel idarelerinin ayrı ayrı yürütmelerinin, hizmetin niteliği ve ekonomisi bakımından uygun olmadığı ileri sürülmektedir. Ancak hizmetin bu kısmının merkezî idarece yürütülmek kaydıyla, her ilin kendi özelliklerine göre sunî tohumlama uygulamasını fiilen yürütmesi mümkün görülmektedir. Merkezî idare, yardımcı hizmetleri üstlenmelidir. Böylece hayvan neslinin ıslahı amacına yönelmiş tohumlama hizmetlerinin (tabii ve sunî) bir bütün halinde il özel idarelerince yürütülmesi sağlanmış olacaktır.

2 — Damızlık Hayvan Depoları Kurmak ve Ortak Depolar İçin Damızlık Sağlamak (Tabii Tohumlama)

İ.U.V. Kanunu ile il özel idarelerine verilmiş olan bu görev sonradan, 904 sayılı Kanunla Tarım Bakanlığına, 4604 sayılı Kanunla Türkiye Ziraî Donatım Kurumuna ve bütçe olanakları ile kayıtlı olarak 6964 sayılı Kanunla Ziraat Odalarına da verilmiştir. Diğer görevlerde olduğu gibi bunda da hangi kuruluşun, görevi ne ölçüde yapacağı, diğer kuruluşlarla ilişkilerin nasıl düzenleneceği konusunda bir açıklık yoktur.

Hizmet, genellikle Tarım Bakanlığınca yürütülmektedir. Ancak olanakları yeterli birkaç il özel idaresi, damızlık satın almak ya da merkezî idarece verilen damızlıkların bakım giderlerini kısmen ya da tamamen karşılamak suretiyle hizmete katılmaktadır.

Gerek merkezî idare ve gerekse il özel idaresi tarafından köy idarelerine verilen damızlıkların bakımı da köy halkı için bir külfet olmaktadır.

Bu nedenle İ.U.V. Kanunu ve 904 sayılı Kanun gereğince yapılan bu hizmet tam olarak yürütülememektedir. Köy idaresi, bakımı yapamayınca ister istemez il özel idareleri veya merkezî idare, giderleri karşılamaktadır.

Bu konuda her iki idare hizmetin giderini mümkün olduğu ölçüde diğerine yüklemeye çalışmaktadır. İl özel idarelerinin hizmete katılma ölçüleri de çok değişiktir. Bazı il özel idareleri kendileri depo kurdukları halde bazıları Bakanlıkça kurulan depodaki hayvanların bakıcı ücretlerini karşılamakta, bazıları sadece yem bedelini verebilmektedir. Buna karşılık, hizmete hiç katkıda bulunamayanlar çoğunluktadır.

Tabii tohumlama amacıyla kurulan damızlık depolarının kurulma ve bakım giderleri külfeti artırdığı gibi, elde edilen verim de sunî tohumlamaya göre daha düşüktür. Örneğin iyi nitelikli bir boğa ile bir yılda 50 tabii aşım yapılabilirdi halde, aynı boğa ile binden fazla sunî tohumlama mümkün olmaktadır.

Bu nedenle Bakanlık çalışmalarında ağırlık sunî tohumlamaya kaymaktadır. Arazi yapısı, iklim ve coğrafyası yurdumuzu birbirinden ayrı karakterde çeşitli bölgelere ayırmaktadır. Bu ayrılık her bölgede yetişen hayvan ırk ve türünü etkilemektedir.

Hayvan yetiştirilmesinde mahallî etkenler çok önemli olmaktadır. Hizmetten birinci planda yararlanan da mahallî halk olmaktadır.

Özel hayvan yetiştiriciliği yaygındır. Kamu kuruluşlarının asıl amacı bu yetiştiricilere önderlik etmektir. Bu hizmetin yapılmasını iki bölümde mütalaa etmek mümkün görülmektedir :

1 — Yurdun çeşitli bölgelerinin özelliklerine göre, verimli hayvan türlerini ve ırklarını saptamak ve bu konuda gerekli araştırmaları yaparak dünya standartlarına uygun nitelikli tipleri seçmek ve buna elverişli damızlıkları sağlamak görevi, merkezî idarenin olmalıdır.

2 — Merkezî idarece il ve bölge için uygunluğu saptanan damızlıkları bedeli karşılığında alıp mahallî halkın yararlanmasına sunmak ve bunların bakımını sağlamak, il özel idarelerinin görevi olmalıdır. Merkezî idare, il özel idarelerinin malî durumuna göre, bir süre için aynı veya nakdî yardımlarda bulunabilir.

Bir tarafta sunî tohumlama çalışmalarının köylere kadar götürülmesi, diğer yandan da il özel idarelerince tabii tohumlama için damızlık depoları kurulması mümkün olduğuna göre, artık fakir köy halkına damızlık dağıtmaya gerek kalmayacaktır.

3 — İğdiş (Eneme) Giderlerini Karşılama ve Bu Nedenle Ölen Hayvanların Bedelini Ödemek

Verimsiz hayvan neslinin üremesine engel olmak üzere 904 sayılı Kanunla il özel idarelerine verilen bu görev, sonradan 6893 sayılı Kanunla Tarım Bakanlığına verilmiştir. Uygulamada hizmetin tamamen merkezî idarece yapıldığı, il özel idarelerinin hiç katkıda bulunmadığı anlaşılmıştır. Araştırma yapılan illerden sadece İzmir'de 1965

yılında bütçeye ödenek konmuşsa da yıl sonunda hiç harcama yapılmadan ödenek imha edilmiştir.

Mevcut bilgilere göre, yılda ortalama 500 bin civarında hayvan enenmektedir. Bakanlıkça yapılan harcama da 30 - 40 bin lira civarındadır. Bakanlık ilgililerinin beyanına göre, hizmetin daha rasyonel yapılabilmesi için yıllık 250 - 300 bin liraya ihtiyaç vardır. Eneme (İğ-diş) yapılması sırasında hayvanın ölümü çok az olmaktadır. Bu nedenle zarar ödenmesi malî yönden önemli bir sorun yaratmamaktadır. Görevi merkezî idarenin taşra kuruluşu yürütmektedir.

Hukuken görevli oldukları halde fiilen hizmete katkısı olmayan il özel idarelerinin bu görevin fiilen uygulanmasından da sorumlu olması, hayvan neslini ıslah çabalarının bir bütünlük içinde (tohumlanma ve eneme olarak) ele alınmasını sağlayacaktır. Merkezî idare, bu konuda genel kuralları ve uygulama esaslarını saptamalıdır.

C — HAYVAN YEMİ SAĞLAMAKLA İLGİLİ GÖREVLER

904 sayılı Kanun, meraların ıslahı ve sunî çayırılık yapılması için damızlık hayvan sahiplerine parasız çayır tohumu vermek ve hayvanların ücret karşılığı otlamaları için özel meralar kurmak görevini, Tarım Bakanlığı ile il özel idarelerine vermiştir.

1926 yılından beri bu hüküm, her iki idarece de uygulamaya konulmamıştır. Her ne kadar Tarım Bakanlığı, 1969 yılına kadar, demonstrasyon niteliğinde yonca, fiğ ve pancar gibi hayvan yemi tohumlarını yetiştiricilere dağıtmış ise de bu, Kanunun istediği anlamda bir tohum dağıtımı sayılamaz. Demonstrasyon çalışmalarında, bazı aksaklıklar bulunmasına rağmen yetiştiricilere yem bitkilerinin öğretilmesinde yarar sağlanmıştır.

Halen çayır ve meralarımız, hayvanlarımızın yeterli olarak beslenmesine elvermemektedir. Aşırı otlatma yüzünden meralar bozulmaktadır. Bu nedenle kamu kuruluşlarının mera ıslahı, rasyonel otlatma, yemleme ve yem sanayiinin geliştirilmesi gibi konularda özel sektöre yardımcı ve onu özendirici bir tutum içinde bulunması gerekmektedir.

Yurt çapında araştırma ve inceleme yapılmasını da gerektiren bu hizmetin merkezî idare ile özel sektör tarafından işbirliği halin-

de yürütülmesi ve fiilen konuyla hiç ilgilenmiyen il özel idarelerinin devreden çıkartılması uygun görülmektedir.

Ç — HAYVAN HASTALIKLARI İLE SAVAŞ GÖREVLERİ

Bu bölümde il özel idareleriyle ilgili iki görev incelenecektir.

1 — Bulaşıcı Hayvan Hastalıkları ile Savaş İçin Ödenek Ayırmak

Hayvan hastalıkları ile savaş; hayvan sağlığını korumak, hastalık nedeniyle olan ölümleri ve verim düşüklüğünü önlemek, hayvanlardan ve hayvan ürünlerinden insanlara geçebilen hastalıkları kontrol altına alarak insan sağlığını korumak amacıyla yapılmaktadır.

Tarımsal gelirlerin % 30 dan biraz fazlasını veren hayvancılığımız, çok çeşitli hastalıkların tehdidi altında bulunmaktadır. Ölüm ve verim düşüklüğüne yol açan bu hastalıklardan dolayı ekonomimiz yılda ortalama olarak 2,5 milyar lira zarara uğramaktadır. Bu durum, hayvan hastalıkları ile savaş hizmetine önem verilmesini gerektirmektedir.

Hayvan sağlığını korumak ve hayvanlara zarar veren her türlü etkenlerle savaş görevi, gerek Hayvanların Sağlık Zabıtası Hakkında Kanunla ve gerekse Tarım Bakanlığı Vazife ve Teşkilât Kanunu ile merkezî idareye verilmiş bulunmaktadır. Ancak, Hayvanların Sağlık Zabıtası Hakkında Kanunun 38 nci maddesi, il özel idare bütçelerinde her sene bir mücadele bölümü açılması hükmünü getirmiş ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan Hayvan Sağlık Zabıta Nizamnamesinin 506 ncı maddesinin (c) fıkrası da Kanun hükmüne açıklık getirerek il özel idarelerini bulaşıcı hayvan hastalıkları ile savaş için ödenek ayırmakla yükümlü tutmuştur.

Bu hükümlere dayanarak bazı il özel idareleri bütçelerine pek az miktarda ödenek koymakta ve bu ödenekler merkezî idarece verilen ödeneklerin yeterli olmaması halinde il veteriner müdürlüklerince kullanılmaktadır. Bakanlıkça gönderilen ödeneklerin ihtiyacı karşılaması halinde ise bu ödenekler harcanmayarak yıl sonlarında imha edilmektedir.

Bu uygulamadan çıkan sonuca göre; hayvan hastalıkları ile savaş görevi merkezî idarece yapılmakta ve bazen pek az olarak il özel idare kaynaklarından yararlanılmaktadır.

Bulaşıcı hayvan hastalıkları ile savaş hizmetini,

a — Hastalığın çıkmasını önleyici tedbirler almak,

b — Hastalık çıktığında tedavi etmek ve yayılmasını önlemek,

Gibi iki ayrı kısımda incelemek mümkündür.

a — Hastalığın Çıkmasını Önleyici Tedbirleri Almak

Hastalığın çıkmasını önleyici ve hayvanları hastalıktan koruyucu tedbirlerin başında, aşılama çalışmaları gelmektedir. Hayvan barınaklarının yeteri kadar temiz ve sağlık koşullarına uygun bulundurulması, gelip geçtikleri, yayılma ve sulama yerlerinin elverişli biçimde bulundurulması ve sağlık yönünden devamlı kontrol edilmesi, hayvan sağlığı kadar insan sağlığı içinde zorunlu olmaktadır. Çevre sağlığı kapsamı içinde bulunan bu hizmetler, esas itibariyle kırsal alanlarda il özel idarelerinin görevleri arasında yer almıştır. Hayvan sağlığı yönünden de aynı idarenin görevli olması hizmet bütünlüğünü sağlayacaktır.

b — Hastalık Çıktığında İyileştirmek ve Yayılmasını Önlemek

Bulaşıcı hayvan hastalıkları çok kere il sınırlarını aşmakta ve hatta 5 - 6 ilde aynı zamanda savaş yapılması gerekmektedir. Bölgesel bir nitelik arzeden bu görevin bir mahallî idare birimine verilmesi kanımızca uygun değildir. Kaldı ki, bu konuda iller arasında hızlı işleyen bir koordinasyon sağlamanın güçlüğü de hesaba katmak gerekmektedir.

Bulaşıcı hayvan hastalıkları ile savaş, çok pahalı ve teknik bir hizmet olup, devamlı laboratuvar çalışmasını ve çok sayıda teknik personeli gerektirir. Böyle bir görevin il özel idareleri tarafından yapılmasını istemek, hizmetin gereken seviyede yürütülmesini önlemek demek olacaktır.

Savaş hizmetlerinin, ilim ve tekniğe olan ihtiyacının çok fazla-laşması nedeniyle, devamlı olarak araştırma yapılması kaçınılmaz bir zorunluluktur. Bu araştırmaların yurdun tamamını ilgilendirdiği göz önünde tutulacak olursa, böyle bir araştırmanın il özel idarelerince yapılamayacağı açık olarak kendini gösterir. Bu nedenle hizmetin bu bölümü merkezî idarece yürütülmelidir.

2 — Bulaşıcı Hayvan Hastalıklarını Haber Verenlere Ödül Vermek

1234 sayılı Hayvanların Sağlık Zabıtası Hakkında Kanunla, 1928 yılında il özel idarelerine verilmiş bu görevin uygulamasına rastlanamamıştır. İlgililer, hayvan yetiştiricilerin hastalıkların önemini anladıklarını, hayvanların en ufak rahatsızlıklarında resmî veya serbest veterinerlere baş vurdıklarını, bu nedenle ödül vermeye de gerek kalmadığını belirtmişlerdir.

İl özel idarelerine 1234 sayılı Kanunla verilen bu görev kaldırılmalı, hatta merkezî idarece yürütülmesinde de aynı gerekçe ile yarar olup olmadığı üzerinde durulmalıdır.

D — SORUNLAR VE ÖNERİLER

İl özel idarelerinin hayvancılıkla ilgili hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin sorunları, tarım hizmetlerinde belirtilen sorunların aynıdır. Bu nedenle sorunların tekrarına gerek görülmemiş, ilgili bölümlerine göre öneriler aşağıda açıklanmıştır.

1 — Hayvancılığın Teşvikle İlgili Görevler

a — İl içinde ehli hayvan sergileri ve yarışmalar düzenlemek görevi iki ayrı kısımda ele alınarak,

İl çapında düzenlenecek sergilerle ilgili görevlerin il özel idarelerince,

Bölgesel, millî veya milletlerarası nitelikte düzenlenecek olanların da merkezî idarece (Tarım Bakanlığınca) yürütülmesi,

Uygun görülmektedir.

b — At yarışları düzenlemek ve ödül vermek :

Bu görev esas itibarıyla il özel idarelerine ait olmalıdır. Ancak atıcılığın geliştiği, yarışların devamlı ve düzenli yapılabilir hale geldiği büyük merkezlerde görev, Tarım Bakanlığınca devredilmelidir.

c — Cirit Alanları ayırmak :

İl özel idareleri, at yarışları düzenleme hizmeti yanında, mahallî özellik ve ihtiyaçların gerektirdiği yerlerde cirit oynamak için gerekli olanak ve koşulları hazırlayabilmelidirler.

2 — Hayvan Neslinin Islahı ile İlgili Görevler

a — Sunî tohumlama hizmetleri :

Yurdun çeşitli bölgelerinin koşullarına göre, hayvan türleri üzerinde ve sunî tohumlama tekniği konusunda araştırma yapmak, laboratuvar ve deneme istasyonları kurmak ve hizmetin genel düzenlemesini yapmak merkezî idarenin, sunî tohumlama işleminin fiilen yürütülmesi ise, il özel idarelerinin görevi olmalıdır.

b — Damızlık hayvan depoları kurmak ve damızlık sağlamak :

Yurdun doğal koşullarına uygun hayvan ırk ve türlerini saptamak ve buna uygun damızlık sağlamak veya yetiştirmek görevi merkezî idareye,

İl içinde ihtiyaca göre damızlık hayvan depoları kurmak ve damızlık sağlamak ve bunların bakımları görevi il özel idarelerine,

Ait olmalıdır.

Merkezî idare belirli esaslara göre il özel idarlerine aynî veya nakdî yardımda bulunabilir.

Fakir köy halkına damızlık dağıtımına gerek kalmadığından 904 sayılı Kanundaki bu göreve ait hüküm tamamen kaldırılmalıdır.

c — Verimsiz hayvan neslinin üremesine engel olmak üzere iğdis (eneme) giderlerini karşılamak ve bu nedenle ölen hayvanların bedelini ödemek :

Bu görev hayvan neslinin iyileştirilmesine yönelmiştir. Bu gruptaki diğer görevlerle birlikte ve hizmet bütünlüğü sağlamak üzere il özel idarelerine verilmelidir.

3 — Hayvan Yemi Sağlamakla İlgili Görevler

Meraların ıslahı ve sunî çayırılık yapılması için damızlık hayvan sahiplerine parasız tohum vermek ve özel meralar kurmak olarak ifadesini bulan görevi, il özel idarelerinin yapmasına gerek yoktur.

4 — Bulaşıcı Hayvan Hastalıkları ile Savaş Görevleri

a — İl özel idareleri, bulaşıcı hayvan hastalıklarının çıkmasını önleyecek tedbirleri kırsal alanda uygulamakla görevli olmalıdırlar.

b — Hastalık çıktıktan sonra iyileştirilmesi ve yayılmasının önlenmesine ait hizmetler, merkezî idarece yürütülmelidir.

c — Bulaşıcı hayvan hastalıklarını haber verenlere ödül vermek, gibi fiilen uygulama kaabiliyetini kaybetmiş olan görev, il özel idarelerinden alınmalıdır. Merkezî idarede de bırakılıp bırakılmaması hususu ayrıca incelenmelidir.

**İl Özel İdarelerinin Hayvancılıkla İlgili Görevleri
ve Bunların Uygulayan Kuruluşlar**

Görev	B u g ü n k ü D u r u m		T a v s i y e G ö r e	
	Hukukî Görevli Kuruluş	Görevi Filen Yapan Kuruluş	Görevli Kuruluş	Yardımcı Kuruluş
Ehli hayvan sergileri ve yarışmaları düzenlemek	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı 3. Ziraat Odaları	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı	Merkezi İdare
At yarışları düzenlemek	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı 3. Jokey Kulüp	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı	
Cirit alanları ayırmak	İl Özel İdareleri		İl Özel İdareleri	
Suni tohumlama	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı	İl Özel İdareleri	Merkezi İdare
Damızlık hayvan depoları kurmak ve damızlık sağlamak	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı	İl Özel İdareleri	Tarım Bakanlığı
Fakir köy halkına damızlık hayvan dağıtma	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı	Görev kaldırılmalı	
İğdiş giderlerini karşılamak	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı	Tarım Bakanlığı	İl Özel İdareleri	Tarım Bakanlığı
Meraların ıslahı için parasız tohum dağıtmak, mera tesis etmek	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı	1. Tarım Bakanlığı 2. Yem Sanayii A.Ş.	Özel Sektör	Tarım Bakanlığı
Bulaşıcı hayvan hastalığı ile savaş	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı	Tarım Bakanlığı	
Bulaşıcı hayvan hastalıklarını ihbar edenlere ikramiye vermek	1. İl Özel İdareleri 2. Tarım Bakanlığı	Uygulama yok	Görev kaldırılmalı	

VI — EKONOMİK GÖREVLER

İl'in ekonomik gelişmesini sağlamak amacıyla il özel idarelerine çeşitli görevler verilmiştir. İ.U.V. Kanununun 78/6, 7,8 inci maddesinde belirtilen bu görevleri;

A — Tasarruf ve kredi sandıkları kurmak veya açılmasına izin vermek,

B — Ticaret ve sanayi odaları açmak,

C — Müze kurmak,

Ç — Sergi, pazar ve panayırılar düzenlemek,

D — Kontrol görevleri

Olarak 5 grupta toplamak mümkündür. Bunların her birinin uygulaması ve sorunları aşağıda açıklanacaktır.

A — TASARRUF VE KREDİ SANDIKLARI KURMAK VEYA AÇILMASINA İZİN VERMEK

Tasarruf ve kredi sandıkları, isminden de anlaşılacağı üzere, halkın artırımlarını toplamak ve ödünç vermek amacına yöneldiğinden bunları yersel bankalar olarak nitelemek mümkündür. Böylece bankacılık hizmetlerine duyulan ihtiyaca cevap vermek istenilmiştir. Kanun hükmüne göre il özel idareleri bu sandıkları hem kendileri kuracaklar, hem de sandık kurmak isteyenlere izin vereceklerdir.

Araştırma sırasında, il özel idarelerinin bu görevleri yaptıkları-na dair herhangi bir bilgi elde edilmemiştir.

Esasen 10.6.1930 tarihinde 1711 sayılı Tasarruf Sandıkları Kanunu ile bu sandıkların kurulmasına hükümetin izin vereceği belirtilerek, il özel idaresinin izin verme yetkisi kaldırılmış ve sandık kurulması da bu idarelerin isteğine bırakılmıştır. (Anılan Kanun, 7129 sayılı Bankalar Kanunu ile yürürlükten kalkmıştır.)

Öte yandan halkın tasarruflarının toplanması ve ödünç verilmesi, Bankalar ve Ödünç Para Verme İşleri Hakkındaki Kanunlarla düzenlenmiştir. Böylece, İ.U.V. Kanunundaki uygulama olanağı bula-mayan hükümlerin yerine günün ihtiyaçlarını karşılayacak yeni

esaslar getirilmiştir. Ancak işlemeyen bu hükümler de açıkça yürürlükten kaldırılmamıştır.

Tasarruf toplama ve ödünç verme konusunda çalışan bankacılık, ayrı bir hizmet alanı olarak örgütlenmiştir. Resmî ve özel bankalar, ilçe düzeyine kadar inerek yurdun her yanında halkın hizmetine girmişlerdir. 1969 yılında 48 bankanın 2551 şube ile çalıştığı saptanmıştır. (53) Bunlardan 5 tanesi çeşitli illerde kurulmuş mahallî bankalar olup şubeleri yoktur.

Bankacılık günümüzde özel uzmanlık isteyen bir hizmet alanı haline gelmiştir. Tasarrufların toplanmasında ve ödünç vermede, çeşitli özendirici yöntemler uygulanmaktadır. Kıt malî olanaklarıyla çok çeşitli kamu hizmetlerini yürütmek durumunda bulunan il özel idarelerinin, bu alana girmelerine gerek kalmamıştır. Fiilen de buna ihtiyaç duyulmamaktadır. Esasen Devlet bankaları, daha güçlü bir biçimde konuyu ele almışlardır. Bunların yanında il çapında çalışacak yeni ve yetersiz kuruluşlar meydana getirilmesi, kamu kuruluşları arasında görev karışimleri yaratacak ve çeşitli israflara yol açacaktır.

Mevcut banka ve şube sayısının fazla olmasının millî ekonomiye zarar verdiği ileri sürülerek azaltılması, hiç değilse çoğaltılmaması gerektiği yolundaki görüşlerin ortaya atıldığı bir sırada, il özel idarelerini de devreye sokmanın olumsuzluğu açıktır.

B — TİCARET VE SANAYİ ODALARI AÇMAK

Ticaret ve sanayiın kamu yararına uygun bir biçimde gelişmesini sağlamak, meslekî ahlâk ve dayanışmayı korumak ve çeşitli meslekî hizmetleri yürütmek amacıyla ticaret ve sanayi odaları kurulması görevi ilk defa il özel idarelerine verilmiştir. (İ.U.V. Kanun, Mad. 78/7 - 8)

Tasarruf sandıkları konusunda olduğu gibi bu konuda da il özel idarelerinin herhangi bir çalışmada bulunduğu dair bilgi edinilmemiştir. İlk odaların, 1326 tarihli Ticaret ve Sanayi Odaları ve 1304 tarihli Simsar ve Tellal Nizamnamelerine göre kurulduğu bilinmektedir. Bu Nizamnamelerden sonra 1329 da (1913) yürürlüğe konulan İ.U.V.

(53) Türkiye Bankalar Birliği yayınları, No: 23, Sh. 18

Kanunu ile bu kuruluşların gelişmesini sağlamak amacıyla il özel idarelerinin görevli kılındığı anlaşılmaktadır.

Başlangıçta kamu kuruluşları tarafından kurulan ve yönetiminde bu kuruluşların etkili oldukları ticaret ve sanayi odaları ile borsalarının, zamanın değişen koşulları içinde, kuruluş ve işleyişinde gelişmeler olmuştur. Oda ve borsaların çalışmaları il alanını aşmış, yurt çapında birlikler meydana gelmiştir. Meslekî kuruluşlar olarak yurdun ekonomik, ticaret ve sanayi hayatında söz sahibi olmuşlardır. Bunların kuruluş ve işleyişleri 5590 sayılı Kanunla belli esaslara bağlanmıştır. Bugünkü durumda il özel idarelerinin, eskiden olduğu gibi, bunların gelişmesine ve çalışmalarına destek olma fonksiyonu kalmamıştır. Odalar ve borsalar artık erginliğini ispat etmiş kuruluşlar olarak kamu oyunu etkileyebilecek duruma gelmişlerdir.

Bu kuruluşların iç bünye ve çalışmalarını incelemek konumuz dışında kaldığından, bu genel gözlemlerin ifadesi ile yetinilmiştir.

C — MÜZE KURMAK

İ.U.V. Kanunu, il özel idarelerini sanayi müzeleri açmakla da görevli kılmıştır. Bu husus Tarım Bölümünde tarım müzeleri nedeniyle incelendiği ve sorunlar benzerlik gösterdiğinden, burada ayrıca incelenmesine gerek görülmemiştir.

Ç — SERGİ, PAZAR VE PANAYIRLAR DÜZENLEMEK

1) Sergi, Pazar ve Panayırlar

İ.U.V. Kanunu il özel idarelerine, il sanayi ve ticaretinin gelişmesi için, sergi, pazar, panayır ve yarışmalar düzenlemek görevini vermiştir. (Mad. 78/7 - 8) 1913 yılında koşullarına göre il özel idarelerine ait olan bu görevler, sonradan başka kuruluşlara verilmiştir. 3614 sayılı Ticaret Vekâleti Teşkilât ve Vazifelerine dair Kanunla, iç ticaretin düzenlenmesi ve gelişmesini sağlayacak tüm tedbirlerin alınması bu Bakanlığın aslî görevi sayılmıştır. (Mad. 6) Ayrıca, iç ticaretin ayrılmaz bir parçası sayılan dış ticaret işlerinin yürütülmesiyle de aynı kuruluş görevlendirilmiştir.

Bu genel görev tanıtımı içinde, sergi, pazar panayır ve fuarların kurulması ve düzenlenmesi de bulunmaktadır.

5590 sayılı Ticaret ve Sanayi Odaları ve Birlikleri Hakkındaki Kanunda da, odaların aynı amaçla yersel ve bölgesel, sergi, pazar ve panayırılar açabilecekleri belirtilmiştir. (Mad. 5/k)

1580 sayılı Belediye Kanununun 15/63 maddesiyle aynı görev belediyelere de verilmiştir.

Şu duruma bakınca hukukî alanda bir görev karışımı görülmektedir. Dört kuruluş aynı görevleri yapabilecektir. Bunlar arasındaki işbirliği konusu da bir açıklığa kavuşmamıştır. Uygulamada, Ticaret Bakanlığı bu hizmeti bizzat yapma yerine daha çok hizmetle ilgilenen belediyelere maddî yardımda bulunmaktadır. Ticaret ve sanayi odaları, belli yerlerde ve devamlı olmayan sergiler düzenlemektedirler. Sanayi Bakanlığı, Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Konfederasyonuna yardım ederek onların sergi düzenlemelerini kolaylaştırmaktadır.

İl içinde çeşitli konularda, daha çok, tarım ve veteriner hizmetleri ile el sanatları kursları için açılan sergiler için il özel idareleri yardımcı olmaktadır. Üretilen çeşitli tarım ve sanayi ürünlerini tanıtmak, fazla üretime özendirmek ve ticareti geliştirmek amacına yönelik sergi, pazar ve panayırların il çapında düzenlenmesinin il özel idareleri, yurt çapında olanların da merkezî idarece yürütülmesi gerektiğine Tarım ve Hayvancılık Görevleri bölümlerinde işaret edilmişti. Burada ayrıca tekrara lüzum görülmemiştir.

2 — Fuarlar, Ekonomik ve Ticarî Tesisler

Son yıllarda yurdumuzda bölge ve il çapında fuarlar açılması konusunda adeta iller arasında görünmeyen bir yarışma başlamıştır. Halen 10 ilde fuar açılmaktadır. Bu fuarların kurulmasına daha çok belediyeler öncülük etmekte, il özel idareleri ve ticaret odaları da onlara yardımcı olmaktadır. Bazı illerde, bu amaçla birlikler ya da dernekler kurulmuştur. İl özel idareleri de bunlara para vermektedirler. Uygulamada fuarların kuruluşu değişik statülere bağlanmaktadır. Belediye, il özel idareleri, ticaret odaları ve diğer mahallî kuruluşların katıldıkları birlik, ortaklık ya da tüzelkişiliği de bulumayan bir komitece yürütme gibi, çeşitli biçimler görülmektedir.

Belediyeler, il özel idareleri ve köyler, kendi aralarında birlik kurmak ve bazı hizmetlerini bu birlikler eliyle yürütmek olanağına sahiptirler. (1580 sayılı Kanun Mad. 134) Kanunî hükümlere bakılarak bu idarelerin sadece kendi aralarında birlik kurabilecekleri, bunun dı-

şında, özel kişiler ve ticaret odaları gibi meslekî kamu kuruluşları ile böyle birlik ve veya ortaklıklara giremeyecekleri ileri sürülmektedir.

Hakikaten Kanun hükmü bu görüşü doğrular biçimdedir. Ancak konuya sadece mevzuat açısından bakmak yeterli değildir. Gerek İ.U.V. gerekse Belediye Kanununun çıkışından bu yana gelişen sosyal, ekonomik ve kültürel yapı, yeni yeni ihtiyaçlar ortaya çıkarmıştır. Bunların karşılanmasında mahallî idarelere de görev düşmektedir. Örneğin, meyve ve sebzeciliğin geliştiği illerde; üretilen ürünün daha iyi değerlendirilmesini amaç edinen konserve ve meyve suyu fabrika ve tesisleri, iç ve dış pazarlara satış yapılmasını sağlamak ve özendirmek amacıyla kooperatifler, ve ortaklıklar kurulmasına, il özel idareleri katılabilmeli ve hatta bu gibi tesisler için öncülük edebilmelidirler. Keza, illerin ve çevrenin özelliklerine göre; soğuk hava tesisleri, kömür ocakları, tuğla, kireç ve kiremit fabrikaları, turistik otel, motel ve gazino gibi ilin turistik, ekonomik ve ticarî gelişmesinde rol oynayacak teşebbüslere kolaylıkla girebilmelidirler. Ancak bu tesislerin kurulup işletilmesinde kamu yararının varlığı unutulmamakla beraber kârlılık esası ön planda tutulmalıdır. Böylece bir kamu kuruluşu olarak il özel idareleri de ekonomik ve ticarî hayatın düzenlenmesine ve geliştirilmesine faal olarak katılma olanağını bulacaklardır.

İl özel idareleri il üretiminin tanıtılması amacına yönelik fuar tesisine katılabilmeli, fuar ve niteliği yukarıda belirtilen tesislerin kurulmasında, diğer kamu kuruluşları ile olduğu gibi özel sektörlerle de işbirliği yapabilmelidirler.

D — KONTROL GÖREVLERİ

Bu kısımda ekonomik ve ticarî hayatın bir başka deyimle piyasanın kontroluna ilişkin olarak,

1) Kırsal alanlarda fiyat ve ücret tarifleri düzenlemek, zarurî ihtiyaç maddelerine narh koymak,

2) Ölçü ve tartı araçlarını muayene etmek ve denetlemek,

Görevleri incelenecektir.

1) Kırsal Alanlarda Fiyat ve Ücret Tarifeleri Düzenlemek, Zarurî İhtiyaç Maddelerine Narh Koymak

1913 yılı koşullarına göre düzenlenen il özel idareleri, ekonomik ve ticarî hayatın düzenlenmesine fiilen katılmamışlardır. Oysaki bugü-

nün koşulları il özel idarelerinin bu konularda daha aktif olmalarını gerektirmektedir. Karma ekonomi sistemine dayanan ekonomik ve ticarî hayata, kamu kuruluşlarının belirli ölçüler içinde müdahalesi zorunlu olmaktadır. Bu müdahale, sadece ekonomik amaçlı olmayıp halk sağlığı ve kamu güvenliği gibi konuları da kapsamaktadır. Örneğin, belediyelerin, lokanta, kahvehane, kasap dükkânları ve otellerin açılma ve işletmelerinde belirli koşullara uyma zorunluluğunu koymaları, açılışlarına izin vermeleri, ücret tarifelerini düzenleme ve denetlenmelerindeki amaç çok yönlüdür.

Yukarda belirtilenler ve bunlara benzer pek çok hizmet alanının düzenlenmesinde, belediyelere çeşitli görev ve karşılığında da yetkiler verilmiştir. Belediyeler, olanaklarına göre bu hizmetleri yürütme gayreti içindedirler. Bu görevler, açılış izni vermek, fiat ve ücret tarifeleri düzenlemek, narh koymak, gerektiğinde düzenleyici satışlar yapmak, halkın günlük yaşantısını ilgilendiren maddelerin satışlarını denetlemek gibi çeşitli yöntemler içinde uygulanmaktadır.

Piyananın kontrolu ile ilgili hizmetler diyebileceğimiz bu görevlerin uygulama alanı, tamamen belediye sınırları ile çevrilidir. Örneğin, kesilen etlerin kontrolu belediyelerce yapılmakta ve et satışları da ihtiyaca göre narha bağı tutulmaktadır. Fakat, belediye sınırları dışında bu konular başıboş bırakıldığından, et hiç bir kontrol ve narha tabi olmaksızın kesilmekte ve satılmaktadır. Belediye sınırları dışında ve köylerde, kesim ve taşıma ücreti olmadığından et, daha ucuza mal edilmekte ve ulaşımın kolaylaşması sayesinde de beldelere taşınarak kaçak olarak satılabilmektedir. Belediye sınırlarına bitişik köylerde bir yolun iki tarafında değişik fiatların sık sık görölmesinin nedeni budur.

Çok çeşitli hizmet alanlarında görölün bu durum, belediyelerin hizmeti gereğince yapmalarını engelleyen önemli bir etken olmaktadır. Yapılması gerçekten gerekli ve kamu yararına olan hizmetler, yurt ölçüsünde yürütölürken yerleşim alanlarına göre boşluklar bırakılmamalıdır. Bu gibi hizmetlerin köylerde düzenlenmesini ve kontrolunu köy idarelerine bırakmak, bugünkü koşullar altında başıboş bırakmak olacaktır. Ayrıca, belde ve köyün yerleşim alanları dışında kalan yol üstlerinde kurulan turistik tesislerin kontrolu da yapılamamaktadır. Bunları kontrol, belediyelerin yetkisi, köylerin de yetenekleri dışında kalmaktadır. Ancak görevin belirli bir kuruluşun yetki ve sorumluluğı çerçevesinde yürütölmesi zorunludur. O halde, devre-

ye merkezî idare veya il özel idarelerinin girmesi gerekmektedir. Hizmetin mahallî niteliği ve bu amaçla merkezî idarenin geniş bir örgütlenmeye gitmesindeki olumsuzluk, il özel idarelerinin devreye girmesini zorunlu kılmaktadır.

Bu nedenlerle, il özel idareleri, belediye sınırları dışında ve köylerde ve bazı hallerde de 10 binden az nüfuslu beldelerde gerektiğinde; başka kamu kuruluşlarınca fiat ve ücreti saptanmamış mal ve hizmetlerin fiat ve ücret tarifelerini düzenlemek ve bunları kontrol etmek gibi görevleri belediyelere paralel olarak yapmalıdırlar. (54)

2) Ölçü ve Tartı Araçlarını Muayene Etmek ve Denetlemek

Bu konularda çok yakından ilgili bulunan bir husus, ölçü ve tartı araçlarının muayene, damga ve denetimidir. Halen merkezî idare ile belediyeler tarafından ortaklaşa yürütülen bu görev, köylerde ve köyler dışında kalan alanlarda yeterince yapılamamaktadır. Belediyelerin sınırları dışında hizmet yapması ve bu konuda merkezî idarenin de geniş bir örgütlenmeye gitmesinin olumsuzluğu yanında, bu görevin belediye sınırları içinde ve kırsal alanlarda yani bütün il düzeyinde il özel idareleri tarafından yapılması uygun olacaktır.

İl özel idareleri bu hizmetleri yapmak üzere yeni bir örgütlenmeye gitmek durumundadır. Ayrıca bu idareler görevi etkin bir biçimde denetlemek içinde müeyyide uygulamak yetkisine sahip kılınmalıdır.

Merkezî idare, ölçü ve tartı aletlerinin yurt dışından getirilmesinde ya da ilk imalinde denetim görevini yürütmeye devam etmelidir. (55)

(54) Belediye sınırları dışında kırsal alanlarda fiyat ve ücret tarifeleri düzenlemek ve zarurî ihtiyaç maddelerine narh koymak konuları Belediye Araştırmasında da incelenmiş ve görevin il özel idarelerince üstlenilmesi zorunluğu ortaya çıkmıştır. (Bakınız, Belediyeler, İç - Düzen yayınları)

(55) Ölçü ve tartı araçlarını muayene etmek ve denetlemek görevi, daha geniş bir biçimde Belediye Araştırmasında da ele alınmış ve görevin il özel idarelerince üstlenilmesi sonucuna varılmıştır. (Bakınız, Belediyeler, İç Düzen yayınları)

E — SORUNLAR VE ÖNERİLER

1 — Sorunlar

İl özel idarelerinin ekonomik ve ticarî konulardaki görevlerinin incelenmesinden çıkan sorunları şöylece özetleyebiliriz.

a — Tasarruf ve kredi sandıkları kurmak ya da açılmasına izin vermek görevi, İ.U.V. Kanunundan sonra çıkarılan kanunlarla yeniden düzenlenmiş ve başka kuruluşlar ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Görev, il özel idarelerince fiilen hiç yapılmamıştır. Kanundaki hüküm işlemektedir.

b — Ticaret ve sanayi odaları kurmak yolundaki görev için de yukarıda belirtilen durum aynen geçerlidir.

c — Sergi, pazar ve panayırlar düzenlemek konusunda il özel idareleri; belediyeler, Ticaret Bakanlığı, ticaret ve sanayi odaları ile bunların birlikleri ve tarımı ilgilendiren konularda Tarım Bakanlığı ve diğer meslekî kuruluşlar arasında görev karışimleri vardır.

ç — İl özel idareleri, kanunî görevleri olduğu halde müze kurmamaktadırlar.

d — İl özel idarelerinin, fuar kurulması ve ilin ekonomik ve ticarî gelişmesini sağlayacak tesisleri tek başına ya da diğer kamu kuruluşları ve özel sektörle işbirliği yaparak kurması olanakları kısıtlanmıştır.

e — Ayrıca halkın günlük yaşantısını yakından ilgilendiren piyasanın, kırsal alanlardaki düzenlenmesinde, bir boşluk vardır.

f — Ölçü ve tartı aletlerinin muayene ve denetimi, belediye sınırları dışında yapılmamaktadır.

2 — Öneriler

a — İl özel idarelerinin tasarruf ve kredi sandıkları, kurma görevi kaldırılmalıdır.

b — Ticaret ve sanayi odaları açmak görevi, il özel idarelerine verilmemelidir.

c — Sergi, pazar ve panayır kurulması, il çapında, yurt çapında veya uluslararası düzeyde olmak üzere hitap ettiği alana göre iki kısımda mütalaa edilmelidir.

İl çapında olanlar il özel idarelerinin, diğerleri de merkezî idarenin görevi olmalıdır. İl özel idareleri bu konuda kamu kuruluşları ve özel sektörle de işbirliği yapabilmelidirler.

ç — İl özel idareleri, müze kurmakla yükümlü olmamalıdır.

d — İlin ekonomik ve ticarî hayatının gelişmesini etkileyecek nitelikte olan çeşitli ekonomik, sınai ve ticarî tesisleri ve fuarları tek başına ya da ortaklaşa kurma görev ve yetkisi il özel idarelerine tanınmalıdır. Bu idareler kooperatifçiliğin gelişmesine yardımcı olmalıdırlar.

e — Köylerde ve kırsal alanlarda halkın günlük yaşantısını yakından ilgilendiren piyasa kontrolü, il özel idarelerinin görevlerinden olmalıdır.

f — Ölçü ve tartı araçlarını muayene, damga ve kontrol görevi, il özel idarelerine verilmelidir.

İİ Özel İdarelerinin Ekonomik Görevleri ve Bunları Uygulayan Kuruluşlar

G ö r e v	B u g ü n k ü D u r u m			Yardımcı Kuruluş
	Hukukî Görevli Kuruluş	Filen Görevli Yapan Kuruluş	Görevli Kuruluş	
Tasarruf ve kredi sandıkları kurmak veya kurulmasına izin vermek	1. İİ Özel İdareleri 2. Belediyeler 3. Diğer Kamu Kuruluşları	Bankalar	Bankalar	
Ticaret ve sanayi odaları açmak	1. İİ Özel İdareleri 2. Merkezi İdare	Merkezi İdare	Merkezi İdare	
Sergi, pazar, panayır ve fuarlar düzenlemek	1. Merkezi İdare 2. İİ Özel İdareleri 3. Belediyeler 4. Meslekî Kuruluşlar (*)	1. Merkezi İdare 2. İİ Özel İdareleri 3. Belediyeler 4. Meslekî Kuruluşlar (*)	1. İİ Özel İdareleri 2. Merkezi İdare	1. Merkezi İdare 2. İİ Özel İdareleri 3. Belediyeler 4. Meslekî Kuruluşlar
Müze kurmak	1. İİ Özel İdareleri 2. Merkezi İdare 3. Belediyeler 4. Meslekî Kuruluşlar	Merkezi İdare	Merkezi İdare	1. İİ Özel İdareleri 2. Belediyeler 3. Meslekî Kuruluşlar
Kırsal alanda fiat ve üretim tarifeleri düzenlemek ve piyasayı kontrol denetlemek			İİ Özel İdareleri	
Ölçü ve tartı araçlarını muayene ve denetim	Merkezi İdare	Merkezi İdare	İİ Özel İdareleri	Merkezi İdare

(*) Meslekî Kuruluşlar : a) Ticaret ve Sanayi Odaları

b) Ziraat Odaları

c) Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Konfederasyonu v.b.

VII — ÇEŞİTLİ GÖREVLER

Diğer görev grupları dışında kalan ve il özel idarelerince yapılan ya da yapılması gereken görevlerle, bu idarelerle ilgili iki kuruluşun durumu (Özel İdareler ve Belediyeler Kefalet Sandığı ile Özel İdareler Ankara Merkez Belediyesi ve İstanbul Birleşik İdaresi Zat Maaşları Sandığı) bu bölümde incelenecektir.

A — UZUN VADELİ PLAN HAZIRLANMASI

İ.U.V. Kanununun 78 inci maddesine göre, il özel idareleri yatırımlarının il genel meclislerince 5 yıllık programlara bağlanması ve bunların ilgili bakanlıklarla işbirliği yapılarak İçişleri Bakanlığınca onanması gerekmektedir.

Kanun hükmü herhangi bir ayırım yapmaksızın, bütün hizmetleri kapsamaktadır. Yapılan araştırmada, il özel idarelerinin uzun vadeli plan ve program hazırlamadıkları ve esas itibariyle İçişleri Bakanlığının da bu hususu ciddi bir biçimde izlemediği anlaşılmıştır. Zaman içinde, çeşitli hizmetlerin yürütülmesini düzenleyen özel kanunlarla, programların hazırlanma ve onama süreleri konusunda birbirlerinden ayrı çeşitli hükümler getirilmiştir. Örneğin, Karayolları Teşkilât Kanunu il yollarının, Köy İçme Suları Hakkındaki Kanun köy içme sularının ve İlköğretim Kanunu da ilkokulların 3 er yıllık planlara bağlanmalarını öngörmüştür. Buna karşılık Köy Yolları Yapım ve Bakım Yönetmeliğine göre, bu yolların 5 yıllık bir plan içinde yürütülmesi gerekmektedir. Ayrıca, il yol programlarını onama yetkisi Bayındırlık Bakanlığına (Karayolları Gn. Md.), içmesuyu programlarının onama yetkisi Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına (DSİ), ilkokul programlarının onama yetkisi de İçişleri ve Millî Eğitim Bakanlıklarına verilmiştir. Bu hükümlerle İ.U.V. Kanunundaki hükmün bütünlüğü bozulmuş ve 5 yıllık kalkınma planları ile de bir uyum sağlanamamıştır.

Uygulamada, bu Kanunî zorunlulukların il özel idarelerince yerine getirilmediği ve merkezî idarenin de bu konu üzerine ciddiyetle eğilmediği görülmektedir. Halen hiçbir ilin il ve köy yolları, köy içme suları ve ilkokullarının yapımını düzenleyen 3-5 yıllık uzun vadeli planları yoktur. Hizmet, değişik yöntemlerle hazırlanan ve ilgili bakanlıkların onayından geçirilen yıllık programlarla yürütülmektedir. Bu hiz-

met alanları dışında kalan tarım, hayvancılık ve çeşitli hizmetler ise programa bile bağlanmamaktadır.

İl özel idareleri bugün planlı ve programlı bir çalışma yapmamaktadırlar.

Bunun tek nedeni, şüphesiz hizmetler için ayrı ayrı planlama süreleri ve yöntemleri getirilmiş olması değildir. 1913 yılında yürürlüğe konan İ.U.V. Kanununun bütünlüğü kaybolmuş, bu idarelerin görevlerinde karışımalar meydana gelmiş, kaynakları etkili bir hizmet görme olanağını yok edecek derecede azaltılmış, mahallî idare muhtariyeti merkezin çeşitli olumsuz müdahaleleri ile zedelenmiştir. 1 inci ve 2 inci Beş yıllık Kalkınma Planlarında, mahallî idarelerin güçlendirilmesi yolundaki öneriler de uygulamaya konulamamıştır. Merkezî idarenin zaman içinde mahallî idare birimlerine verdiği önem de değişik olmuştur. İl özel idareleri adeta kendi haline bırakılırken, bunlara göre belediyelere daha çok önem verilmiştir. Böylece il özel idareleri tüm olarak planlı hizmet görebilme olanağından yoksun bırakılmışlardır.

Bir kamu kuruluşu olan il özel idarelerinin çalışmalarını, millî planla ahenkli bir şekilde yürütmesi gereklidir. Ancak planın yapılması ve uygulanması için bu idarelerin, görev, örgüt, personel ve kaynak gibi önemli sorunlarının çözülmesi diğer bir ifade ile, planlı çalışma ortamının hazırlanması zorunludur.

Ayrıca il özel idareleri il bütünlüğü içinde belediye ve köylerle, mahallî idare birliklerinin plan ve programlarının hazırlanması, uygulanması ve millî planla yaklaşım sağlanması için koordinasyonla da görevli kılınmalıdır.

Bu idarelerin mahallî hizmetleri için hazırlıyacakları 5 yıllık planları ve yıllık programları, millî planla yaklaşımları yönünden, millî plan uygulamasını ilk kademesinde izleyen bir kuruluş tarafından incelenmeli ve vali tarafından onanmalıdır. Ayrıca, kalkınma planlarında ve plan stratejisinde mahallî idarelerin planlama yönünden uyacakları ilkeler saptanmalı ve bu idarelere yol gösterilmelidir.

B — ÇARŞI VE MAHALLE BEKÇİ ÖRGÜTÜ İLE İLGİLİ GÖREVLER

772 sayılı Kanunla, belediye sınırları içinde çarşı ve mahalle bekçileri örgütü kurulması öngörülmüştür. Örgüt, genel kolluğa yardımcı

ve silâhlı bir kuruluştur. Görevleri Kanunda, genel kolluk kuvvetlerinin görevlerine paralel bir biçimde, belli edilmiştir. Kuruluş mülkiye amirine bağlı olup, meslekî amiri, mahallî en büyük kolluk amiridir.

Genel statüsü ana hatları ile bu şekilde saptanan kuruluşun kadro adet ve ücretlerin saptanması ve örgütün her türlü işlemlerinin yürütülmesi konusunda, il özel idarelerine bazı görevler verilmiştir. (772 sayılı Kanun Mad. 1, 12, 13, 22,44)

772 sayılı Kanunda örgütün gelirinin, mahallî halktan toplanması öngörülmüştür. Ancak sonradan çıkarılan 920 sayılı Kanunla giderlerin Devlet bütçesinden ödenmesi esası kabul edilmiştir. Buna göre giderlerin karşılığı Devlet bütçesinden il özel idarelerine gönderilmekte ve bu idarelerce harcanmaktadır.

Araştırmada, genel olarak hukukî durumun fiilen de uygulandığı görülmüştür.

Ancak, uygulamada, iki önemli sorun ortaya çıkmaktadır.

1 — Bekçi örgütünün giderlerini karşılamak üzere Devlet bütçesinden verilecek paralar, il özel idarelerine tam ve zamanında gönderilmemektedir.

Bu nedenle personel ücretleri 1-2 ay gibi uzun gecikmelerle ödenmektedir. Bu durum haklı şikâyet ve sızlanmalara yol açmaktadır. Hatta bazı illerde bu şikâyetlerin basında da yer aldığı görülmüştür. Bir kısım il özel idarelerinin hazineden alacakları yüz binleri geçmiştir.

2 — İl özel idare personeli, görev kanunla verilmiş olmasına rağmen hizmeti bir külfet olarak görmektedirler. Zira, Devlet harcamalarını yapmakla görevli maliye örgütü mevcuttur.

Yukarıda aksettirilen hukukî durum ve uygulamaya göre; genel meclisler, belediye olan yerlerde kurulan bekçi örgütünün kadrolarını ve ücretlerini saptamakta ve Devlet bütçesinden gönderilen paraları da il özel idareleri; bu hizmet için harcamaktadırlar.

Bekçi örgütü, genel kolluğa yardımcı bir kuruluştur. Mal ve can emniyetini korumakla görevlidir. Bu hizmet devletin aslî ve başta gelen bir görevidir. Devlet, gerekli örgütü de kendisi kurmuştur. Esas itibarıyla bu konuda mahallî idarelere görev ve yetki tanınmamıştır. Ayrıca bekçilerin hizmet alanı belediye sınırları içi olduğuna göre, bu konuda mahallî idarelere bir görev verilmesi düşünülürken belediyeleri

daha önce hatırlamak doğru olurdu. Personel konusunda gerçek ihtiyacı saptamak, asayişini sağlamakla görevli makamlara ait olmak gerekir. Ayrıca giderlerin ödenmesini de Devlet üzerine aldığına göre, il özel idarelerinin devreye sokulmasının nedenini açıklamak güçleşmektedir. Normal olarak Devlet hizmeti için yapılan giderin maliyece ödenmesi ve hesaplarında bu idarece tutulması gerekir. İl özel idare ilgilileri, işlemlerin külfetini maliyeye vermemek için bu yola gidildiğini ifade etmektedirler.

Sonuç olarak, hizmetin bir Devlet görevi olduğu dikkate alınmalı ve bütün işlemler merkezî idare birimleri tarafından yapılmalıdır.

Bu nedenle, Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanununun il özel idarelerine görev veren veya ilişkiler kuran hükümleri kaldırılmalıdır.

C — JANDARMA VE KÖY TELEFONLARI

Hizmetleri tamamen köye yönelmiş olan il özel idarelerine mevzuatla telefon tesisi gibi bir görev verilmemiştir. Buna rağmen il özel idareleri, her yıl bütçelerinde jandarma telefonlarının bakım, onarım ve işletilmesi için ödenek ayırmaktadırlar. Bununla çeşitli gereç alındığı gibi bazı illerde aylıklı, ücretli, sürekli ya da geçici personel de çalıştırılmaktadır. Son yıllarda İçişleri Bakanlığının bir emrine uyularak telsiz cihazları satın alınarak jandarma emrine verilmeye başlanmıştır.

İl özel idare bütçesinden sağlanan bu olanaklar, kolluk hizmetlerine mahallî bir yardım niteliğinde görülmektedir. Köylerde bulunan jandarma karakollarındaki telefonlardan, halkın normal olarak özel işleri için yararlanma olanağı yoktur. Ancak resmî kuruluşlar, köy görevlileri veya köylüye yapılacak duyurularda, bu telefonlardan yararlanmaktadırlar.

Köyler arasında kurulmuş birlikler eliyle ya da ayrı ayrı, köylere telefon hattı çekilmektedir. Bu telefonlar genellikle en yakındaki jandarma santralına bağlanmaktadır. Bunların bakımları, jandarma personel ve olanakları ile köy yardımları birleştirilerek yapılmaktadır.

Köy telefonlarının kuruluş, işletme, bakım ve onarımları hakkında belirli esas ve standartlar saptanmamıştır. Aslında köye telefon götürme konusunda herhangi bir kuruluşa görev de verilmemiştir. Çeşitli kuruluşlar kendi çalışmaları için gerekli olduğu oranda ve belirli

yerlere telefon hattı çekmektedirler. Bunlardan belli başlıları PTT, Jandarma, Orman, Etibank ve DSİ idareleridir. Kendi ünite ve tesisleri arasında kurulan bu telefonların çoğu kez birbirleri ve PTT ile bağlantıları yoktur.

Günümüzün gelişen sosyal ve ekonomik koşulları, köylerin emniyet ve asayiş sorunları dışında da çeşitli nedenlerle, ilçe ve il merkezleri ile devamlı ve hızlı haberleşme araçlarına sahip olmayı zorlamaktadır. Bugün merkezî idare kuruluşlarınca yürütülen belirli bir ilke ve koordinasyondan yoksun uygulama ile köylerin telefona kavuşturulması uzun yıllara ihtiyaç göstermektedir.

İl özel idareleri, kanunî görevleri olmadığı için konuyu doğrudan doğruya ele almamakta, toplum kalkınması, dernek ve birliklere yardım gibi çeşitli yollarla dolaylı olarak köylere yardımda bulunmaktadır.

Aslında telefon konusunun, köyleri de içine alacak biçimde tek bir kuruluş eliyle yönetilmesi, çeşitli israfların önlenmesi bakımından en uygun çözüm olarak görünmektedir. Ancak kuruluşların özellikleri nedeniyle ayrı telefon tesisleri kurmaları zorunluluğu varsa, bunlar için ayırık durumlar devam ettirilebilir. Fakat köy telefonlarının kuruluş, işletme, bakım ve onarımlarına ilişkin, belirli esas ve standartların saptanması zorunludur. Mevcut tesislerin teknik standartlarının birbirlerinden çok farklı oluşu, bunların ilerde bir birim içinde toplanmasını da güçleştirmektedir.

Yukardanberi işaretlenen nedenlerle :

1 — Bugünkü haliyle il özel idarelerince, jandarma telefonu tesis, işletme, bakım, onarım ve telsiz cihazları için il özel idare bütçelerinden bir harcama yapılmasına gerek yoktur. Görevin asıl sahibi olan İçişleri Bakanlığınca (J.G.K.) hizmetin gerektirdiği biçimde tesislerin kurulup, işletmesi sağlanmalıdır.

2 — Köy telefonlarının durumu, genel telefon şebekesi içinde mütalaa edilerek ciddi bir araştırma konusu yapılmalıdır. Bu araştırma, İçişleri, Orman ve Köy İşleri Bakanlıklarıyla sıkı bir işbirliği içinde PTT Genel Müdürlüğünce yürütülmelidir. Esas itibarıyla tesisleri kurma ve işletme, tek bir kuruluşun sorumluluğuna verilmelidir.

Ç — VALİLERE TAŞIT ARACI SATIN ALMAK, VALİ VE KAYMAKAM TAŞIT ARAÇLARININ İŞLETME GİDERLERİNİ KARŞILAMAK

Valilere taşıt aracı satın alınması ve vali ve kaymakam taşıt araçlarının işletme giderlerinin karşılanması il özel idarelerinin bazı yükümlülükleri vardır. 237 sayılı Taşıt Kanununda, 15.6.1961 gün ve 631 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, İçişleri Bakanlığınca gerek görüldüğünde, gelir durumu elverişli olan il özel idare bütçelerinden valilere taşıt satın alınması ve genel bütçe ödenği tükendiğinde vali ve kaymakam taşıt araçlarının onarım ve işletme giderlerinin aynı bütçeden karşılanması mümkün hale gelmiştir.

Böylece, Devlet bütçesine konulan ve anılan ihtiyaçlara yetmeyen ödenğin il özel idare bütçelerinden desteklenmesi düşünülmüştür. Halen 67 vali ve 540 kaymakam taşıtı vardır. Vali taşıt araçlarının çoğu il özel idare bütçelerinden alınmıştır. Bakanlık bütçesinden verilen onarım ve işletme ödenği ihtiyacı karşılayamamaktadır.

İl özel idareler bütçesinden vali ve kaymakam taşıt araçları için yapılan harcama miktarı, toplu olarak saptanamamıştır. Ancak vali ve kaymakamların ifadelerine göre, il özel idarelerince yapılan harcamalar, Bakanlıktan gönderilenden daha fazladır. Kaymakam taşıt araçlarının akaryakıtını karşılamak üzere il özel idarelerince köy yolları, içme suları ve okul hizmetleri için yeteri kadar ödenek verilememektedir. Kaymakam, bu defa ilçe içindeki kuruluşlardan yararlanma yollarını aramakta, tarım, veteriner örgütü ve çeltik komisyonu gibi kuruluşların kaynaklarına başvurmaktadır.

Hukukî ve fiilî durum, birisi taşıt aracı satın alınması, diğeri de işletme ve onarım konusunda olmak üzere iki sorun ortaya çıkarmaktadır.

1 — Valiler İçin Özel Idareden Taşıt Aracı Satın Alınması

Bilindiği gibi vali, Devlet ve Hükümetin temsilcisidir. Bu nedenle 237 sayılı Kanun, valilere birer binek otomobili ayrılmasını öngörmüştür. Aracın sağlanması da asıl olarak Devlete aittir. Eskiye vali otomobillerini yenilemek ve yenilerini satın almak biraz güç olmuştur. Bu defa, valilerin aynı zamanda il özel idarelerinin de başı ve temsilcisi olduğu ileri sürülerek, Kanuna 1965 yılında bir istisna getirilmiş, İçişleri

Bakanlığınca gerekli görüldüğünde, gelir durumu elverişli olan il özel idarelerince valiler için taşıt aracı satın alınması mümkün hale gelmiştir. Kanunun bu iki şarta bağlı ve ayrık hükmü kısa zamanda bir genel kural halinde uygulama bulmuştur. İfade edildiğine göre halen 67 ildeki vali otomobili özel idarelerce satın alınmıştır.

Her ne kadar valiler, il özel idarelerinin de temsilcisi iseler de, temsil yönünden Devlet temsilciliği birinci plandadır. Hatta il özel idare temsilciliğine hak kazanma, birincisine bağlıdır. Bu nedenle valilerin otomobilleri Devletçe sağlanmalıdır. Böylece il özel idareleri bir malî yükten kurtarılırken, valilere de tek tip makam otomobili satın alınması olanağı sağlanmış olur. Halen vali otomobilleri değişik tip, marka ve modeldedir. Hatta renkler bile çok çeşitlidir. Arabanın seçiminde il özel idarelerinin malî olanakları ile o andaki valinin zevk ve istekleri başlıca etken olmaktadır. Bütçesi elverişli iller birkaç yılda otomobili yenilerken, diğerleri bu olanağı bulamamaktadır.

Devleti temsil, her ilde aynı niteliği gösterdiğinden, vali otomobillerinin saptanacak tek tipe uygun olması ve Devletçe satın alınması uygun görülmektedir.

Ancak vali aynı zamanda özel idarenin temsilcisi ve icrasıdır. Bu nedenle, 1965 ten evvelde bir çok vali otomobili, il özel idarelerince satın alınmıştır. Yukarıda belirtilen nedenle, temsilin gereği olan binek otomobili, Devletçe sağlanmalı, fakat hizmet gereği olarak da il özel idarelerince valiler için arazi binekleri satın alınabilmelidir.

Konunun malî yönü, Devlet için pek önemli sayılmamak gerekir. Zira bugün il özel idare gelirlerinin çoğu, Devlet gelirlerinden ayrılan paylar ve bütçeden verilen yardımlardan sağlanmaktadır. Bir yönü ile Devlet, giderlerini dolaylı şekillerde yapmaktadır. Bu konuda da olduğu gibi bu davranış hizmetin Devlete daha pahalıya mal edilmesine yol açmaktadır. Devletin, belirli zamanlarda, tek elden ve topluca taşıt aracı satın alması, daha ekonomik olacaktır.

2 — Vali ve Kaymakam Taşıt Araçlarının İşletme ve Onarım İçin Özel İdare Bütçelerinden Ödenek Verilmesi

Çok eskiden beri özel idare bütçelerinden vali ve kaymakam taşıt araçlarının işletme ve onarımı için harcama yapıldığı, uygulayıcılar tarafından bilinen bir gerçektir. 237 sayılı Kanun, bu araçların işletme ve onarım giderlerinin Devlet bütçesinden karşılanmasını öngörmesine

rağmen bu uygulamayı tamamen değiştirmek kabil olmamıştır. Çünkü Devlet bütçesinden verilen ödenek, genellikle yeterli değildir.

Vali ve kaymakamlar, Devlet ve Hükümet temsilcisi olarak hizmet görmektedirler ve taşıtları da Devletçe sağlanmaktadır. Bu nedenle işletme giderlerinin de genel bütçeden sağlanması gerekmektedir. Ancak yukarıda da belirtildiği üzere İçişleri Bakanlığı bütçesinden yeteri kadar ödenek verilmemektedir. Aynı zamanda vali ve kaymakamlar, il özel idarelerinin mahallî hizmetlerini de yürütmektedirler.

1965 yılında Taşıt Kanununda yapılan değişikliklerle, Bakanlık bütçesindeki ödenek tükendiğinde, vali ve kaymakam taşıt araçlarının işletme ve onarım giderlerinin il özel idare bütçelerinden karşılanması olanağı sağlanmıştır. Kanundaki bu değişikliklerle fiilî duruma hukukî bir dayanak sağlanmıştır. Böylece il özel idareleri, fiilen çeşitli formlerle ve güçlüklerle yaptıkları harcamaları daha kolay ve hukukî bir statü içinde yapabilme olanağına kavuşmuşlardır.

Hukukî duruma göre yerinde sayılacak olan bu tedbir, uygulamada bazı aksaklıklara yol açmıştır.

Taşra, merkezdeki ödenğin tükenip tükenmediğini bilecek, kontrol edecek ve hatta sorabilecek durumda değildir. Bu taşıtlar için iki taraftan ödenek almak olanağı olduğundan her iki idare de malî külfeti birbirine aktarma eğilimini göstermektedir. Gerek İçişleri Bakanlığı bütçesine ödenek konulmasında, gerekse ödenğin il ve ilçelere dağıtılmasında merkezî idare, il özel idare kaynağını düşünerek rahat davranmaktadır. Ancak pek çok ilde özel idare olacaklarının çok sınırlı olması nedeniyle ihtiyaç tam karşılanamamakta, bir noktada il özel idareleri, «kaymakam taşıtları için Bakanlık ödenek versin» demek durumunda kalmaktadırlar.

Bugün rahatlıkla söylenebilir ki, ilçesinde diğer kuruluşlardan yardım istemeden aracını sıkıntısızca yürütebilen bir kaymakam yoktur. Vali ve kaymakam taşıtları ile hem merkezî idare hem de il özel idare hizmetleri görülmektedir. Bu nedenle, onarım ve işletme giderlerinin her iki idarece ortaklaşa karşılanması fikri mantıkî görülmektedir. Ancak yürütme beklenen sonucu vermemiştir. Taşıt Kanununda yapılan değişiklik de özellikle kaymakamları bu konuda sıkıntıdan kurtaramamıştır.

Vali ve kaymakam taşıtları sadece mahallî hizmetler için değil, gerektiğinde bütün kamu hizmetleri için kullanılmaktadır. Emniyet,

aşayış bunların başında gelmektedir. Tarım ve veterinerlik hizmetleri veya bölgesel ve diğer kamu kuruluşları hizmetleri içinde bu taşıtlar her zaman kullanılmaktadır. Nasıl ki hizmetlerinde kullanılıyor diye bu kuruluşların bütçelerinden ödenek istenmesi düşünülmüyorsa il özel idareleri içinde aynı şekilde davranılması gerekmektedir.

Vali ve kaymakam taşıtları bu makamlara Devlet ve Hükümet temsilciliği nedeniyle verilmektedir. Bu makamlarda bulunanlara, il özel idare temsilciliği verilmesi ve mahallî hizmetle görevlendirilmeleri de bu sıfatlarından dolayıdır. Onun için temsilin gerektirdiği giderlerin de Devletçe karşılanması uygun olacaktır.

Bu itibarla, vali ve kaymakam taşıt araçlarının satın alınması ve bunların hizmetin gerektiği şekilde her an hizmete hazır bulundurulması için yeterli işletme ve onarım giderleri, Devlet bütçesinden karşılanmalıdır. Devlet ve Hükümet temsilcisi olan vali ve kaymakamlara, taşıtlarını her an hizmete hazır bulundurabilmeleri için hiç bir kuruluşa muhtaç olmayacak kadar ödenek verilmelidir.

D — İTFAİYE HİZMETLERİ

İtfaiye hizmetlerinin hangi kuruluş tarafından ve nasıl yürütüleceği açık ve kesin olarak belli edilmemiştir.

Belediye sınırları içinde, belediyeler kendi olanaklarına göre yangınların söndürülmesi için değişik tip ve kapasitede itfaiye örgütü kurmuşlardır. Belediyelerin güçsüzlüğü ve hizmetin pahalı olması, bu idarelerin gayretlerinin daima yetersiz kalmasına neden olmuştur. Belediyelerin bu durumunun gerek kamu kuruluşlarında, gerekse özel kuruluşlarda yarattığı güvensizlik, bu kuruluşları kendi hizmetlerini görececek biçimde itfaiye örgütü kurmağa yöneltmiştir. Böylece bir şehir de ayrı ayrı bir çok özel ve resmî itfaiye örgütü kurulabilmiştir. Sınai müesseseler ve fabrikaların bulunduğu büyük şehirlerde birden çok yangın söndürme örgütü mevcut olduğu halde, bazı beldelerde de itfaiye ya hiç kurulmamış ya da çok yetersiz kalmıştır.

Belediye sınırları içindeki bu duruma karşı, köylerde ve kırsal alanlarda hizmetten sorumlu kuruluş olmadığından tamamen bir boşluğun varlığı göze çarpmaktadır. Belediye sınırları dışındaki çeşitli (bina, ekin, ot vb.) yangınlara belediye ve özel itfaiye ekiplerinin gönderilmesi özellikle mülkî amirler yönünden önemli bir sorun olmaktadır. Kuruluşlar, kendi hizmet alanları dışına çıkmamak için çeşitli bahane ve

özürler ileri sürmektedirler. Mülkî amirlerinin bu konudaki yetki ve sorumlulukları açık ve yeterli değildir. Kuruluşları zorlama sonunda doğabilecek zararların nasıl giderileyeceği, cezaî ve hukukî sorumluluğun sınır ve kapsamı belli değildir.

Bu nedenlerle köylerde ve kırsal alanlarda çıkan yangınların söndürülmesi, mahallî olanaklara ve halkın gönüllü yardım ve gayretlerine bağlı kalmakta, büyüyen yangının doğurduğu zarar, hem kişiler hem kamu yönünden büyük olmaktadır.

Durumu özetlersek, bu konuda belediyelerin olanak ve gayretleri yetersiz, köylerin ise hiç yoktur. Çeşitli kamu ve özel kuruluşlar arasında da bir işbirliği ve koordinasyon mevcut değildir.

Merkezî idarede ise, bu dağınkılığı giderecek ve hizmeti rasyonel bir şekilde düzenleyecek sorumlu bir kuruluş yoktur.

İtfaiye hizmetlerini, birbiriyle yakından ilgili iki kısımda incelemek mümkündür :

1 — Yangın çıkmasını önleyici tedbirleri almak.

2 — Yangınları söndürmek ve zararsız hale getirmek.

1 — Yangınları önleyici tedbirlerin alınması, geniş kapsamlı bir hizmettir. Yangınları önleyici tedbirler, korunacak eşyanın cinsine, yapısına, miktar ve bulunduğu yere göre değiştiği gibi, tedbirlerin uygulama zamanları da değişmektedir. Örneğin konut olarak kullanılacak bir bina ile patlayıcı madde ya da akaryakıt deposu olarak kullanılacak binanın yapımında, yangına karşı alınacak tedbirler elbette aynı olmayacaktır. Bu nedenle, bina ve tesislerin daha yapımı sırasında bir takım tedbirlerin alınması ve devam ettirilmesi gerekmektedir. Keza şehir elektrik ve su şebekesinin yapımında, imar planının düzenlemesinde ve bir çok işyerinin açılma ve çalışma zamanlarında önleyici tedbirleri almak zorunluluğu vardır.

Bu tedbirlerin neler olduğunu ve nasıl uygulanacağını bazı konularda önceden belirtmek mümkünse de ayrıntıları, mahallin olanaklarına ve özelliklerine göre düşünmek gerekir. Bu takdirde mahallî idare birimlerinin bu konuda görevli ve yetkili olması zorunlu hale gelmektedir.

Bu nedenle yangınları önleyici tedbirlerin alınması ve kontrol görevi, belediyelere ve kırsal alanlarda da köy ve il özel idarelerine ait olmalıdır.

2 — Yangınların söndürülmesi : Bu konuda belde sınırlarıyla kırsal alanda bir hizmet bütünlüğüne ihtiyaç vardır. İl içinde çeşitli kamu kuruluşlarına ait tesis, araç, gereç, malzeme ve personeli tek elde ve belirli bir düzen içinde toplayarak dağınıklığın yarattığı israf ve sakıncaların giderilmesi gereklidir.

Halen görevi yürüten belediyelerin kırsal alanda yetkisiz olması, her iki alanda hizmet yapabilen bir kuruluşun devreye girmesini zorunlu kılmaktadır. Bu kuruluş, merkezî idare ya da il özel idaresi olmalıdır. Hizmetin tamamen mahallî nitelikli olması, mahallî idarelerce yürütülmesinin daha ekonomik ve halk katkısından yararlanmayı kolaylaştırması gibi nedenlerle hizmetin fiilen il özel idarelerince yapılması uygun görülmektedir.

Bu konuda merkezî idare yardımcı ve destek hizmetleri yürütmelidir. Her şeyden önce bu konuda düzenleyici bir kanuna ihtiyaç vardır. Bunda esas olarak, merkezde ve taşrada görevli kuruluşlar belirlendikten sonra, her kuruluşun yetki ve sorumluluğu açıklığa kavuşturulmalıdır. Hizmetin; personel yetiştirilmesi, araç ve gereç sağlanması gibi konularda genel planlamasının yapılması, araç ve gereç standartlarının saptanması, bunların gereken hallerde toplu halde yaptırılması, yurt içinden ya da yurt dışından satın alınması, yangına karşı özel tedbir alınması gereken yerlerin ve hallerin belirlenmesi, merkezî idarede koordinasyon sağlanması, araştırma, istatistikî bilgi toplama, sonuçlarını yayma ve illerin özelliklerine göre örgütün araç, gereç ve personel kadrolarının en az ve en çok sınırlarını saptamak gibi görevler merkezî idarece yürütülmelidir. Merkezî idare, fiilen yürütme görevine girmemelidir. Merkezde görevin sorumluluğu İçişleri Bakanlığına (Sivil Savunma İdaresi Başkanlığı) verilmelidir. (56)

E — ÖZEL İDARELER VE BELEDİYELER KEFALET SANDIĞI

2.6.1934 tarih ve 2489 sayılı Kefalet Sandığı Kanunu, genel ve katma bütçeli idarelerle sermayesinin % 50 den fazlası genel bütçeden sağlanan müesseselerin, para, menkul kıymet ve ayniyatını alıp

(56) İtfaiye hizmetleri Belediye Araştırmasında daha geniş bir biçimde incelenmiş ve hizmetin yangınla savaş bölümünün, bütün il düzeyinde il özel idarelerince üstlenilmesi zorunluluğuna ulaşılmıştır. (Bakınız, Belediyeler, İç-Düzen yayınları)

veren ve elinde tutan memur ve müstahdemlerini müteselsil kefalet usulüne bağlayarak zimmete karşı kuruluşların varlıklarını teminata bağlamıştır. Bu sandığın idaresi Maliye Bakanlığına verilmiştir.

Kanun, özel idare ve belediyeleri kapsamı dışında tutmuş, gerektiğinde bunlar için ayrı sandık kurmak üzere Hükümete yetki tanımıştır. (2489 sayılı Kanun Mad. 1, 13) Hükümet bu yetkiye dayanarak, 16.2.1935 tarih ve 2/1942 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Hususi İdareler ve Belediye Kefalet Sandığı Nizamnamesini yürürlüğe koyarak, sandığı kurmuştur.

Sandık, tüzel kişiliğe sahip ve İçişleri Bakanlığına bağlıdır. Bakanlıkça seçilen bir başkan ve 2 üye tarafından yönetilir. Sandığın geliri, esas itibariyle kefalet tabi memurların aylıklarından kesilen % 50 nisbetindeki giriş ve aylık % 2 nisbetindeki kefalet aidatıdır.

Kefalet tabi bir memurun hükümle kesinleşen zimmeti sandıkça ilgili kuruluşa ödenmektedir. Bu miktar o yılki sandık kârı ile karşılanamazsa, kefaletli memurlara sandıkta biriken hisseleri oranında garameten bölüştürülmekte; kefaletli görevlerden ayrılanlar, o tarihe kadar biriken paralarından zimmetler nedeniyle hissesine düşen miktar çıkartıldıktan sonra kalanın yarısı üç ay sonra (ölüm ve emekli halinde hemen) ödenmekte, diğer yarısı ise üç sene içinde şahsı adına çıkacak zimmetler karşılığı olarak tutulmaktadır. Zimmetine para geçirenlerden bu paraların sandıkça geri alınması gerekmektedir.

Sandığın yönetim kurulu dışında 14 adet personeli vardır. Personel ve yönetim giderleri yılda 250 bin lirayı bulmaktadır. Sandık 1937 - 1969 yılları arasında 603 adet zimmet olayı için 2.687.659 lira ödemiştir. Kesinleşmemiş 32 zimmet olayı için ödenecek miktar 650.000 lira kadardır. 1937 - 1969 devresi içinde sandıkça yapılan zimmet tahsilâtı ise 185.000 lira kadardır. Sandığın halen 10 milyon lira kadar nakit parası vardır. Bunun yıllık faizi 750.000 lira dolayındadır. Sandığa 7116 sı belediyelere ve 3111 de il özel idarelerine ait olmak üzere toplam 10227 personel kayıtlıdır.

Kefaletli personel yönünden durumu iyice açıklayabilmek için bir örnek yararlı olacaktır. 1942 yılında il özel idare tahsildarı olarak göreve giren ve sandığa aidat ödeyen bir kimse 1969 yılında görevden ayrıldığında sandıkta 1706,78 TL. sı birikmiş, bunun 293,77 lirası sandığın ödediği zimmetlere karşılık tutulmuştur. Kalan 1413,01 TL. nın

yarısı ayrılışında ödenmiş, diğer yarısı (706,50 TL) ise kendisine 1972 yılında ödenecektir.

Bu durum bir yönden kamu parasını korumak öte yandan da personeli zorunlu bir tasarrufa yöneltmek gibi iki yönlü yarar sağlar gibi görünmekte ise de, gerçekte, personel için haksız bir ceza uygulaması niteliğine bürünmektedir. Suçların ve cezaların kişiselliği ilkesi sadece ceza hukukuna ait olmayıp malî konularda da geçerli hale gelmiştir. Bir kişinin bir başkasının işlediği suçun cezasını ödemek zorunluluğunda kalması hak ve adalete uygun olmamaktadır. Konu bu açıdan ve derinliğine incelenirse, Anayasaya aykırı olduğunu bile ileri sürmek mümkün görünmektedir. Bunun dışında para değerindeki devamlı düşme kişi yönünden tasarrufun değerini yok etmektedir. Paranın görevden ayrılıştaki bir defada ödenmeyişi de ayrı bir konu olmaktadır.

Sandık parası esas itibariyle bankada saklanmakta, gelir getirici yatırım alanlarına aktarılamamakta, faiz almakla yetinilmektedir. Mevcut 10 milyon liranın verimli bir yatırımla değerlendirilmesi ve bu gelirin üyelere aktarılması üyelerin risklerine karşı bir teminat ve karşılık olabilirdi. Kanun buna da cevaz vermemektedir.

Özel idare ve Belediyeler Kefalet Sandığının bugünkü statüsünün devamını savunmak oldukça güçtür. Bunun için 2 çözüm yolu getirilebilir :

1 — Amaç, kamu parasını korumak olduğuna göre, sandık tamamen kaldırılır. Kefaletle bağlanması gereken memur ile idare karşılıklı olarak (şahsî kefalet, gayrimenkul kefaleti, teminat mektubu vb.) anlaşabilirler. Böylece ortak ve birbirine bağlı kefalet yönteminin oluşturduğu sakıncalar önlenmiş ve idare alacağı da bir teminata bağlanmış olur. Bu teminatın neler olabileceğini saptamak tamamen mahallî idarelerin takdirine bırakılabileceği gibi bunun esasları merkezî idare tarafından da belirlenebilir.

2 — Sandık kaldırılmadığı takdirde :

a) Birbirine bağlı kefalet yöntemi kaldırılmalı, her kişi kendi zimmetinden sorumlu olmalıdır.

b) Sandıkta biriken paralar en verimli alanlarda kullanılarak değerlendirilmelidir. Zimmetler asıl olarak bu gelirle karşılanmalıdır. Kendi parası ve sandığın kârı ile karşılanamayan zimmet artıklarından sandık sorumlu olmamalıdır.

c) Üyeler sandık gelirlerinden sosyal yardım suretiyle belli esaslara göre yararlanabilmelidirler.

d) Sandık personelinin statüsü Devlet memurlarinkine benzer hale getirilmelidir.

F — ÖZEL İDARELERLE ANKARA MERKEZ BELEDİYESİ VE İSTANBUL BİRLEŞİK İDARESİ ZAT MAASLARI SANDIĞI

İl özel idareleriyle, Ankara ve İstanbul belediyesinde çalışan personelin emeklilik statüleri 1933 yılında yürürlüğe konulan 2097 ve 2264 sayılı iki Kanunla ayrı ayrı düzenlenmiştir. 1949 yılında 5434 sayılı Kanunla emekli statüleri birleştirilirken bu personelin tabi olduğu iki sandık (Özel İdarelerle, Ankara Merkez Belediyesi ve İstanbul Birleşik İdaresi Zat Maaşları Sandığı) adı altında birleştirmiş ve yeni Kanunun dışında tutulmuştur. (5434 sayılı Kanun Geçici Mad. 5) Kanun, o tarihe kadar il özel idarelerinde ve Ankara, İstanbul belediyelerinde çalışırken emekli olanların işlemlerinin eski kanuna göre yürütülmesi öngörülmüştür. Emekli Sandığı Kanunu yürürlüğe gireli 20 yılı geçtiği halde halen eski statünün uygulanmasına devam edilmektedir. 4000 e yakın emekli, bu sandıktan aylık almaktadır. Sandığın geliri, il özel idareleriyle Ankara ve İstanbul merkez belediyelerinin bütçelerine bu amaçla koydukları ödeneklerden toplanır. Kanun, bu hisseleri idarelerin maaş bölümlerindeki ödenğin % 2 si olarak saptamışsa da gelir gideri karşılamadığından Bakanlar Kurulu Kararı ile bu miktar devamlı olarak artırılmış ve halen % 23 ü bulmuştur. Bu ödemeler belediye ve özel idareler için hayli külfet olmaktadır. Örneğin 1969 yılında Ankara ve İstanbul belediyelerinin ödemeleri gereken miktar 3 er milyon liradır. (57)

Sandığın 3 kişilik bir yönetim kurulu ve 6 personel kadrosu vardır. Yıllık yönetim ve personel gideri, 1969 bütçesine göre 200 bin lira civarındadır. Emekli ödemeleri de 15 milyon liraya yakındır.

(57) Personel Kanunu uygulanmasından sonra bu oran düşmüştür. 1971 bütçesi için Bakanlar Kurulunca kabul edilen oran, % 7 dir.

Sandık, ödemelerinde esas itibariyle emekli sandığı statüsünü uygulamaktadır.

Bu nedenlerle; belediye ve il özel idarelerini külfetten kurtarmak ve lüzumsuz yere yönetim giderleri için harcama yapmamak üzere bu 4000 kişinin emekli işlemleri de Emekli Sandığına devredilmeli ve münferit bir kuruluş ortadan kaldırılmalıdır. 100 binlerce kişinin işlerini yürüten sandık için bu devir, fazla bir külfet olmayacaktır.

**İl Özel İdarelerinin Çeşitli Görevleri
ve Bunları Uygulayan Kuruluşlar**

G ö r e v	B u g ü n k ü D u r u m		T a v s i y e G ö r e	
	Hukuken Görevli Kuruluş	Görevi Fihlen Yapan Kuruluş	Görevli Kuruluş	Yardımcı Kuruluş
Uzun vadeli plan hazırlamak	İl Özel İdareleri		İl Özel İdareleri	Merkezi İdare
Carşı ve mahalle bekçileri örgütü ile ilgili görevler	1. İl Özel İdareleri 2. Merkezi İdare	1. İl Özel İdareleri 2. Merkezi İdare	Merkezi İdare	
Jandarma ve köy telefonları	Merkezi İdare	1. İl Özel İdareleri 2. Merkezi İdare	Merkezi İdare	
Valilere taşıt aracı satın alınması ve vali ve kaymakam taşıt araçlarının işletme giderlerinin karşılanması	1. İl Özel İdareleri 2. Merkezi İdare	1. İl Özel İdareleri 2. Merkezi İdare	Merkezi İdare	
İtfaiye hizmetleri			İl Özel İdareleri	Merkezi İdare
Özel İdareler ve Belediyeler Kefalet Sandığı	Özel İdareler ve Belediyeler Kefalet Sandığı	Özel İdareler ve Belediyeler Kefalet Sandığı		
Özel İdarelerle Ankara Merkez Belediyesi ve İstanbul Birleşik İdaresi Zat Maaşları Sandığı	Zat Maaşları Sandığı	Zat Maaşları Sandığı	Merkezi İdare	

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

GÖREV BÖLÜŞÜMÜNDE İLKELER

Ülke çapında tüm kamu hizmetlerinin yürütülmesinden ve bunların düzenlenmesinden genel olarak merkezî idare sorumlu bulunmaktadır. Nitekim, Anayasanın 112 nci maddesi, idarenin merkezden ve yerinden yönetim esasına dayandığını belirtirken, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğuna da işaret etmiştir. Etkenliğini artırmak ve yapımlarını hızlandırmak amacıyla hizmetler, çeşitli kamu kuruluşları arasında bölüştürülür. Esasında tüm kamu görevlerini yapmak üzere kullanılan kaynaklar da Devlete ait bulunmaktadır. Amaç, kaynakları israf etmeden, hizmetleri, verimli, süratli ve etken bir biçimde yapmaktır.

Kamu hizmetlerinin merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki bölüşümünde de bu ölçüler esas alınmaktadır. Bunlara ek olarak, amaçlarına uygun olan mahallî nitelikli hizmetlerin de bu idarelere bırakılması gerekmektedir. Zira Anayasamız, mahallî idarelerin kuruluş amacının il, belediye ve köy halkının ortak mahallî ihtiyaçlarını karşılamak olduğunu belirtmiştir. (Mad. 116)

Araştırma da görev bölüşümünde esas olarak, Anayasada belirtilen bu temel görüşten hareket edilerek mahallî idarelerce yapılması gerekenler saptanmıştır. Her görevin bugünkü hukukî ve fiilî durumu, yapılma derecesi ve yapılamama nedenleri incelendikten sonra il özel idarelerine bırakılan görevlerin tesbit edilen ortak niteliklerini şöylece özetlemek mümkündür. (Mahallî idarelerle ilgili çeşitli araştırmalarda saptanan bu ilkelere, İç-Düzen araştırmasında da uyulmuş ve fakat geçerlilikleri kontrol edilmiştir.)

1. Mahallî nitelikte olan, öncelikle mahallî halkın ihtiyaçlarına cevap veren,

2. Mahallî idarelerce yapılması sürat, emniyet ve tasarruf sağlayacağı anlaşılan,

3. Halk katkısını gerektiren ya da bu katkıya açık olan,

4. Birden fazla ili ya da bir bölgeyi kapsamayan,

5. Büyük yatırım projelerinin uygulanmasını ya da özel teknik ve uzmanlığı gerektirmeyen,

6. Mahallî idarelerinin yapmaya istekli oldukları,

Görevlerin yürütülmesi, mahallî idarelere bırakılmalıdır. Ayrıca bu idareler, yeni görevler yüklenmeye özendirilmelidir.

Görev bölüşümünde ve mahallî idarelere bırakılan görevlerin yürütülmesinde bir ana kuralın daha gözden uzak tutulmaması gerekir. Hizmetlerin asıl sorumlusu Devlettir. Bu nedenle mahallî idarelere bırakılan görevlerin gereğince yerine getirilemediğinin saptanması halinde Devlet, görevin yürütülmesini engelleyen etkenleri araştırmak ve bu etkenleri yok etmek sorumluluğunu taşıyacaktır.

Mahallî idarelerin görevlerini yapmada, isteksizliklerinin ya da yapmamada kararlılıklarının saptanması ve bunun özendirme gibi yöntemlerle giderilememesi halinde de Devlet, merkez yardımlarını kısmak ya da kesmek, giderini mahallî idareden alarak görevi üstlenmek gibi yetkilere sahip olacaktır.

Mahallî idarelerce yapılması önerilen görevlerle merkezî idarenin ilgisinin tamamen kesilmesi söz konusu değildir. Nitekim bu husus görev bölümlerinde yer yer açıkça belirtilmiş bulunmaktadır. Merkezî idare, hizmetlerin yürütülmesinden asıl sorumlu kuruluş olarak görevli mahallî idarelere yardımcı olmak durumundadır.

Bu konuda merkezî idarece yapılması gereken hizmetlerin tam bir listesini hazırlamak düşünülmemiştir. Her hizmet grubu ve görevin özelliğine göre merkezî idarece yapılacak hizmetler de değişik olacaktır. Ancak, tüm hizmet alanları için geçerli olabilecek ve raporun genişli bölümlerinde işaret edilen ilke niteliğindeki esasları şöylece özetlemek mümkündür :

1. Hizmetlerin genel politika ve stratejisini saptamak.
2. Hizmet standartlarını saptamak.

3. Millî plan ile mahallî plan ve hizmetler arasında yaklaşım sağlamak. -

4. Kamu kuruluşları ile mahallî idareler arasında ve mahallî idarelerin kendi aralarında koordinasyon sağlamak.

5. Yol gösterme ve özendirmek amacıyla gerekli görülen konularda örnek tesisler kurmak ve tedbirler almak.

6. Mahallî idarelerin ihtiyacı bulunan personeli yetiştirmek ve eğitmek.

7. Mahallî idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlamak ve bu dengeyi korumak,

Bölgeler arası dengesizliği giderecek yardımlarda bulunmak,

Büyük projeleri gerçekleştirmek veya gerçekleşmesini sağlamak üzere mahallî idarelere şartlı ve uzun vadeli malî ve teknik yardım ve kredi sağlamak.

8. Mahallî idareleri, hizmetlerin verimliliği ve standartlara uygunluk yönünden, malî yardımların amaca uygun olarak kullanılmasını sağlama açısından ve görevlerin gerçekleştirilmesi ve mevzuata uygun davranılması bakımından denetime tabi tutmak ve tüm aksamaları nedenleriyle birlikte saptamak, düzeltme çarelerini araştırıp, gerekli tedbirleri uygulamak, (Mevzuatı değiştirmek, kredi ve yardım kesmek vb).

9. Mahalli idarelerin gelişmelerini sağlayacak yol gösterici çalışmalarını yapmak, istatistikî bilgileri derlemek, yayınlamak ve güçlüklerini çözümlemek üzere danışmanlık yapmak. (Araştırma ve danışma hizmetleri esas itibarıyla hizmetle ilgili kuruluşlarca yapılmalıdır. Ancak, koordinasyon sağlamak ve fonksiyonel esasa göre diğer kuruluşların görev ve hizmet alanına girmeyen konulardaki araştırma ve danışma hizmetlerini yürütmek, İçişleri Bakanlığının görevi olmalıdır.)

(Mahallî idare ile ilişkiler, merkezî idarenin bu kuruluşa en yakın taşra birimiyle tesis edilmeli, zorunluk olmadıkça işler mahallinde halledilmelidir. Vesayet ve sair yetkilerin kullanılmasında merkezî idare, taşra örgütüne yetki devretme olanak ve alışkanlığı kazanmalıdır.)

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

ARAŞTIRMA SONUÇLARINA GÖRE İL ÖZEL İDARELERİNCE YAPILMASI GEREKEN GÖREVLER

Sağlık ve Sosyal Yardım, Bayındırlık, Millî Eğitim, Tarım, Hayvancılık, Ekonomik ve Çeşitli Görevler olmak üzere, il özel idarelerinin görevleri yedi grupta incelenmiş ve her grupta, yeniden düzenleme sırasında il özel idarelerince bırakılması ya da yeniden verilmesi gereken görevler belirtilmişti. Burada, görevler özet halinde sıralanarak bir toplama yapılacaktır.

I — SAĞLIK ve SOSYAL YARDIM GÖREVLERİ

1. Çevre sağlığı hizmetlerini yürütmek.
2. Sosyal hizmetlerle ilgili tesisler kurmak, yönetmek.

II — BAYINDIRLIK GÖREVLERİ

1. Köy yollarını yapmak, bakım ve onarımını sağlamak.
2. Köy yolları üzerinde trafik işaret ve levhaları koymak.
3. Köy içme sularını yapmak, bakım ve onarımını sağlamak.
4. İl içinde rıhtım, iskele ve benzeri küçük tesisleri yapmak, bakım ve işletilmesini sağlamak.
5. İl içinde, ilçe ve köyler arasında eşya ve yolcu taşıyan kara ve su taşıt araçlarına izin vermek ve bunların ücret tarifelerini saptamak ve denetlemek. (Belediye sınırları dışında)
Köylerde ve 10 binden az nüfuslu belediyelerde :
6. Halihazır haritalara sonradan yapılan değişiklikleri işlemek.

7. Köylerde, yol istikamet planları, özelliği olan yerlerde basit imar planları yapmak ve uygulanmasına teknik ve malî yönden yardımcı olmak.
8. Köylerde umumi helâ, septik çukurları ve gereken yerlerde kanalizasyon projelerinin yapım ve uygulanmasına malî ve teknik yönden yardımcı olmak veya yapmak.
9. Bina yapım ve onarımlarına izin vermek, denetlemek ve tehlikeli durumda olan yapıları zararsız hale getirmek.

III — KÜLTÜR ve EĞİTİM GÖREVLERİ

1. Okul öncesi eğitim için gerekli bina ve tesisleri kurmak, bakım, onarım ve donatımını sağlamak.
2. İlkokul binalarının, yapım, bakım, onarım ve donatımını sağlamak.
3. İlkokulların ısıtma, aydınlatma ve su gibi giderlerini karşılamak.
4. Fakir ilkokul öğrencilerine, defter, kitap vb. ders gereci, beslenmeyle ilgili yiyecek vermek gibi sosyal yardımlarda bulunmak.
5. 222 sayılı Kanun uyarınca, yetiştirici ve tamamlayıcı kurs ve sınıflar açılması için gerekli tesisleri kurmak ve gereçleri sağlamak.
6. İl içinde orta dereceli okullardaki öğrencilerin barınmaları için yurt ve pansiyonlar açmak ve yönetmek.
7. Halk eğitim hizmetlerini yürütmek için gerekli tesisleri kurmak, araç ve gereçlerini sağlamak.
8. Mahallî folklorün gelişmesini sağlamak, millî ve mahallî günlerin kutlanmasında yardımcı olmak.
9. Diğer kamu kuruluşlarınca korunmayan tarihî eserleri korumak.
10. İsteğe bağlı olarak basımevi kurmak, işletmek ve gazete çıkarmak.

IV — TARIM GÖREVLERİ

1. Fidanlık kurmak, halka ücretli ya da ücretsiz fidan dağıtmak.
2. Yabanî ağaçları aşılayarak yararlı hale getirmek ve bu amaçla aşıcı yetiştirmek için kurslar açmak.
3. Tarım ürünleri için sergiler açmak, yarışmalar düzenlemek ve ödül vermek.
4. İl içinde mesire ihtiyacını karşılamak amacıyla orman parkları ve koruluklar kurmak.
5. Halk eğitimiyle koordineli bir şekilde 4-K hizmetlerini yürütmek.
6. Tohum temizleme tesisleri kurmak.
7. Sıvat yapımında köy idarelerine teknik ve malî yardımda bulunmak.

V — HAYVANCILIKLA İLGİLİ GÖREVLER

1. İl içinde ehli hayvan sergileri ve yarışmalar düzenlemek.
2. İl içinde at yarışları düzenlemek ve ödül vermek, bunlar için gerekli alan ve tesisleri kurmak.
3. Cirit alanları hazırlamak ve bu tarihî sporun gelişmesini teşvik etmek.
4. Sunî tohumlama hizmetlerini yürütmek.
5. Tabîî tohumlama için damızlık hayvan depoları kurmak ve yönetmek.
6. Verimsiz hayvan neslinin üremesine engel olmak üzere iğdiş (eneme) yapmak ve bu nedenle ölen hayvan bedellerini ödemek.
7. Hayvan hastalıklarının çıkmasını önleyici tedbirleri almak. (Aşılama, hayvanların gelip geçtikleri, yayılma, sulama ve berrınma yerlerinin sağlık yönünden denetimini yapmak, temiz bulundurmak gibi)

VI — EKONOMİK GÖREVLER

1. İl içinde sergi pazar ve panayırlar kurmak, kurulmasına yardımcı olmak.

2. İl içinde veya bölgesel nitelikte fuarları kurmak veya kurulmasına katılmak.
3. İhtiyaca göre ve isteğe bağlı olmak üzere, ilde üretilen veya yapılan eşyayı değerlendirmek amacıyla, konserve, meyve suyu, kiremit ve tuğla fabrika ve tesisleri gibi ekonomik, ticarî ve turistik nitelikteki işletmeleri kurmak ve bu amaçla kamu ve özel sektör kuruluşlarıyla ortaklıklar kurmak.
4. Belediye sınırları dışında ve köylerde, zarurî ihtiyaç maddelerine narh koymak, fiat ve ücret tarifeleri düzenlemek ve denetlemek.
5. Ölçü ve tartı araçlarının muayene ve denetimlerini yapmak.

VII — ÇEŞİTLİ GÖREVLER

1. İl özel idareleri, çalışmalarını uzun vadeli planlara ve yıllık programlara bağlayarak yürütmelidirler.
2. İtfaiye hizmetleri, bir bütün halinde kırsal alanları da kapsayacak biçimde, il özel idarelerince yürütülmelidir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

ORTAK KONULAR VE İLİŞKİLER

İl özel idarelerinin çeşitli hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ilişkiler esas itibariyle görevlerin içinde ya da sonunda incelenmiştir. Özellikle bir görevi ilgilendirmeyen fakat il özel idarelerinin, tüm çalışmalarıyla yakından ilgili bulunan çeşitli ilişkilerle, örgüt, personel, kaynak ve denetim gibi ortak konular bu bölümde incelenmiştir. Ancak ortak konuların incelenmesinde proje kapsamı içinde kalınmış, bu nedenle tüm sorunlar ayrıntılı bir biçimde ele alınmayarak, bu konulardaki temel sorunlar ve bunların çözümü için ilkeler saptanması yoluna gidilmiştir.

I — ORGANLAR

İl özel idarelerinin organları; vali, il genel meclisi ve il daimî encümenidir.

A — VALİ (İ.U.V.K. Mad. 76, 118)

Valilerin genel meclisin başkanı, özel idarelerin temsilcisi ve yürütme organı olması, teoride mahallî idare muhtariyeti ile çelişir görünmektedir. Diğer mahallî idareler gibi il özel idarelerinin de, kendi başkanlarını serbestçe seçme olanaklarına sahip olmaları gerektiğini ileri sürmek mümkündür. Araştırma yapılan illerin hepsinde hem valiler hem de genel meclis üyeleri, ittifakla valinin bugünkü statüsünün devam etmesi gerektiğini ifade etmişlerdir.

Ancak, bugünkü il özel idare saymanlık müdürü yerine valiye gerekten yardımcı olacak ve il özel idarelerinin tüm hizmetlerinde söz sahibi bir özel idare genel sekreterine ihtiyaç olduğu ortaya konulmuştur. Bu özel idare genel sekreterinin görev, yetki ve diğer organlarla iliş-

kileri de kanunda belirtilmelidir. Genel sekreter, valinin uygun görmesi üzerine, İçişleri Bakanlığınca atanmalıdır.

B) İL GENEL MECLİSİ

1 — Kuruluş

İl genel meclisi, il özel idaresinin genel karar organıdır. İlçeler adına seçilen üyelerden kurulur. İlçenin nüfusuna göre, 25.000'e kadar bir, 25 - 40 bin nüfus için iki, 40 - 55 bin nüfus için üç, 55 - 70 bin nüfusa kadar 4 üye seçilir. Bundan sonra her 25 bin nüfus için bir üye eklenir.

Üye seçimleri tek derecelidir ve 4 yılda bir yapılır. Seçilme yetenekleri Kanunda belirtilmiş olup öğrenim şartı aranmamaktadır. Türkçe okuyup yazma bilmek yeterli sayılmıştır. İl genel meclisi seçimlerinde siyasî partiler aday gösterilebilirler.

Aynı siyasî partiden seçilen üyeler Siyasî Partiler Kanununa göre grup kurabilirler.

İl genel meclisi üyelerinde belli öğretim şartının aranmaması ve üyelerinin siyasî niteliklerinin bulunması nedeniyle mahallî ve politik etkenlerle kararlar alındığı ileri sürülerek genel meclisin yapısında değişiklik yapılmasını önerenler vardır.

Bir görüşe göre, seçimle gelen üyeler yanında ilçe kaymakamları ile daire müdürleri, genel meclise tabîi üye olarak katılmalıdır. Araştırma yapılan illerde ve çeşitli kaymakamlar toplantısında bu görüşe daha çok kaymakamların eğilim gösterdiği, buna karşılık hem il genel meclisi üyelerinin hem il idare şube başkanlarının görüşe karşı oldukları saptanmıştır. Bu görüşe karşı olanlar, politik niteliği olan ve siyasî parti gruplarının bulunduğu bir organda, politika dışında ve tarafsız kalması gereken Devlet memurunun üye olarak bulunması ve oy hakkına sahip olmasının sakıncalı olacağını ileri sürmüşlerdir.

Bu konudaki bir diğer görüş, genel meclisin ayrıca bir seçimle değil, ildeki belediyelerin başkanları, kaymakamlar ve bucaklardan seçilecek birer muhtardan kurulması yolundadır. ⁽⁵⁸⁾

(58) Prof. F. Yavuz, age. Sh. 157

Bunlar dışında, genel meclislerde çeşitli meslek mensuplarının temsil edilmesini sağlamak amacıyla, meslekî kuruluşlardan gösterilecek adayların meclise katılmasını mümkün kılacak bir seçim sisteminin geliştirilmesini önerenler de bulunmaktadır.

Bu görüşlerin temelinde, üyelerin meslekî ve teknik bilgilerden yoksun, yeteneksiz mahallî politikacılar olduğu düşüncesi bulunmaktadır. Uygulamada rastlanan ve bu düşüncüyü doğrular nitelikteki, birkaç örnek genelleştirilmektedir.

Uygulamada rastlanan aksaklıkları gidermeye çalışırken mahallî idare esprisini zedeleyecek düzenlemelerden kaçınmak gereklidir. Önerilen çözüm yollarının hepsi de esas itibarıyla Anayasamızın 116 ncı maddesine aykırı düşmektedir. Bu aksaklıkların zaman içinde düzeltilmekte olduğunu gösteren ümit verici örnekler bulunduğunu da söyleyebiliriz. Ayrıca pek çok ilin genel meclisinde, avukat, doktor, eczacı, gibi serbest meslek mensuplarının yer aldığı da görülmektedir. İl özel idarelerinin bugünkü durumdan kurtarılacak daha dinamik, güçlü, hizmet yapabilen kuruluşlar haline getirilmesiyle yetenekli kişilerin burarlarda görev alma arzularının artabileceğini düşünmek gerekir. Meclislerin çalışma yöntemlerindeki düzenlemelerle esaslı zedelemeyen aksaklıkların giderilmesi mümkün görülmektedir. Bu itibarla Anayasaya uygun olan bugünkü durum korunmalıdır.

2 — Üye Adedi

Ancak genel meclisin üye adedi üzerinde durulabilir. Mevcut sistemde ilçe sayısı ve nüfus esas alınmaktadır. 572 bağı ve 67'de merkez ilçe olmak 639 ilçe vardır. Şimdiki statüye göre üye sayısının tabanı (ilçe sayısı kadar) saptandığı halde, nüfusa bağı olduğundan tavan açık bırakılmıştır. Bu nedenle özellikle Ankara, İstanbul gibi büyük illerde üye sayısı çok denebilecek bir sayıya ulaşmıştır. Halen Ankara'nın 83, İstanbul'un 91 genel meclis üyesi vardır. Oysaki İstanbul kadar ilçesi bulunan (19) İzmir ilin genel meclis üyesi (56) dır. En çok üye 91 (İstanbul) en az üye 8 (Bilecik, Hakkâri) dir. Memleketimizdeki hızlı nüfus artışı, özellikle büyük şehirlere olan nüfus akışı nedeniyle her seçimde genel meclis üyelerinin sayısı artmaktadır. Buna gerçekten gerek olup olmadığı üzerinde durulmalıdır. 1963 yılında üye sayısı 1576 iken 1968 de bu sayı % 10'a yakın bir artışla 1726 olmuştur. Bu artışın özel idarelerinin cari giderlerine ve meclis

çalışmalarının süratine yaptığı etki ile hizmet olan katkısını karşılaştırmak ve bir noktada denge kurmak yararlı olacaktır.

İl genel meclisi üyelerinin adedini saptamakta, devamlı artan nüfus yerine, daha az değişiklik gösteren ilçe sayısını esas alarak üye adedini, ilçe sayısını (merkez ilçeler dahil) 2, 3 ve 4 gibi belli bir katsayı ile çarpmak suretiyle tesbit ederek dondurmak düşünülebilir. Halen 639 ilçe olduğuna göre, katsayıya göre toplam rakam $630 \times 2 = 1278$, $639 \times 3 = 1917$ veya $639 \times 4 = 2556$ olarak dondurulabilir. Bunda da her ilçeden en az bir üye seçilecektir. Diğer üyelerin seçiminde, ilçe sayısının iller arasında dengesizliği nedeniyle, nüfus esaslı ile desteklenen bir sistemi geliştirmek mümkündür.

Bunun yanında milletvekili ve senato üyelerinde olduğu gibi bu sayıyı yurt çapında belli bir rakamla (1500 - 2000) dondurup, nüfus esasına göre il ve ilçelerden seçilecek üye adedinin, seçim kurulları ya da İçişleri Bakanlığı gibi bir kuruluş tarafından saptanması da düşünülebilir.

3 — Üyelerin Özlük İşleri

Toplantı süresi içindeki izin, rapor, geçici görev, iç ve dış geziler ve yolluklar gibi konular ve üyeler hakkında yapılacak soruşturmalar yeterli açıklıkta değildir. Bu konuların açıklığa kavuşturulmasında yarar vardır. Ancak soruşturma dışında kalan hususları, örneğin, raporla ilgili konuları değişmesi güç kanun hükümleriyle halletmek yerine, mahallî idare esprisine de uygun düşecek biçimde her idarenin koşullarına göre kendisi tarafından düzenlenmesini sağlayacak yetki verilmesi yoluna gidilmelidir. Soruşturmaların kim tarafından ve hangi yönetime göre yapılacağı da Kanun hükümlerine açıklık verilerek belirlenmelidir.

Üyelerin seçilme yetenekleri ve seçildikten sonra hangi hallerde üyeliğin sona ereceği Kanunda belirtilmiştir. Ancak seçilme yeteneği olmadığı halde seçilen bir üyenin bu durumunun sonradan anlaşılması halinde ne gibi işlem yapılacağı hususu boşlukta kalmıştır. Bu konuya da açıklık verilmelidir.

4 — Toplantı Süresi (İ.U.V.K. Mad. 112, 113)

İl Genel meclisi, yılda bir defa Aralık ayında 40 gün süre ile toplanır. İşler bitmezse vali, toplantı süresini 15 günü geçmemek üzere

uzatır ve nedenini İçişleri Bakanlığına bildirir. Uygulamada genellikle süre uzatımına gidilmektedir. Böylece toplantı süresi 55 günü bulmaktadır.

İl Genel meclisi bir defa yaptığı toplantıda, hem geçmiş yılda yapılan işleri denetlemekte ve kesin hesabı incelemekte, hemde gelecek yılın programlarını ve bütçesini hazırlamaktadır. Bu nedenle süre yetmemekte ve konular derinliğine incelenememektedir.

Hizmetleri daha yakın bir denetime tabi kılmak amacıyla, genel meclis toplantıları yılda 2'ye çıkarılmalı, program ve bütçenin görüldüğü toplantı 30, diğeride 10 - 15 gün olmalıdır. Böylece uzatmaya gerek kalmayacaktır. Kalsa bile bunun da süresi 7 - 8 gün ile sınırlandırılmalı ve gerçekten istisnai durumlara inhisar ettirilmesi sağlanmalıdır.

5 — Görevleri

İl genel meclisinin toplantı süresi ve sayısını saptamakta önemli olan unsur, meclisin görevleridir. Meclisin görevlerinin neler olması gerektiğini burada tek tek saymak mümkün değildir. Ancak genel hatlar şöylece belirtilebilir :

- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek,
- Uzun vadeli plan ve yıllık çalışma programlarını onamak,
- Vergi, resim, harç ve ücret tarifelerini onamak,
- Belli bir miktardan fazla borçlanmaya, taşınmaz mal satışına karar vermek,
- Belediye ve köy gibi yeni mahallî idare birimi kurulmasında görüş bildirmek,

Gibi il özel idare hizmetlerinin yürütülmesinde önemli olan konularda meclis yetkili olmalı, düzenleyici metinlerde bunların ayrıntıları belirtilmelidir.

6 — Meclis Kararlarının Onanması ve İtiraz (İ.U.V.K. Mad. 135)

Meclisin tüm kararları valinin onayına bağlıdır. Ayrıca vali bu kararlara karşı 20 gün içinde Danıştaya itiraz edebilmektedir.

Bu yetki, merkezî idarenin temsilcisi sıfatıyla valiye tanınmış bir vesayet yetkisidir. Vesayetin bu derece sıkı tutulması doğru değildir. Uygulamada çoğu defa beklenen amacı da sağlamamaktadır. Esasen valiye itiraz yetkisi de tanındığına göre her kararı onayında geçirmek gereksizdir.

İlke olarak, genel meclis kararlarının kesinliği kabul edilmeli, ancak önemli bazı kararlar valinin onayına bağlı olmalıdır.

Vali, onamadığı ya da kesin olan kararlar aleyhine Danıştaya itiraz hakkına sahip olmalıdır. Ancak, genel meclis toplantı halinde bulunuyorsa, itirazdan önce gerekçe belirterek kararın mecliste yeniden görüşülmesini istemelidir.

Kanunda, valinin itirazının Danıştayca 2 ay içinde karara bağlanacağı belirtilmişse de bu süre içinde karara bağlanamama halinde, itirazın kabul ve reddedilmiş sayılacağı konusu açıklığa kavuşturulmamıştır. İl özel idaresine ait işlerin sürüncemede bırakılmaması için bu hususa açıklık kazandırılmalıdır.

Ayrıca valiye, kamu yararına kanunun açık hükümlerine aykırı gördüğü hallerde itiraz ettiği kararların yürütülmesini durdurma yetkisi de tanınmalıdır.

7 — Valinin İzahnamesi (İ.U.V.K. Mad. 128)

Valinin, o yılki çalışmalar hakkında her yıl genel meclise verdiği izahnamenin meclisin 2/3 ekseriyeti ile yeterli görülmemesi halinde düzenlenen tutanağın, İçişleri Bakanlığına gönderilmesi gerekir. Ancak Kanunda Bakanlığın nasıl bir işlem yapacağı da belli edilmemiştir. Bakanlığın bu konuda kesin ve belirli bir uygulaması yoktur.

Vali, merkezî idarenin temsilcisi olduğuna göre, il genel meclisinin böyle bir karar alma yetkisinin bulunmaması gerektiği görüşünde olanlar vardır. Bu görüşte olanlara göre izahname mecliste okunmalı ve üzerinde görüşme açılammamalıdır. Ya da görüşme açılrsa bile sonuçta bir yetersizlik kararı alınamamalıdır. Diğer bir görüş Bakanlığın, bugünkü gibi serbest bırakılmasının yani uygulayabileceği işlemi halin ve şartların gereklerine göre kendisinin takdir etmesinin uygun olacağı yolundadır.

Devlet ve Hükümet temsilcisi olan valiler hakkında politik niteliği bulunan mahallî meclislerde yetersizlik kararı alınabilmesi çeşitli sakıncalar yaratabilir.

Ancak, konuya mahallî idare açısından bakılınca; bu idarenin en yetkili organının, temsilcisi ve yürütücüsü olan valinin davranışları nedeniyle hizmetlerin iyi yürümemesi halinde, bunun nedenleri üzerinde durması ve durumu saptaması bir zorunluluk haline gelmektedir. Mahallî idare anlayışı da bunu gerektirir. Ancak meclislerin çeşitli nedenlerle vali ile anlaşmazlığa düşmesi halinde hissî ve tutarsız görüşlerle karar almaları da muhtemeldir. Fakat bugünkü gibi, meclisin sonunun ne olacağı bilmediği bir kararı almasının da yararı yoktur.

İl genel meclisinde, okunan il izahnamesi üzerinde görüşme açılmalı ve fakat görüşme sonucunda çalışmaların yeterli veya yetersiz olduğu yolunda karar alınmamalıdır. Bu görüşmeleri kapsayan tutanaklar İçişleri Bakanlığına gönderilmeli, Bakanlık, kanunda belli edilecek bir yöntemle konuyu incelemeli ve değerlendirmelidir.

C — İL DAİMÎ ENCÜMENİ

İl daimî encümeni, valinin başkanlığında ve genel meclisçe seçilmiş 4 üyeden kurulur.

Encümenin bugünkü yapısında iki ayrı yönden değişiklik yapılması için öneride bulunmaktadır. Daha ziyade idarî ve teknik kademelerden gelen birinci öneriye göre, il daimî encümeninde de belediye encümenlerinde olduğu gibi, daire müdürleri tabîî üye olarak bulunmalıdır. İkinci öneri genel meclis üyelerinden gelmekte ve nispî temsil esasına göre kurulan genel meclis adına iş gören daimî encümenlerin kuruluşunda da, siyasî partilerin meclisteki çoğunluğuna göre nispî temsil esasının kabulü ileri sürülmektedir.

İl daimî encümeninde daire müdürlerinin tabîî üye olarak bulunmaları bazı konularda gerçekten yarar sağlayabilir. Ancak bugünkü statüde, merkezî idarenin elemanı olan il idare şube başkanlarının encümene katılmaları mahallî idare konularında merkezî idarenin söz sahibi olması gibi bir sonuç doğuracaktır. Üstelik bu üyelerin il özel idaresine karşı sorumlulukları da yoktur. Uygulamada gerektiği zaman vali bunları bilgi almak üzere encümene davet edebilmektedir.

Encümene tabî üye olarak daire başkanlarının katılmaları uygun olabilir; ancak, bunlar il özel idarelerinin kuracakları örgütün başında bulunanlar olmalıdır. Belediyelerdeki durumda böyledir. Merkezi idarenin elemanı encümene girmemelidir.

Encümende, partilerin meclisteki kuvvetlerine göre temsili, demokratik bir yöntem olarak düşünülebilir. Ancak buna karar verirken, encümenin çalışamaz hale gelip gelmiyeceği konusunu iyi etüt etmek gerekir. Bu hususu, yukarıda belirtilen şekilde tabî üyelerin katılmasını sağladıktan sonra düşünmek daha doğru olacaktır.

Encümen kararlarında kamu yararına veya kanuna aykırılık görülrse, meclis kararlarında olduğu gibi vali, kararın yürütülmesini durdurup yeniden görüşme isteyebilmeli ve Danıştaya başvurulabilmektedir.

İl daimî encümeni hizmetle ilgili konularda, meclis kararından geçirerek ya da doğrudan, düzenleme ve bunlara aykırı davranışlara müeyyide uygulama yetkisine sahip olmalıdır. (Fiat ve ücret tarifeleri düzenlemek ve kontrol etmek gibi)

II — ÖRGÜT VE PERSONEL

Örgüt ve personel birbirine çok yakından bağlı olduğu için aynı bölümde incelenmiştir. Özellik arz eden hususlara ayrıca değinilecektir.

A — ÖRGÜT

İ.U.V. Kanununun il özel idarelerinin kendilerine verilen hizmetlere memurlarından bahsedilmiştir. (Mad. 77, 82, 98, 99, 102) Kanunda sadece saymanlık örgütü, kısmen düzenlenmiştir. (Mad. 98, 99) leri nasıl bir örgütle yürütecekleri belirtilmemiştir. Yer yer özel idare

Bunun dışında, valinin il özel idare hizmetlerinin yürütülmesinde, bu hizmetlerle ilgili bulunan merkezî idare örgütünün müdür ve memurlarını da görevlendirebileceğine dair genel bir hüküm getirilmiştir. (Mad. 87) Bu hükümlere bakarak il özel idarelerinin hizmetleri için kendilerine ait örgüt kuramayacakları sonucuna varmak güçtür. Ancak, çeşitli kanunlarla il özel idarelerinin teşkilât kurmaları fiilen önlenmiştir. Örneğin, 3611 sayılı Nafia Vekâleti Teşkilât ve Vazifelerine

dair Kanun, il özel idarelerinin yaptıracakları tüm inşaatların plan, proje ve keşiflerinin hazırlanmasına, inşaatların kontrolu ve kabullerinin yapılmasına ait işlemlerin bu Bakanlıkça yürütüleceğini belirtmiştir (Mad. 5/3). 3017 sayılı Sıhhat ve İctimaî Muavenet Vekâleti Teşkilât ve Memurin Kanununda il özel idarelerinin sağlık örgütü Bakanlık örgütü olarak gösterilmiş (Mad. 26) ve tüm sağlık personelinin atama ve özlük işlerini yürütmek bu Bakanlığa bırakıldığı gibi, özel idarelerin sağlıkla ilgili işlemlerini yürütmek görevi de il sağlık müdürüne verilmiştir. Örgüt ve personel atama yönünden tarım ve veteriner hizmetlerinin durumu da aynıdır. Bu durumda artık il özel idarelerinin ayrı bir örgütlenmeye gitmelerine gerek ve olanak kalmamıştır. İ.U.V. Kanununun 87 inci maddesiyle valiye tanınan yetkinin geniş ölçüde kullanılmasıyla özel idarelerin örgüt kurmaları fiilen gereksiz hale gelmiştir.

İl özel idare hizmetlerinin merkezî idare kuruluşları tarafından yürütülmesi, bu idareler üzerinde hukukî statüyü aşan bir fiilî vesalet uygulanmasına yol açmıştır. İl özel idare bütçesinin ilk hazırlıkları merkezî kuruluşlarca yapılmaktadır. İl özel idarelerinin bütçelerini kendi olanaklarına ek bir yardım biçiminde düşünen daire müdürlerinin bu görüşü, hizmeti planlamada ve bütçeyi düzenlemede etkili olmaktadır. Özel idare olanakları yatırım yerine çoğu kez dairelerin cari giderlerini karşılamak için kullanılmaktadır. Bir çok dairenin odacı, bekçi, şoför, kâtip ve daktilo gibi personelinin giderleri ile kırtasiye ve aydınlatma giderleri il özel idare bütçesinden karşılanmaktadır.

Merkezî idare birimleri, bütçenin uygulanmasını da - saymanlık işlemleri dışında - kendileri yapmaktadırlar. Bu durum il özel idare hizmetlerinin merkezî idare adına kamu oyuna sunulması sonucunu doğurmakta, il özel idareleri ile ilgili her türlü hizmette kamu oyu karşısına örgüt ve personeli ile merkezî idare çıkmakta, il özel idaresinin hukukî kişiliği fiilen görünmez olmaktadır. Bugün pek çok kimsenin il özel idaresiyle merkezî idareyi tek bir kuruluş (Devlet Örgütü) biçiminde görmesinin nedeni de budur.

Hizmetlerin yürütülmesinde de merkezî idareye öncelik verilmektedir. Bu nedenle il özel idare hizmetleri ikinci planda kalmaktadır. Halkın gözünde il özel idarelerinin sadece bazı vergileri toplayan ve hiç hizmet yapmayan bir kuruluş şeklinde görünmesine yol açan bu

uygulama, bu idarelerin gelişmesini de önleyen önemli bir etken olmuştur.

Bir kuruluşun kendi hizmetlerini kendi örgütü ile yürütmesi örgütlenmenin tabii gereğidir.

Hiç şüphesiz bir kuruluşun varlık nedeni, kendisine verilen görevlerdir. Kuruluşa vücut veren görevlerin önemi, niteliği, niceliği, bu kuruluşun diğer kuruluşlarla olan bağ ve ilişkileriyle, kuruluşun iç bünyesindeki örgütlenme biçimini saptamakta baştan gelen bir etken olmaktadır. Kuruluşun, kendisine verilen görevleri etkili, çabuk, kaliteli, verimli ve ekonomik olarak yapacak bir biçimde, örgüt, personel, kaynak ve sair olanaklara sahip kılınması da gerekmektedir.

Bu temel fikirden hareket edilince, il özel idarelerine verilmesi önerilen görevlerin, bu idarelerce etkili bir biçimde yapılabilmesi için yeterli örgüt ve personele sahip olması zorunlu hale gelmektedir.

Araştırmada görev bölüşümü yapılırken bu esas göz önünde bulundurulmuştur. Ayrı örgüt kurulmasını gerektiren bu öneriye karşı, ilde hem özel idarelerin hemde merkezî idarenin ayrı ayrı (tarım, bayındırlık vb.) kuruluşları bulunmasının ikileme ve israflara yol açacağı itirazı ileri sürülmektedir. Ancak yeni düzenlemede merkezî idare ile il özel idaresi arasında görev bölüşümü yapılacak ve her kuruluş birbirinden ayrı ve kendisine bırakılmış hizmetleri ifa edeceğinden bir görev karışımı olmayacaktır. Ayrıca, örgüt ve personel de her iki kuruluştaki hizmetin gereğine göre azalıp çoğalacağından giderlerde de bir artış olmayacaktır. Bugün nasıl ki belediyeler kendi hizmetleri için örgüt kurmuşlarsa, il özel idareleri de bu olanağa sahip olacaklar, böylece bu idareler hem varlıklarını daha iyi hissettirecekler, hem de görev ve sorumluluklarının bilincine varacaklardır.

İl özel idarelerinin örgütlenmesi, ilde kalmayarak ilçelere de uzanmalı, hizmetin gerektirdiği nitelikte servisler ilçelerde de kurulmalıdır. Bunu bir şube kuruluşu biçiminde düşünmek mümkündür. Bugün açık olmayan kaymakam - özel idare ilişkilerine de açıklık verilmeli, kaymakam ilçedeki kuruluşun başı ve sorumlusu olmalıdır. İl özel idaresi ile ilçe ilişkilerinin düzenlenmesinde, yetki genişliği ya da yetki devri ile hareket edebilme olanakları sağlanmalıdır. Ayrıca ilçelerde il daimî encümenine paralel bir kurul teşkil edilmeli; bu kurul, ilçedeki hizmetlerin yürütülmesi ve il özel idarelerinin düzenlemek ve izlemekle görevli kılındıkları, fiat ve ücret tarifeleri ve narh tesbiti gibi düzen-

lemelerine aykırı davranışlara müeyyide uygulanmasında yetkili olmalıdır. Kurulun teşkili konusunda çeşitli düşünceler olabilir. İlçe örgütünün alacağı biçim, kurulun teşekkülünde etkili olacaktır. Bununla beraber kurulun; kaymakamın başkanlığında, ilçe genel meclis üyelerinden birisi, ilçe özel idare memuru (ilçe özel idare sekreteri) ve bir teknik elemandan oluşması düşünülebilir.

B — PERSONEL

İl özel idarelerinin personel statüsü de açık değildir. Sağlık, tarım, veteriner ve bayındırlık hizmetlerinde görevli personelin kadro, atama, yer değiştirme, sicil ve soruşturma gibi özlük işlemleri ilgili Bakanlıklarca yürütülmektedir. Bunların çoğunun il özel idareleriyle ilgisi sadece bu bütçeden maaş alma biçiminde görünmektedir. Görev bölümünde etraflıca açıklandığı üzere özellikle, yol, su ve elektrik hizmetlerinde çalışan personelin bir kısmının özel idare veya Köy İşleri Bakanlığına bağlı olduğu dahi kesinlikle belli değildir.

İl özel idarelerinin kendilerince atanan saymanlık ve büro personeli, hizmete hazırlayıcı meslek öncesi ve meslek içi eğitime tâbi tutulmamaktadır.

Bu idarelerin personel kadrolarının alınması için Bakanlar Kurulu kararı aranması, zaman kaybına neden olmakta, Bakanlar Kurulu yönünden de gereksiz ve iş yükünü artırıcı bir işlem niteliğine bürünmektedir.

Personel konusunda esas ilke, il özel idarelerinin hizmetleri için gerekli personele sahip olmasıdır. Özel idareler tüm personelinin kendileri atamalıdır. Kadro alınması, kaldırılması ya da değiştirilmesi konusundaki işlemler, Bakanlar Kuruluna kadar götürülmeden sonuçlandırılmalıdır. Personel kadrolarının gereksiz yere arttırılmaması için merkezî idarece belli ölçüler saptanarak kullanılacak asgarî ve azamî kadro sayısı belli edilmelidir.

Merkezî idare, tüm kamu personelinin yetiştirilmesinden sorumlu olmalıdır. İl özel idare personelinin statüsü esas itibariyle Devlet personeline benzemeli ve karşılıklı geçişler mümkün olabilmelidir. Özellikle mahrumiyet bölgelerindeki il özel idarelerinin personel ihtiyacının karşılanmasında yan ödemelerden özendirici bir yöntem olarak yararlanılmalıdır.

İl özel idarelerinin ve belediyelerin genel idare sınıfından olan personelinin, hizmet öcesi ve hizmet içi eğitimini sağlayacak merkezi bir kuruluş meydana getirilmelidir. Üniversite ve yüksek okullarda yetişen personelin mahallî idare hizmet ve koşullarına uyumlarını kolaylaştıracak uygulamaya dönük programlar hazırlanmalıdır.

İl özel idare hizmetlerinin yürütülmesinde hem hizmette sürat hem de personel giderlerinde tasarruf sağlamak üzere çok yönlü hizmet yapabilen personele ihtiyaç olacaktır. Örneğin çevre sağlığı mühendisleri ya da teknisyenleri, hem sağlık hem de teknik hizmetleri bir arada yürütebilmektedirler. Bunun gibi çok yönlü personel, özellikle kırsal alandaki çeşitli hizmetlerin yürütülmesinde yararlı olacaktır. Bu nedenle merkezi idare, bu nitelikte personel yetiştirilmesine önem ve öncelik vermelidir.

Vali ve kaymakamlar, özel idare hizmetlerinin yürütülmesinde personel bulunmaması veya yapılacak işin özelliği nedeniyle yetersiz olması halinde, genel idare personelinin hizmeti yürütmesini veya yardımcı olmasını sağlayabilmelidirler. Aynı şekilde il özel idare personeli de merkezî hizmette çalıştırabilmelidir. Ancak bunun özel ve ayırık hallerde uygulanması, genellik ve devamlılık kazanmaması gerekir. Bu geçici çalıştırma yetkisi belediyeler içinde düşünülmelidir.

İl özel idarelerinin kendi örgüt ve personeline sahip olması ile, sağlık, bayındırlık, tarım ve eğitim hizmetleri nedeniyle bakanlıklarla kurulmuş bulunan ilişkilerin de yeniden düzenlenmesi gerekecektir.

III — KAYNAKLAR

A — ÖZEL İDARE GELİRLERİ

İ.U.V. Kanununda il özel idarelerinin gelir kaynakları, 80 inci maddede 18 fıkra halinde belirtilmiştir. Zaman içinde bu kaynakların pek çoğu kaldırılmış, değiştirilmiş ve yeni kaynaklar verilmiştir. Bugün il özel idarelerinin başlıca gelir kaynaklarını 3 ana grup içinde şöylece belirtebiliriz.

1 — Özel İdarelerce Tahakkuk ve Tahsil Edilenler (Öz Gelirler)

- a — Bina vergisi,
- b — Arazi vergisi,

- c — Buhran vergisi,
- ç — Taş ocakları resmi,
- d — Çeşitli vergi ve resimlerin zam ve cezaları,
- e — Kiralar,
- f — Hizmet karşılığı alınan ücretler.

İl özel idarelerinin öz gelirleri olarak nitelendirilebilecek bu gruptaki kaynaklar, gelirin en büyük kısmını sağlamaktadır.

2 — Diğer Kuruluşlarca Toplanan Paralardan İl Özel İdarelerine Verilen Paylar

a — Akaryakıt istihsal vergisinden il özel idare payı, (% 22). (6802 sayılı Kanun Mad. 66)

b — Motorlu kara taşıtları vergisi ile trafik cezalarından özel idareye payı, (% 3), (197 sayılı Kanun mad. 17)

c — Orman malları satışlarından özel idare payı, (% 3), (7336 sayılı Kanun Mad. 1)

Bu gruptaki ilk iki kaynağın geliri İller Bankası aracılığı ile nüfus esasına göre bütün il özel idarelerine dağıtılmaktadır. Miktar olarak öz gelirlerinden sonra ikinci sırada yer almaktadır.

3 — Devlet Bütçesinden Yapılan Transferler

a — Tahsisî Nitelikte Yardımlar

Bunlar, belli hizmetler için Devlet bütçesinden gönderilen paralardır. İlkokul inşaatları, köy yol ve içme suyu hizmetleri için yapılan yardımlar, sadece bu hizmetler için kullanılabilir. Bunların çoğuna özel idarelerin, merkezî idare adına yaptıkları harcamaların karşılığı diyebiliriz.

b — Tahsisî Nitelikte Olmayan Devlet Yardımları

Bunlar il özel idarelerinin gelir yetersizliğini bir ölçüde gidermek veya azaltmak amacıyla belli bir hizmet göstermeden yapılan yardımlardır. Miktarlarının azlığı ve devamlılık göstermedikleri için belli bir gelir kaynağı olarak gösterilmeyebilir.

Sayıları ilk anda kabarık gibi görünebilecek bu kaynaklardan sağlanan gelir, bu idarelerin yapmakla yükümlü oldukları görevler karşısında yeterli değildir. Başlangıçta bir denge olduğu kabul edilse bile, zaman içinde il özel idarelerinin görevleri ile gelirleri arasındaki denge bu idareler aleyhine bozulmuş, il özel idareleri görevlerini yapamaz hale gelmişlerdir. Hatta bir kısmı personel ücretlerini ve cari giderlerini dahi karşılayamaz olmuştur. Bu hal il özel idarelerini merkezî idarenin yardımına muhtaç hale getirmiştir.

Tahakkuk ve tahsili tamamen il özel idarelerine bırakılmış olan kaynaklar üzerinde de bu idarelere tam bir tasarruf yetkisi verilmiştir. Örneğin bina ve arazi vergileri için 15 yılda bir genel yazım yapılması kanun emri olduğu halde, bunu uygulamaya koyma yetkisi Maliye Bakanlığına verilmiş, Bakanlık da çeşitli nedenlerle yıllardan beri genel yazıma gitmemiştir. 1961 yılında bu vergilere uygulanan misil zamları da bir yandan vergi matrahındaki düşüklük, diğer yandan da para değerinde meydana gelen azalma nedeniyle gelirden yeterli bir artış sağlayamamıştır. Taş ocakları harç ve resimleri ise, Cumhuriyetten bu yana herhangi bir artışa tabi tutulmadan bugün için sembolik denebilecek ilk haliyle durmaktadır.

Devlet gelirinden ayrılan paylar da çoğu kez, kanunda öngörülen oranlarda özel idarelere intikal etmemektedir. Bunun bir nedeni, merkezî idarenin bütçesine ödeneği az koyması, diğer bir nedeni ise İller Bankası aracılığı ile yapılan transferlerde bazı sızıntılar meydana gelmesidir. Ayrıca bu paraların özel idarelere intikalinde 2-3 aylık gecikmeler de olmaktadır. ⁽⁵⁹⁾ Aşağıdaki tablo, akaryakıt istihsal vergisinden ve motorlu kara taşıtlar vergisinden her yıl, ödenmesi gereken payları ve fiilen yapılan ödemeleri göstermektedir.

Yılı	Verilmesi Gereken	Ödenen
1967	299.772	64.460
1968	341.000	44.460
1969	462.000	44.460
1970	569.800	44.460

(59) Ayrıntılı bilgi için bakınız; Teoman Yayın, Merkezî Hükümet ile Mahallî İdareler Arasındaki Mali İlişkiler, Ank. 1971

Yılı	Verilmesi Gereken	Ödenen
1969	3.360	1.775
1970	5.010	1.775

Bir yandan il özel idarelerinin gelirleri günden güne azalırken, giderlerinde de artışlar meydana gelmiştir. Çeşitli kanunlarla özel idare bütçelerinden belirli oranlarda çeşitli kurumlara pay ayırma zorunluluğu konulmuştur. Bu paylar il özel idarelerinin bütçeleri üzerindeki tasarruf etme yetkilerini de büyük ölçüde sınırlamaktadır. Payların bir kısmı, 1965 yılında 655 sayılı Kanunla kaldırılmasına rağmen, sakıncaları tamamen giderilememiştir. Halen bu idareler, bütçelerinden Ziraat Bankası, İller Bankası, Özel İdareler Zat Maaşları Sandığı, korunmaya muhtaç çocuklar, ilköğretim gibi kurum ve hizmetler için pay ayırmaktadırlar. Bir taraftan merkezî idare gelirlerinden pay ve yardım alan bu idarelerin öte yandan merkezî idare kuruluşları ya da hizmetleri için hisse ödemeleri gelişki doğurmakta, gereksiz ilişki ve transfer işlemlerine yol açılmaktadır.

Çeşitli hizmetler için merkezî idareden yapılan yardımlar da yetersizdir ve zamanında intikal etmemektedir. YSE hizmetleri için ödenek gönderilemediği için personel ücretlerinin bile aylarca geç ödendiğine yukarıda değinilmişti. Bekçi ücretleri için gerekli ödenek zamanında gönderilmediği için halen bazı il özel idareleri hazineden alacaklı durumdadırlar.

Pek çok hizmetler için merkezî idarenin, kendi örgütüne ödenek göndermediği hallerde özel idarenin bütçe durumu incelenmeden, mahallî olanaklarla ya da özel idarece giderin karşılanması yolunda taşraya emir vermesi, merkezî idarenin mahallî idare anlayışını ortaya koyan önemli bir belirti olmaktadır.

İl özel idarelerinin mahallî gelirleri arasında çok büyük farklar mevcuttur. Merkezî idare gelirlerinden verilen payların da nüfus esasına göre dağıtılması bu gelir dengesizliğini bir kaç büyük il lehine daha çok artırmaktadır. Yapılan merkezî idare yardımları da bu dengesizliği giderememektedir. Tabiatıyla gelir dengesizliği, iller arasında hizmet dengesizliği biçiminde ortaya çıkmaktadır. Örneğin 262 kö-

yü bulunan İstanbul İl Özel İdaresinin 1966 yılı bütçesi 116 milyon lira iken, 431 köyü bulunan Tunceli ilinin bütçesi 1.121.000 liradır. Ankara, İstanbul ve İzmir gibi üç büyük ilin toplamı, diğer illerin bütçe toplamlarına denk durumdadır.

İl özel idareleri İller Bankasının ortaklarındandır. Bu nedenle Bankaya hem kendi hem de köy idareleri adına ortaklık payı ödemektedirler. Banka statüsüne göre, bankanın kredi ve teknik hizmetlerinden yararlanması gerekir. Ancak uygulamada teknik hizmetlerden hiç yararlanamamakta, kredilerden yararları da çok az olmaktadır. Banka, hizmetleriyle daha çok belediyelere yönelmiştir.

İl özel idarelerinin içinde bulundukları bu malî ortam, onların kendilerine verilen hizmetleri yerine getirme olanaklarını yok eden en önemli etken olmaktadır. İl özel idarelerini bu durumundan kurtarmak amacıyla 1961 Anayasasında, mahallî idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması öngörülmüştür. Ancak aradan 10 yıl geçmiş olmasına rağmen bu hüküm uygulama alanına geçmemiş, aksine bu devre içinde il özel idare gelirlerini azaltan hükümlere bütçe kanunlarında yer verilmiştir. Bina ve arazi vergileri Devlet geliri haline getirilerek özel idarelere bundan pay verme yoluna gidilmiş, böylece il özel idareleri bir gelir kaynağını daha kaybetmişlerdir. Merkezî idare ne zaman ve ne miktar para gönderirse özel idareler onu harcayacaktır. Bu uygulamanın sonucunda il özel idarelerinin bütçe tahminleri, hiç bir zaman tam olarak gerçekleşemeyecek ve hizmet ödemeleri de tam ve zamanında yapılamıyacaktır.

Bu koşullar altındaki bir idareden yeterli hizmet beklenemeyeceği açıktır. İl özel idarelerini, gerçekten hizmet gören mahallî bir kamu kuruluşu hüviyetine kavuşturmak için Anayasasının 116 ncı maddesi hükmü samimiyetle uygulamaya konulmalıdır. Bu konuda ne gibi tedbirler alınması gerektiğini ayrıntıları ile saptamak ve bir gelir listesi düzenlemek İç - Düzen araştırmasının kapsamını aşmaktadır. Ancak pek genel olarak şunlar söylenebilir.

1) İl özel idaresinin gelirleri saptanmadan önce, görevleri açıkça belirlenmelidir. Sonra görevleri yapmaya yetecek kadar gelir ayrılmalıdır. Bu idareleri şimdiye kadar olduğu gibi sadece verilen paraya göre iş yapan (emanet komisyonu) kuruluşlar olmaktan kurtarmak gerekir.

2) İl özel idarelerine ayrılacak gelir kaynakları belirlendikten sonra, kaynakların kullanılması konusunda bu idarelere mümkün olan ölçüde geniş tasarruf yetkisi verilmelidir. (Belli sınırları içinde vergi oranını azaltıp çoğaltabilmek, yeni yazım yapabilmek gibi)

Mahallî nitelikli olan gelir kaynakları mahallî idarelere, özellikle klasik bir mahallî idare geliri olan bina ve arazi vergileri, il özel idarelerine bırakılmalıdır.

3) Tamamen bu idarelere bırakılacak gelir kaynakları ile pay verilecek Devlet gelirleri ve pay oranları saptanmalı ve Devlet gelirlerinden ayrılan payların hiç bir kayba uğramadan ve geciktirilmeden il özel idarelerine ulaşması sağlanmalıdır.

4) İl özel idarelerine Devlet bütçesi ve çeşitli fonlardan yapılan yardım ve kredilerin dağıtım yöntem ve kuralları, idareler arasındaki sosyal ve ekonomik dengesizlikleri giderecek şekilde saptanmalı ve uygulaması da titizlikle izlenmelidir.

Devlet bütçesinden hizmetler karşılığı yapılacak transferlerin miktar ve gönderme zamanları, il özel idarelerin bütçe ve programlarının hazırlanması ve uygulamasını aksatmayacak biçimde belirli kurallara bağlanmalıdır.

sağlanmadan yeni görevler verilmemelidir.

5) Bu idarelerde göre - gelir dengesi daima korunmalı, kaynak

6) İl özel idare Bütçelerinden çeşitli kurumlara, özellikle merkezî idare hizmetleri için, pay ayrılması yönteminden vazgeçilmelidir.

7) İller Bankası kredilerinden yararlanma olanakları genişletilmelidir.

B — BORÇLANMA

İl özel idare gelirleri arasında bulunan borçlanmalardan da kısaca söz etmek gerekir. Borçlanma, devamlı bir gelir kaynağı değildir. Fakat diğer kuruluşlar gibi bu idareler de borçlanma ihtiyacını duymaktadırlar. Kanun, il özel idarelerinin borçlanmalarını belli yöntemlere bağlayarak sınırlandırmıştır. Bunun başlıca nedeni, bu idareleri ödeyemeyecekleri bir borç yükü altına sokmamaktır. Böylece hem bu idare hizmetlerinin aksamasını önlemek, hem de kuruluşların itibarı korunmak yoluna gidilmiştir. Bunun dışında uzun vadeli borçlanma

larda gelecek nesillere aktarılacak külfet, belli bir seviyede tutulmak istenmiştir.

İl özel idare borçlanmalarında borç süresine bakılmadan borç miktarına göre vesayet ilişkileri tesis edilmiştir. Ayrıca borçlanma konuları da sınırlandırılmıştır. Bu idareler ancak bayındırlık, sağlık ve eğitim hizmetleri için borçlanabileceklerdir.

Bütçenin adi gelirinin 1/3 ünü geçmeyen borçlanmalar valinin önerisi ve genel meclisin kararı ile yapılabilir. Burada sınırlama, borçlanma önerisinin vali tarafından yapılmasıdır. Bütçenin 1/3 ünden fazla olup yıllık gelir miktarını aşmayan borçlanmalarda, genel meclis kararının Bakanlar Kurulunca onaylanması gerekmektedir. Bii ya da birkaç borçlanma miktarının yıllık geliri aşması halinde özel kanun çıkması gerekmektedir. (İ.U.V.K. Mad. 131)

İl özel idarelerinin sorumsuz bir şekilde borçlanmalarını önleme bakımından Kanunda getirilen yöntem esas itibarıyla yerindedir. Ancak, yukarıda belirtildiği üzere; bayındırlık, eğitim ve sağlık hizmetleriyle sınırlandırılmış bulunan borçlanma konuları, günün koşulları düşünülerek cari giderler dışında kalan tarım ve veterinerlik gibi sair hizmet dallarına yayılmalıdır. Ayrıca Kanundaki adi bütçe geliri terimine açıklık vererek bu gelirin son kesin hesaba göre saptanacağı belirtilmelidir.

C — BÜTÇELER

İl özel idaresinin bütçe taslağı genel meclis toplantısından 1,5 ay önce, ilgili dairelerin önerileri alınmak suretiyle özel idare saymanlık müdürü tarafından hazırlanarak valiye verilir. Vali, il daimî encümeninin görüşünü aldıktan sonra aralık ayı başında bütçe taslağını il genel meclisine gönderir. İl genel meclisince kabul edilen bütçe, İçişleri Bakanlığında toplanan Bütçe Tetkik Komisyonunun incelemesinden sonra Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulur.

İl özel idare bütçelerinin hazırlanması ve onaylanması konusunda İçişleri Bakanlığı ile 2 önemli ilişki kurulmuştur.

1 — Gelir tahmini

İ.U.V. Kanununun 84/A maddesi, «Varidatı azaltıcı ve çoğaltıcı sebebler bulunmadıkça, Vilâyet gelirleri geçen mali yılın tahsilât miktarlarına göre hesaplanarak bütçeye konur.

Gelirlerin arttığı tevsik ve Dahiliye Vekâletince kabul edilirse fazlası nazarı dikkate alınır. Tevsik edilmemiş olan fazlaların karşılıkları daimî masraflar ve programlı işler haricinde kalan tertiplerden, merkezde müteşekkil Bütçe Tetkik Komisyonu kararla tenzil edilmek suretiyle bütçeler tevzin olunur» hükmünü taşımaktadır. Bu hükümle bütçe düzenlenmesinde samimi olunması sağlanmak istenmiştir. Gelir tahminlerinin ölçsüz bir şekilde artırılması, bir takım hizmetlerin yarıda kalmasına, plan ve programların aksamasına neden olabilecektir. Bu ve benzeri sakıncaların daha baştan önlenmesi gereklidir. Ancak bunun için İçişleri Bakanlığı ile ve bu derecede sıkı bir ilişki kurulmasına gerek olup olmadığı üzerinde durmak gerektir.

Uygulamada, iller, bütçeyi hazırlarken almaları gereken Bakanlık onayını almadan ve bütçelerini adeta diledikleri gibi hazırlamaktadırlar. Bütçe onay için Bakanlığa geldiğinde bu husus incelenmekte ve önceki yıl gelirine göre normal kabul edilecek olanlar veya düşülmesi gerekenler için Bakanlık onayı alınmaktadır. Bu konudaki tüm işlemler Bakanlığa yürütülmekte, Kanun hükmü, başlangıçta il özel idareleri için bağlayıcı olmamaktadır. Aslında Bakanlık, bütçenin incelenmesi sırasında bu idarelerin geçmiş yıllardaki gelirlerini de dikkate alarak tahminlerin gerçekçi olup olmadığını incelemek durumundadır. Bu nedenle 48 inci madde ile kurulan ilişki gereksiz hale gelmektedir. Nitekim uygulama da bu hususu doğrulamaktadır.

Hizmete gerçekten yararı olmayan bu ilişki tamamen kaldırılmalıdır. Ancak, bütçe hazırlamasında gelir tahminlerinin ölçsüz bir biçimde artırılmasını önlemek için bazı tedbirler de almak gerekir. Bu tedbirler merkezî idarenin onay veya iznini alma gibi zaman kaybettirici ve bürokratik yöntemlere bağlanmamalıdır. İdare kendisi kolayca uygulayabilmelidir.

Bütçe gelir tahminlerinde, kesin hesabı alınmış önceki 3 yılın gelir ortalaması esas alınmalı ve idare gerekçe göstererek bunu % 25 artırabilmelidir. Bu husus bütçenin onaylanması sırasında denetim süzgecinden de geçmiş olacaktır. Gerekli düzeltmeler bu sırada yapılabilir.

2) Bütçelerin Onaylanması

İl özel idare bütçeleri genel meclisçe kabul edildikten sonra İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürünün başkanlığında, Milli Eğitim, Sağlık, Bayındırlık, Tarım ve Maliye Bakanlıkları temsilcile-

rinden oluşan kurulda incelenmekte ve Bakanlar Kurulu kararı ile onaylanarak kesinleşmektedir.

Komisyon alışmaları hazırlık niteliğindedir. Komisyonun bütçelerin Bakanlığa gelişinden itibaren her gün toplanması gereklidir. Komisyonunda uyum sağlanamayan kararlar Bakanlar Kuruluna karara bağlanır. (İ.U.V.K. Mad. 86)

Uygulamada, komisyon toplantıları devamlı olarak yapılmamaktadır. Başlangıçta yapılan toplantıda, incelemede göz önünde tutulacak hususlar bir karar halinde saptanmakta ve bu esaslara göre asıl inceleme İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğünde yapılmaktadır. Çok defa kararlar, üyelere gönderilmek suretiyle imzalatılmaktadır.

Bütçelerin Bakanlıkta incelenmesi ve Bakanlar Kurulu kararının alınması uzun zaman kaybına yol açmakta, çoğu kez bu işlem büteyılının başlangıç tarihine kadar bitirilememektedir. Bakanlar Kurulunun, bütçeler üzerinde herhangi bir değişiklik yaptığı saptanamıştır. Bütçelere son ve kesin biçim İçişleri Bakanlığınca verilmektedir. Diğer kısımlar ancak kanunî formalitelerin tamamlanmasından ibaret kalmaktadır. Öteki Bakanlık temsilcilerinin de hizmete yararlı bir katkısı olmamaktadır. Böylece sözü edilen kurula vücut veren amaç sağlanamamaktadır.

Bu nedenlerle, hizmete yararlı olmayan formalitelerin kaldırılması yoluna gidilmeli bütçeler, İçişleri Bakanlığının onayı ile kesinleşmelidir. Hizmetler yönünden yararlı bir inceleme sağlamak üzere bütcelere yıllık programların eklenmesi yeterli sayılmalıdır. Ayrıca bütve hizmetler arasında daha yakın ilişkilerin kurulmasını sağlayan maliyet hesabına dayalı bütteknığının geliştirilmesi konusu üzerinde de durulmalıdır.

D — İL ÖZEL İDARELERİNİN TAŞINMAZ MALLARININ DEVİR VE TEMLİKİ

Kamu tüzel kişisi olarak il özel idarelerinin arsa ve araziye sahip olmaları bir hizmet gereğidir. Bu idareler taşınmaz malları anlaşma suretiyle satın alabilecekleri gibi bu yolla sağlayamadıkları arsa ve araziler için kamulaştırma yetkisine sahiptirler.

Çeşitli hizmet konularını düzenleyen kanunlarla, bu idarelere ait taşınmaz malların, diğer kuruluşlara çoğu kez bedelsiz olarak devir ve temlikî öngörülmektedir. Halen yürürlükte bulunan 222 sayılı İlköğretim, 775 sayılı Gecekondu, 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma, 6086 sayılı Turizm Endüstrisini Teşvik, 7269 sayılı Tabii Afetler Kanunu gibi çeşitli kanunlarda bu şekilde hükümler mevcuttur.

İl özel idarelerinin hizmet yapma olanaklarını kolaylaştıran ve kaynakları arasında yer alan arsa ve arazilerin, bu şekildeki zorunlu devri idarenin zararına olmaktadır. Örneğin, elindeki arsa ve araziye Gecekondu Kanunu uyarınca belediyeye devreden il özel idaresi bir süre sonra aynı belde içinde ilkokul yapımı için bedel ödeyerek arsa satın almak veya kamulaştırmak zorunda kalmaktadır. Hatta mevcut kanunî hükümler karşısında il özel idaresinin, ileride yapmayı düşündüğü bir hizmet için satın aldığı arsayı belediyeye bedelsiz devretmek zorunluluğunda kalması bile mümkün görülmektedir.

Yıllardanberi devam eden bu uygulama sonunda, bugün il özel idarelerinin arsa ve arazi stoku tamamen tükenmiş ve hizmetleri için gerekli bütün taşınmaz malları bedel ödeyerek sağlamak durumunda kalmışlardır. Tabii bu hal, idare hizmetlerini aksatmakta ve hizmet maliyetini artırmaktadır.

Bu olumsuz durumu düzeltmek üzere, mevcut kanunlardaki hükümlerin tümü gözden geçirilerek yeniden düzenlenmeli; mutlak zorunlu haller dışındaki devirler önlenmeli ve devrin bedeli mukabilinde yapılması esasî benimsenmelidir.

IV — DENETİM

İl özel idarelerinin denetimi çeşitli kanunlarda hizmet dallarına göre düzenlenmiştir. Örneğin sağlık hizmetleri Sağlık, tarım hizmetleri Tarım Bakanlığının denetimine tabi tutulmuştur. Bunlara ait hükümler ilgili Bakanlıkların kuruluş kanunlarında yer almaktadır. Ancak il özel idare hizmetleri de merkezî idare örgütlerince yürütüldüğünden bu örgütlerin denetimi sırasında il özel idare hizmetleriyle ilgili kısımlar da denetlenmiş sayılmaktadır. Fakat bu denetlemeler konusunda il özel idarelerine hiç bir bilgi de verilmemektedir. Bu görünüm dışında esas olarak bu idare hizmetlerinin merkezî idarece denetlenmediği söylenebilir.

Mali konularda, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'ın ikili denetimi getirilmiştir. Uygulamada Bakanlığın denetimi hiç yapılmamakta, Sayıştay denetimi de yetersiz kalmaktadır. Bunun yanında İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü ile mülkiye müfettişlerine il özel idarelerinin bütün hesap ve işlemlerini denetleme görev ve yetkisi verilmiştir. Uygulamada bu idarelerin tek denetim mercii olarak İçişleri Bakanlığı görülmektedir. Çünkü belli zamanlarda teftişler yalnız bu Bakanlıkça yapılmaktadır. Hizmetlere de bakan, fakat mali konularda ağırlık kazanan bu denetimin görev ve yetki yönünden hukukî durumu, etkenlik ve hizmete yarar derecesi yönünden de fiili durumu tartışılabilir niteliktedir. Zira İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü ve buna dayanan uygulama, Maliye Vekâleti Teşkilât ve Vazifeleri Hakkında 2996 (5 inci Madde) sayılı Kanunundaki açık hükme aykırı olduğu gibi, Anayasanın 107 ve 116 ncı maddeleri ile de gelişmektedir. Ancak Kanun hükmüne rağmen Maliye Bakanlığınca yapılmadığı için mahallî idarelerin mali denetiminde meydana gelen fiilî boşluk, İçişleri Bakanlığınca doldurulmuş olmaktadır. Böylece görev konusunda hukukî durumla fiilî durum arasında bir ters dönüşüm ortaya çıkmaktadır. Bunun sonucu il özel idareleriyle Maliye ve İçişleri Bakanlıkları arasındaki ilişkiler de fiilî duruma göre şekillenmiş, Maliye Bakanlığı ile fonksiyonel ilişki kurulamamıştır.

İl özel idarelerinin kendi içindeki (otokontrol) denetimde yeterli şekilde işlememektedir. Bu durumda ortaya çıkan sorunu şöylece ifade edebiliriz.

Özel idare hizmetleri ve hesapları üzerinde pek çok kuruluş denetim yetkisine sahiptir. Buna rağmen bu idare hizmetleri üzerinde, etkili, verimli ve kuruluşun amacına ulaşmasına yardımcı olacak bir denetim uygulanamamaktadır.

Bunun başlıca nedeni, görevli kuruluşların denetim yetkisinin sınırı ve kapsamının açık bir biçimde belirlenmemiş olmasıdır. Bu nedenle bazen denetimde ikilemeler olurken, çoğu defada denetim yapılmamaktadır.

Denetim konusundaki sorunlar için şu öneriler ileri sürülebilir :

1 — Denetim asıl olarak hizmete dönük olmalı ve tüm hizmetleri kapsamalıdır. Özel idare plan ve programlarının merkezî idare adına onanması sırasında ilk denetim bir bütünlük halinde yapılmalıdır.

2 — Muhtar bir kuruluş için alışılmış ve ideal olan otokontrol ilke olarak kabul edilmelidir. Bu nedenle idarenin kendi denetim mekanizması etkili ve işler hale getirilmelidir.

3 — Hizmetler üzerindeki denetim, fonksiyonel esaslara göre merkezî idarenin ilgili kuruluşu tarafından yapılmalıdır. Bu denetim, hizmet standartlarına uyulup uyulmadığını, merkezî yardımların gayeye uygun kullanılıp kullanılmadığını ve yıllık hizmet programlarının gerçekleştirme durumunu saptamak ve aksaklıkları gidermek amacına yönelmelidir. İçişleri Bakanlığının denetimi, diğer Bakanlık ve kuruluşların görev alanı dışında kalan konulara inhisar etmelidir.

4 — Aynı amaca yönelen denetim tek kuruluş tarafından yapılmalı, merkezî idaredeki denetim mercileri mümkün olduğu kadar azaltılmalıdır. Her kuruluşun denetim alanı ve yetkisinin sınırları açıklıkla belirlenmelidir.

5 — Malî denetimle hizmet denetiminin yakın ilişkisi gözönünde tutularak, kaynakların en iyi biçimde kullanılması, millî planla yaklaşım ve mevzuata uygunluğun sağlanması, denetiminin amacı olmalıdır.

Denetim, il özel idarelerinin insiyatiflerini engelleyici değil, eğitici ve yol gösterici nitelikte olmalıdır.

6 — Malî denetim konusundaki boşluk ve yetersizlik giderilmeli bu konudaki yetkili kuruluş açıklıkla ortaya konulmalıdır. Fonksiyonel esasa göre bu denetim, Maliye Bakanlığı ve Sayıştayca yapılmalıdır. İçişleri Bakanlığı bu konuda görevli olmamalıdır.

7 — Denetim sonuçları merkezî idarece devamlı olarak izlenmeli ve değerlendirilmelidir. Bu konuda merkezî kademede bir koordinasyon sağlanmalıdır. Koordinasyonla görevli kuruluş ve bunun yöntemleri açıkça belli edilmelidir.

8 — Mahallî idareler arasında hiyerarşik bir denetim usulü geliştirilmek suretiyle hem merkezî idarenin hizmet yükü hafifletilmeli ve hem de mahalli özelliklerin daha yakından değerlendirilmesine olanak sağlanmalıdır. Özellikle il özel idarelerine, köy idareleri ve belirli ölçülere uyan belediyeler üzerinde bir denetim görevi verilmelidir

V — ÇEŞİTLİ KONULAR

A — TAŞIT SATIN ALMA

İl özel idarelerin motorlu taşıt alabilmeleri için Bakanlar Kurulundan izin almaları gerekmektedir. (237 sayılı Kanun Mad. 10) Uygulamada bu idareler, isteklerini İçişleri Bakanlığına göndermekte ve Bakanlık uygun gördüklerini Bakanlar Kuruluna teklif ederek karar almaktadır. İçişleri Bakanlığı, bazı istekleri Bakanlar Kuruluna göndermeden doğrudan geri çevirebilmektedir. Bu nedenle Bakanlıkla il özel idareleri arasında bir takım yazışmalar yapılmakta ve özel ilişkiler kurulmaktadır. 237 sayılı Kanunla getirilen bu yöntemle gereksiz taşıt satın almaları önlemek istenmişse de, uygulamanın beklenen amacı gerçekleştirmediği söylenebilir. Bakanlar Kurulu kararının aranması, satın almaları önleme veya azaltma yerine geciktirme gibi çoğu kez hizmetleri aksatan ters bir biçime bürünmüştür. İl özel idareleri yönünden de zaman alıcı bir ilişki niteliğinde görünen bu izin alma yönteminin bir yararı yoktur.

Birer mahallî kamu kuruluşu olan il özel idareleri, ihtiyaçları için gerekli taşıt araçlarını ön izne bağlı olmadan kendi organlarının kararı ile satın alabilmelidirler. Buna karşı, bu halin bir takım israflara ve bir zamanların çok kullanılan tabiriyle «araba saltanatına» yol açabileceği ileri sürülebilirse de, 237 sayılı Kanunun 10 yıldır, esas itibarıyla, mevcut durumda bir değişiklik yapamadığı ve belirtilen sakıncaları yok edemediği kolayca söylenebilir.

Satın alma serbest bırakılır, fakat hizmet denetimi taşıt araçlarının durumlarını da dikkate alarak verimli bir biçimde yapılırsa, israfları önlemek daha kolay olabilir.

B — ARTIRMA, EKSİLTME ve İHALE KANUNU

İl özel idarelerinin satın alma işlemleri de 2490 sayılı Kanuna göre yapılmaktadır. 1934 yılında düzenlenen bu Kanun, sonradan bazı ek ve değişiklikler yapılmış olmasına rağmen, bugün içinde hizmete yarar yerine zarar sağladığı anlaşılan formalist sistemin esasını halen korumaktadır. Bu konuda il özel idarelerinin sorunları diğer kamu kuruluşları ile ortaktır.

C — DEVLET MALZEME OFİSİ (DMO)

6400 sayılı Kanun, il özel idarelerin, kırtasiye, büro gereçleri ve daire hizmetlerinde kullanılacak taşıt araçlarını Devlet Malzeme Ofisinden sağlamalarını zorunlu kılmıştır. Uygulamada çoğu kez bu husus belgelendirilerek ihtiyaçlarını serbest piyasadan karşılamaktadırlar. Ofis depolarının belirli yerlerde olması, uzaktaki idareler yönünden zaman kaybına yol açmakta, bazı araç ve gereçlerin fiat ve kaliteleri de tartışma konusu olmakta ve bu nedenle serbest piyasadan alış ve satış yolu seçilmektedir.

Aslında tüm kamu kuruluşlarında belirli yöntemlere göre saptanmış standart araç ve gereç kullanılması yararlıdır. Bunun için standart ve normların, ihtiyaçlara göre saptanması, sağlanması, depolanması ve ihtiyaç duyulduğu zaman kolaylıkla sağlanabilecek bir yerde bulundurulması gerekmektedir. Bu amaçla kurulmuş bulunan DMO'nun halihazır çalışmasının yeterli olduğu söylenemez. Bu durumda il özel idarelerini, Ofisten malzeme satın almaya zorlamak pek ekonomik görünmemektedir. Ayrıca bu zorunluluk, 2 kutu raptiye, bir cetvel, bir top kâğıt gibi perakende ve önemsiz gereçlere kadar yaygınlaştırmamalıdır.

DMO, döşeme, demirbaş, taşıt araçları, çeşitli hizmetler için yurdun bölgesel özelliklerine uyan iş ve hizmet araçlarını ve yedek parçalarını toplu halde yurt dışından getirmeli ve ihtiyacı olan idarelere bedeli karşılığında dağıtmalıdır.

İl özel idarelerinde kullanılacak araç ve gereçler, illerin ve bölgelerin özelliklerine göre, cins, tip, marka gibi teknik özellikleri belirtilerek merkezî idarece saptanmalıdır. Mahallî idare, bu kurallara uymak zorunluluğunda olmalıdır.

Taşıt yönünden satın alma kadar toplu bakım ve onarım tesislerinin kurulup işletilmesi de önemli bir sorun olmaktadır. Bazı illerde birkaç kamu kuruluşunun kendisine ait bakım ve tamir atelyeleri mevcuttur. Bunlar arasında belirli yöntemlere bağlanmış işbirliği ve koordinasyon bulunmayışı zaman ve kaynak israfına neden olmaktadır. Aynı durum mahallî idareler içinde geçerlidir.

Merkezî idarece bu sistem geliştirildiğinde, işbirliği yapmak kaydıyla, il özel idareleri, il içindeki diğer mahallî idarelerin motorlu taşıtlarının onarımlarını yapabilecek kapasitede bir atelyeye sahip olma-

lıdır. Bu atelye, diğer mahallî idarelerle ortaklaşa kurulabileceği gibi, belli kurallara bağlanan tarife karşılığı ücret ödeyerekte hizmetten yararlanmak mümkün olmalıdır.

Ç — MEVZUAT, YENİDEN DÜZENLEME VE ARAŞTIRMA

İl özel idarelerinin kuruluş, görev ve yetkilerini düzenliyen ana metin (İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanununun İdarei Hususiyeye Mütellak Kısım) 1913 tarihlidir. Aradan geçen yarım yüzyıl içinde çeşitli kanunlarla yapılan ek ve değişikliklerde belirli bir sistem esas alınmadığından bu idarelerin, özellikle görev ve yetkilerinde karışıklıklar meydana gelmiştir. Çeşitli konuları düzenleyen 70 kadar kanunda, il özel idareleriyle ilgili hükümler bulunmaktadır. Bu dağınıklığın uygulamada yarattığı zorlukları açıklamaya lüzum yoktur. Bunları uygulayacak personelin nitelikleri, sakıncaları daha da artırmaktadır.

İl özel idarelerimiz, kendi konularında araştırma yapma yetenek ve alışkanlığına da sahip değildirler. Olanakları elverişli olanların bu konudaki ilgisizliğine bakarak, araştırmanın gereğini ve yararını benimsemediklerini bile söylemek mümkün görülmektedir. İstanbul Özel İdaresinin yaptırdığı tek araştırma istisna edilirse, il özel idarelerinin araştırma faaliyetleri yoktur.

Bu konuda merkezî idaredeki çalışmalarda da bir bütünlük mevcut değildir. Daha çok mevzuat hazırlama amacına yönelik çalışmalar, çeşitli kuruluşlarca birbirinden habersiz ve genellikle de belli bir sisteme bağlanmadan yürütülmektedir. Üniversiteler, Devlet Planlama Teşkilâtı, İçişleri ve diğer bakanlıklarda aynı amaca yönelmiş çalışmalar arasında bir koordinasyon yoktur. Bunun başlıca nedeni, kuruluşlar arasındaki haberleşme yetersizliği ve bu koordinasyonu sağlamakla görevli bir kuruluşun yokluğudur. Örneğin il özel idare kanun tasarı hazırlıkları İçişleri Bakanlığında yürütülürken, bu idarelerin gelirleriyle ilgili mevzuat Maliye Bakanlığınca hazırlanmaktadır. Ciddi bir işbirliğini zorunlu kılan bu çalışmalar, birbirinden habersiz denebilecek bir biçimde yürütülmektedir. Aynı durum pek çok kuruluşun çalışmalarında da görülmektedir.

İl özel idare hizmetleriyle ilgili kuruluşların konularıyla ilgili araştırmaları yürütmesi ve sonucundan bu idareleri haberdar etmesi olağandır. Ancak, hiçbir kuruluşun görev alanına girmeyen ya da birden çok kuruluşu ilgilendiren konulardaki çalışmaları yapmak veya

koordine etmek görevi, İçişleri Bakanlığına ait olmalıdır. Mahallî idareleri ilgilendiren mevzuat hazırlıklarına ve araştırmalara, bu Bakanlık geniş ölçüde katılmalıdır. Merkezî idare, il özel idarelerinin kendi konularında araştırma yapmalarını kolaylaştıracak olanakları sağlamalı ve onları özendirmelidir.

İl özel idarelerinin halen uyguladıkları kanun, tüzük ve yönetmelikler, dili başta olmak üzere, bütünüyle bugünün ihtiyaçlarına cevap verecek nitelikte değildir. Mevzuatın bu idarelerin gelişmesini ve daha etkili hizmet görmesini sağlayacak biçimde yeniden düzenlenmesi gereklidir.

Mevzuatın düzenlenmesinde belediye ve köy gibi diğer mahallî idare birimlerinin durumu da dikkate alınarak bu üç kuruluş arasında bir hizmet bütünlüğü sağlanmalıdır. Bir kuruluş kanununda yapılacak değişikliklerin diğer kuruluşlardaki etkileri gözönünde bulundurulmalıdır.

Bu konudaki öneriler şöylece özetlenebilir :

a) İl özel idare mevzuatı, özerklik anlayışı içinde yeniden düzenlenmelidir. Her konuyu, değiştirilmesi güç ve zaman alıcı olan kanunla düzenleme yerine, Anayasanın verdiği olanaklar içinde ve mahallî idarelerin insiyatiflerini kullanmalarını kolaylaştıracak biçimde, bu idareleri yetkili kılma yoluna gidilmelidir.

Düzenleyici metinlerin sayısı azaltılmalıdır.

b) Mevzuat çalışmalarında mahallî idare birimleri olan il özel idareleri, belediye ve köy idareleri arasında hizmet bütünlüğünü sağlamak ve korumak amaç olmalıdır.

c) Yeniden düzenlemede il özel idarelerinin görüş ve düşünceleri alınarak çalışmalara katılmaları sağlanmalıdır.

d) Bu idarelerin kuracakları veya katılacakları ekonomik nitelikli işletme ve müesseselerin, kuruluş ve yönetim yöntem ve koşulları açıklığa kavuşturulmalıdır.

e) İl özel idareleri, kendi konularında araştırma yapmaya başlamalıdır. Merkezî idare, eğitici ve özendirici yardımlarla bu çalışmalara rehberlik etmelidir.

f) Merkezî idarede araştırma ve yeniden düzenleme konusunda İçişleri Bakanlığı sorumlu kuruluş olmalı, diğer kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyon bu Bakanlıkça sağlanmalıdır.

VI — ÖNERİ ÖZETLERİ

Raporun beşinci bölümünde incelenen konulardaki önerilerin özetleri, inceleme kolaylığı sağlamak üzere bu bölümde toplanmıştır.

A — Organlar

1 — İl genel meclisinin kuruluş biçimi değiştirilmemelidir.

2 — İl genel meclisi üye sayısının devamlı artmasını önlemek üzere, üye sayısı belli bir kurala göre dondurulmalıdır.

3 — Üyelerinin özlük işlemlerindeki boşluklar doldurulmalıdır. Bu düzenlemede meclislere yetki tanıma yoluna gidilmelidir.

4 — Toplantı adedi ikiye çıkarılmalı, süreleri de buna göre belli edilmelidir.

5 — İl genel meclisi, önemli konularda karar almalıdır. Ayrıntı sayılabilecek konuların görüşülmesi ve karara bağlanması meclislere bırakılmamalıdır.

6 — Meclis kararlarının tamamının vali tarafından onanması yöntemi kaldırılmalı, ancak önemli kararlar onaya bağlı olmalıdır. Vali, kararların mecliste yeniden görüşülmesini isteyebilmelidir.

7 — Vali, kamu yararına ya da kanun hükümlerine açıkça aykırı gördüğü kararların uygulanmasını durdurarak iptali için yargı organına başvurabilmelidir.

8 — İl genel Meclisinde; valinin yıllık izahnamesini üzerinde görüşme açılmalı, izahnameyi yeterli bulmak ya da yetersiz bulmak biçiminde bir karar alınmamalıdır. Görüşme tutanakları İçişleri Bakanlığına gönderilmeli ve bu Bakanlık önceden belli edilecek yöntemlere göre durumu değerlendirmelidir.

9 — İl daimî encümenine, tabii üye olarak, özel idare örgütünün daire başkanları katılmalıdır.

10 — Daimî encümen üyeleri, meclisteki üyelerin bağlı oldukları siyasî partilerin üye sayısına göre nispî usulle seçilmelidir. Ancak bu

usul yukarda belirtilen tabif üyelerin encümenine katılmalarından sonra uygulanmalıdır.

11 — Vali, meclis kararlarında olduğu gibi encümen kararlarının da yürütülmesini durdurup, iptali için yargı yoluna gidebilmelidir.

12 — İl daimî encümeni, fiat ve ücret tarifeleri saptamalı, narh koymak gibi özel idarelere verilen görevler için, gerekenleri meclisin onayından geçirerek, düzenleme ve bu düzenlemelere aykırı davranışlar hakkında da müeyyide uygulama yetkisine sahip olmalıdır.

13 — Valinin bugünkü durumu korunmalıdır. Valiye yardımcı bir özel idare genel sekreterliği kurulmalı ve genel sekreter, valinin uygun görüşü alınarak İçişleri Bakanlığınca atanmalıdır.

B — Örgüt ve Personel

1 — İl özel idareleri, kendilerine verilen görevleri yürütecek biçimde, yeterli örgüte sahip olmalıdırlar.

2 — Bu idareler, hizmet gereklerine göre, örgütlerini ilçe kademesine indirmelidirler.

3 — Hizmetlerin görülmesinde, ilçelerdeki örgüte yetki devri asıl olmalıdır. İlçelere, insiyatifleri ile hareket olanağı sağlanmalıdır.

4 — Kaymakam, ilçedeki örgütün başı ve mercii olmalıdır.

5 — İl daimî encümenine paralel bir kuruluş, ilçede kaymakamın başkanlığında kurulmalıdır. Bu kurul, hizmetlerin yürütme ve denetimine ilişkin kararlar alabilmelidir.

6 — İl özel idareleri, hizmetlerini yürütecek personele sahip olmalıdırlar. Atama, sicil gibi tüm özlük işlemleri bu idarece yürütülmelidir.

7 — Merkezî idare, hizmetlere göre en az ve en çok personel kadrolarını saptamalıdır.

8 — İl özel idare personelinin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitime tabi tutmak üzere merkezî idarece bir eğitim müessesesi kurulmalıdır. Bu kuruluş, İçişleri Bakanlığına bağlı olmalıdır.

9 — Üniversite ve yüksek okul programlarında, mahallî idarelerin ihtiyaçlarına cevap verecek konulara yer verilmelidir.

10 — Personel statüsü, kamu personelininkine benzemeli ve kuruluşlar arasında personel akımı kolaylaştırılmalıdır.

11 — Aynı anda değişik hizmetler görebilecek netilikte çok yönlü personel yetiştirilmesine önem verilmelidir. (Çevre sağlığı teknisyenleri gibi)

12 — Vali ve kaymakamlar geçici olarak, mahallî idare personeli merkezî idare hizmetlerinde ve merkezî idare personeli mahallî idarelerin hizmetlerinde görevlendirebilmelidirler.

C — Kaynaklar

1 — Anayasanın 16 ncı maddesine uygun olarak il özel idarelerine görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanmalıdır.

2 — Mahallî nitelikli gelir kaynakları, özellikle bina ve arazi vergileri il özel idarelerine bırakılmalıdır.

3 — Bu idarelere, bırakılan kaynakların kullanılması konusunda tasarruf yetkisi tanınmalıdır.

4 — Devlet gelirlerinden verilecek paylar, kanunî oran ve miktarda, geciktirilmeden ve kayba uğratılmadan bu idarelere aktarılmalıdır.

5 — Hizmet karşılığı yapılan yardımlar, önceden belli edilen kuralara göre hizmeti aksatmayacak biçimde gönderilmelidir.

6 — Görev - gelir dengesi daima korunmalıdır.

7 — İl özel idare bütçelerinden diğer kuruluş ve hizmetler için pay verilmesi yönteminden vazgeçilmelidir.

8 — İller Bankası kredilerinden yararlanma olanakları artırılmalıdır.

9 — Bu idarelere, cari giderleri dışında kalan tüm hizmetleri için borçlanma olanağı sağlanmalıdır.

10 — İl özel idare bütçeleri, İçişleri Bakanlığının onayı ile kesinleşmelidir.

11 — Bu idarelerin arsa ve arazilerinin diğer kuruluş ve hizmetlere bedelsiz verilmesi önlenmelidir.

D — Denetim

1 — Denetim tüm hizmetleri kapsamalıdır.

2 — İl özel idarelerinin kendi iç denetim mekanizması, yeterli ve işler hale getirilmelidir.

3 — Merkezî idarece yapılacak denetim, hizmet dallarına göre (fonksiyonel) ilgili kuruluşlarca yapılmalıdır. Diğer kuruluşların görev alanına girmeyen konularda İçişleri Bakanlığı yetkili olmalıdır.

4 — Sayıştay denetimi pratik ve tüm idareleri kapsayacak hale getirilmelidir. Mahallî idare hesaplarını denetleyecek yeni bir kuruluşa gerek olup olmadığı, Sayıştay, Maliye ve İçişleri Bakanlığınca ortaklaşa yapılacak bir araştırma ile saptanmalıdır.

5 — Denetim sonuçları değerlendirilmeli ve izlenmelidir.

6 — Belirli şartlarla il özel idarelerine, belediye ve köy idareleri üzerinde denetim ve vesayet yetkileri tanınmalıdır.

E — Çeşitli Konular

1 — İl özel idareleri, hizmetleri için gerekli taşıtları, herhangi bir izne tabi olmadan kendileri alabilmelidirler.

2 — 2490 sayılı Kanun, günün ihtiyaçlarına uyacak ve alım satım-
da sürat sağlayacak biçimde yeniden düzenlenmelidir.

3 — İl özel idareleriyle Devlet Malzeme Ofisi arasındaki ilişkiler, hizmette sürati sağlamak amacıyla yeniden düzenlenmelidir.

4 — İl özel idareleri, diğer mahallî idarelerin ihtiyacını karşılaya-
bilecek şekilde araç tamir atelyeleri kurabilmelidirler.

5 — İl özel idare ve bağlı kuruluşlarını ilgilendiren mevzuat özerk-
lik anlayışı içinde yeniden düzenlenmelidir. Yeniden düzenlemede bu
idarelerin görüşleri alınmalıdır,

6 — Bu idareler, hizmetleriyle ilgili araştırma yapmaya özendiril-
melidir.

7 — Merkezi idarede yapılacak araştırma ve yeniden düzenleme-
lerde, İçişleri Bakanlığı koordinasyonla da görevli olmalıdır.

ALTINCI BÖLÜM

GENEL SONUÇ

Çeşitli vesilelerle belirtildiği üzere il özel idareleri bugün kendilerinden beklenen fonksiyonları yeterli bir biçimde yürütecek durumda değildirler. Bu durum il özel idarelerinin varlık nedenlerinin araştırılması gereğinin ileri sürülmesine yol açmaktadır. (60) Bunun başlıca nedenleri olarakda; başlangıçta bu idarelere verilen görevlerin sonradan ortaya çıkan kuruluşlara geçtiği ve görev karışımının bulunduğu, malî kaynaklarının yetersizliği, aynı zamanda özel idare hizmetlerini yürüten ildeki merkezî idare örgütünün bu idare yönünden yürütücü, merkezî idare yönünden ise koordinasyon birimi olmasının fonksiyonel bir çelişme yarattığı, bazı hizmetler ve demokratik denetim yönünden hizmet götürülen yere (köye) mesafe bakımından uzak bulunduğu, yabancı unsurların idareye katılmalarını sağlamak amacıyla dış baskılarla kurulduğu, bugün bu nedenin de ortadan kalktığı, ithal malı olan bu kuruluşun fonksiyonunu yitirdiği, genel meclislere daha çok yaşlı üyelerin seçilmesi dolayısıyla bu idarelerin tutucu olduğu, gibi çeşitli gerekçeler ileri sürülmektedir.

İleri sürülen gerekçelerden bazılarının gerçeklere uyduğunu da kabul etmek gerekir. Ortada apaçık duran gerçek, bu idarelerin yeterli bir hizmet birimi halinde olmayışdır. Bunun nedenleri de belli bir açıdan ortaya konulmaktadır. Özetle denebilir ki, görevleri başka kuruluşlarca yapılmaktadır, kaynakları yetersizdir.

Konuya bir başka açıdan daha bakmak gerekir. Bu idarelerin fonksiyonlarını yeterli bir biçimde yürütememelerinin makro seviyede 1-2 ana nedenini saptayarak diğerlerini bunlara bağlı ve ikinci

(60) Prof. F. Yavuz age.

derecede önemli nedenler saymak mümkündür. Birinci neden şüphesiz gelir yetersizliği, ikincisi de görevlerinin nicelik ve niteliğidir. Bu idareler belirli görevlerin sorumlusu ve bunları karşılayacak malî kaynağa sahip oldukları halde fonksiyonlarını yapmasalardı, varlık nedenini tartışmak ve araştırmak zorunlu hale gelirdi. Şimdi daha çok hizmet yapamama nedenlerine işaret edilmekte fakat asıl neden gözden kaçırılmakta ya da üzerinde fazlaca durulmamaktadır.

İl özel idareleri, malî kaynaklarını kendileri mi merkezî idareye devretmektedir? Yeni görevler verilmesi, görevlerinin alınması ya da görev karışımına neden olan kanunların hazırlanması ve yürürlüğe konulmasında etkileri ve rolleri nedir? Hizmet alanlarını belirleyen illerin kurulma, kaldırılma veya sınırlarının değiştirilmesinde söz sahibimidirler? Bu ve benzeri daha pek çok soruya olumlu cevap vermek mümkün değildir. Tüm kamu hizmetlerinden sorumlu ve tüm kamu kaynaklarına ve yetkilerine sahip ve hakim olan merkezî idarenin (bir bütün olarak Devletin) bir mahallî idare birimi olarak il özel idarelerine karşı tutumu onları bugünkü hale getirmiştir.

İç - Düzen araştırmasında, doğrudan il özel idarelerinin varlık nedenleri araştırılmamıştır. Diğer bir deyimle, il özel idarelerine gerek olup olmadığı araştırma konusu yapılmamıştır. Bir kamu kuruluşunun vücut bulması ve varlığını sürdürmesi, o kuruluş tarafından yapılması zorunlu ve yararlı bir takım kamu hizmetlerinin bulunmasına bağlıdır. Bu düşünce hareket noktası olarak alınarak, araştırmada il özel idareleri açısından bu idarelerin görevleri ve bunların yapılma biçiminin incelenmesine önem ve ağırlık verilmiştir. Sonuçta, yurdumuzun bugünkü koşulları dikkate alınarak çeşitli konularda 50 ye yakın görevin il özel idareleri tarafından yürütülmesi, hizmetin diğer kuruluşlar tarafından yürütülmesine göre, daha ucuza, süratli, gerçek ihtiyaçlara uygun ve demokratik yöntemlerle etkin bir şekilde yapılmasını sağlayacağı kanısına varılmıştır.

Asıl olan, kamu hizmetlerinin gerçekten hangi kuruluş tarafından yapılmasının ekonomik ve verimli olacağını doğru ve sıhhatli bir biçimde saptamaktır. Görev bölüşümünde bu ölçü esas olmalıdır. Ancak yukardaki bölümlerde yer yer işaret edildiği üzere memleketimizde, hizmetlerin, belli standartları, gerçek maliyetleri ve etkinleri dereceleri konusunda yeterli ve güvenilir istatistikî bilgilerin mevcut olmayışı görev bölüşümünü güçleştirmekte ve yapılan bölüştürmelerde de

hata payını artırmaktadır. Bu nedenlerle, yapılan hizmetlerin değerlendirilmesinde, gerçekleri aksettiren ve kesinlik ifade eden rakamlar yerine, kişisel yargılara göre değişen, hizmetlerin dış görüntüsü ağırlık kazanmaktadır. Bu, tüm kamu hizmetlerinin planlamasını ve yürütülmesini büyük ölçüde etkilediğinden, hizmet standartlarının saptanmasına ve maliyet hesaplarının yapılmasına önem verilmelidir.

Özet olarak, il özel idarelerini bugünkü durumdan kurtarmak için, başlangıçtan beri bu idarelere karşı süregelen merkeziyetçi tutum bırakılmalıdır. Sorunun esası, ne bu idarelerin yabancı baskısı ile kurulmuş ithal malı olması, ne de hizmet mahalline (köye) uzaklığıdır. Bu idareler güç koşullara rağmen bugün merkezî idarece yürütülen pek çok hizmetleri geçmişte başarı ile yürütebilmişlerdir. Halen 47 il ve ilçemizde (Numune) ya da (Devlet) hastahanesi adıyla faaliyette bulunan sağlık tesisleri bu idarelerce kurulmuş ve yönetilmiştir. Pek çok sanat okulu, lise, öğretmen okulu, orta ve ilkokulun kurucusu bu idareler olmuştur. Geçmişteki bu hizmetleri yanında halen başarılı hizmet yapan idarelerin varlığına da işaret etmek gerekir. Örneğin, İstanbul Özel İdaresi, 262 köyünün yolunu stabilize olarak bitirmiş asfaltlama çalışmalarına başlamıştır. Keza köy içme suyu ve ilkokul durumunu da aynı seviyede gitmektedir. Ama bunun yanında pek çok il özel idaresi, personel ve cari giderlerini bile karşılamakta güçlük çekmektedir.

Bu durum göstermektedir ki, il özel idarelerinin hizmet yapmaları malî kaynak varlığına bağlıdır. Olanak sağlanırsa hizmet yapabilmektedirler. Nitekim, merkezî idarenin illerde kendi örgütü bulunmasına, ilkokul, köy yolu, içmesuyu gibi temel hizmetleri, genel bütçe ödeneğini transfer ederek, il özel idareleri eliyle (emanet komisyonu gibi) yürütmesinin bir gereği vardır. Hizmetler böylece daha ekonomik ve süratli yapılabilmektedir.

Bir Anayasa kuruluşu olarak, il özel idarelerine belli görevler verilmelidir. Bu konuda asıl olarak liste usulu kabul edilmelidir. Ancak gelişen koşullara kolayca uymalarını sağlayabilmek amacıyla belli sınırlamalarla (vesayete tabi olarak) genel yetki de tanınmalıdır.

Gelirleri, görevleriyle orantılı hale getirilmeli, kaynak ayırmakta çekingen davranılmamalıdır. Görevle birlikte gelir verilmesi toplam kamu gelir ve giderlerinde bir değişiklik meydana getirmeyecektir.

Sadece kaynağı kullanan birimde değişiklik olacaktır. Yani değişme esasta değil, biçimde ve görünüştedir.

İl özel idareleri kendilerine ait yürütücü birimleri kurmalı ve bunların karar ve eylemleri üzerindeki vesayet azaltılmalıdır. Özel idare başkanlığı ile valiliğin uzun vadede birbirinden ayrılması konusu ayrıca bir araştırma konusu yapılmalıdır.

Böylece, yapılması zorunlu bir takım mahallî nitelikli hizmetleri yürütmek üzere yeni kuruluşlar meydana getirme yerine mevcut özel idareleri çalışabilir hale getirecek yeni düzenlemelere gitmek daha uygun görünmektedir.

Ek - 1

**İç - Düzen Araştırmasında Özel İdare Ekibi Tarafından
Hazırlanan Monografiler**

Konusu	Sayfa Adedi	Yazarı
1. İl Özel İdarelerinin Sağlık Hizmetleri	41	Ahmet BAŞSOY
2. Mahallî İdarelerin Korunmaya taç Çocuklarla İlgili Görev- leri	50	Ahmet BAŞSOY
3. Özel İdarelerin Köy Yolu Yapma Görevleri	62	Ahmet BAŞSOY
4. Özel İdarelerin Köy İçmesuyu Yapma Görevi	84	Ahmet BAŞSOY
5. Jandarma Telefonları	5	Ahmet BAŞSOY
6. Özel İdarelerin Bekçi Teşkilâtı- na İlişkin Görevleri	3	Ahmet BAŞSOY
7. Valilere Taşıt Satın Alınması	6	Ahmet BAŞSOY
8. Eğitim Hizmetleri Açısından Mahallî İdarelerin Yeniden Dü- zenlenmesi	314	Ziya ÇOKER, A. Na- zif DEMİRÖZ
9. Özel İdarelerin Kültür ve Eğitim Görevleri	332	A. Nazif DEMİRÖZ
10. Mahallî İdarelerin Turizm Görev- leri	90	B. Cahit BAYAR
11. Özel İdarelerin Halk Eğitim	35	Sudi KOCAİMAMOĞLU
12. Özel İdarelerin Kefalet Sandığı	7	Sudi KOCAİMAMOĞLU
13. Özel İdarelerle Ankara Merkez Belediyesi ve İstanbul Birleşik İda- resi Zat Maaşları Sandığı	7	Sudi KOCAİMAMOĞLU

14. Beş Yıllık Planlar Hazırlamak	4	Sudi KOCAİMAMOĞLU
15. Bataklıkları Kurutmak	3	Sudi KOCAİMAMOĞLU
16. İskele, Rıhtım ve Dalgakıran Yapmak ve İşletmek	3	Sudi KOCAİMAMOĞLU
17. Özel İdare İnşaat Proje ve Keşiflerinin Yapılması	3	Sudi KOCAİMAMOĞLU
18. İmtiyaz Ruhsat Vermek	5	Sudi KOCAİMAMOĞLU
19. Belediye ve Özel İdarelerin Kişi Borçları	52	Seyfettin NALİŞ
20. Özel İdarelerin Tarım Hizmetleri	82	Tahsin SOYLU
21. Özel İdarelerin Veteriner Hiz- metleri	57	Tahsin SOYLU
22. Özel İdarelerin Ekonomik Görev- leri	40	Tahsin SOYLU
23. Mahallî İdareler Genel Müdürlü- ğü Özel İdare Dairesi Görev ve Teşkilât Araştırması	128	Tahsin SOYLU

Ek : 2

Araştırma Süresince İl Özel İdare Ekibinde Görev Alanlar (1)

Ekip Başkanları

A. Nazif DEMİRÖZ	Mülkiye Müfettişi (Müsteşar Muavini)
Ahmet BAŞSOY	Mülkiye Müfettişi

Genel Raportör

Ahmet BAŞSOY	Mülkiye Müfettişi
---------------------	-------------------

Diğer Araştırmacılar

Ziya ÇOKER	Mülkiye Müfettişi (Müsteşar Muavini)
Sudi KOCAİMAMOĞLU	Maiyet Memuru (Karacasu Kaymakamı)
Tahsin SOYLU	Mülkiye Müfettişi

(1) Ekip Başkanları, başkanlık yaptıkları tarihlere, araştırmacılar soyadlarına göre sıralanmış olup, bugünkü görevleri parantez içinde gösterilmiştir.

BİBLİYOGRAFYA

- A. Şeref Gözübüyük Türkiye'de Mahallî İdareler, Ank. 1967
- S. Sami Onar İdare Hukukunun Esasları
- H. Berksun Başlıca Devletlerde Mahallî İdareler, Ank. 1948
- İ. Hakkı Görelî Memleketimizde Vilâyetler İdaresi Tarihine Bir Bakış, Ank. 1945
- TODAİE Mahallî İdareler Hakkında Etütler Ank. 1955
- F. Yavuz Türk Mahallî İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma, Ank. 1966
- TODAİE Merkezî Hükümet Teşkilâtı ve Görevleri (Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu) (Mehtap) - Ank. 1966
- A. Payaşlıoğlu Merkezî İdarenin Taşra Kuruluşları Üzerinde Bir İnceleme, Ank. 1966
- Z. Çoker İngiliz Mahallî İdareleri, Ank. 1970
- Z. Çoker Mahallî İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi, Türk İdare Dergisi, Kasım - Aralık, 1966
- C. Gürkan, H.R. Ertuğ, İstanbul İl Özel İdaresi Araştırma ve İnceleme Sonuçları Hakkında Rapor, İst. 1965
- J.W. Foster Merkezî Hükümet ile Mahallî İdareler Arasındaki Malî İlişkiler, Ank. 1971
- Yayın
- M. Saveci Eyüboğlu Hususî İdareler Mevzuatı, Ank. 1955
- V. Tönük Türkiye'de İdare Teşkilâtı, Ank. 1945
- A. Başarır Kalkınma Amaçlarına Uygun Bir Mahallî İdare Sisteminin Nitelikleri, Türk İdare Dergisi, Sayı 308-309
- A. Başarır İl Özel İdarelerinin Reorganizasyonu Münasebetiyle Bir Teklif, Türk İdare Dergisi, Sayı 305
- N. Tortop İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Açısından Belediye ve Özel İdareler, Türk İdare Dergisi, Sayı 307
- F. Aytaç Mahallî İdareler Kavramı ve Mahallî İdarelerin Genel Devlet Düzeni İçindeki Yeri, Türk İdare Dergisi, Sayı 306

T. Türkay	İngilterede Mahallî İdare Reformu, Türk İdare Dergisi, Sayı 326, Çevirme
M. Tarcan	İdari Yerinden Yönetim, Türk İdare Dergisi, Sayı 326, Çevirme
M. İnce	Fransa'da Vilâyet Umumî Meclisi, Türk İdare Dergisi, Sayı 251
N. Doğançay	Fransa'da İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu, Türk İdare Dergisi, Sayı 306
A. Özer	Fransa'da Komünlere Devlet Yardımları, Türk İdare Dergisi, Sayı 326, Çevirme
S. Yaşayan	Fransa'da Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü, Türk İdare Dergisi, Sayı 326, Çevirme
S. Yaşayan	Genel Meclis Hakkında 10 Ağustos 1871 Tarihli Kanun, Türk İdare Dergisi, Sayı 326, Çevirme
T. Gürzumar	Muhtelif Devlet Anayasalarında Mahallî İdareler Hakkında Ana Prensipler, Türk İdare Dergisi, Sayı 251
S. Kars	Köyde Elektrik Tesisatı Kurma Görevi (İç - Düzen - Teksir)
D.P.T.	Mahallî İdareleri Yeniden Düzenleme Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler, Nisan 1966
İçişleri Bakanlığı	I. ve II. Türk İdareciler Kongresi Tutanakları
S. S. Yrd. Bak.	Sağlık Kuruluşları ve Sağlık Eğitimi Yapan Kuruluşlar, 1967
TODAİE	Yerinden Yönetim ve Kalkınma (Çev. S. Yalçındağ, M. Ulusoy, Ank. 1967)
D.P.T.	I ve II. 5 Yıllık Kalkınma Planları, Yıllık Programlar
D.P.T.	Sosyal Hizmetler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Mart 1966
Köy İş. Bak.	Köy İşleri Bakanlığı Kuruluş Çalışmaları, Ank. 1964
Köy İş. Bak.	Köy, Yol, Su ve Elektrik (YSE) Hizmetleri İçin Uzun Vadeli Plan (15 Yıl), Ank. 1968
Tarım Bak.	Tarım Hizmetleri ve Teşkilâtının Yeniden Düzenlenmesi Hakkında Rapor, Ank. 1964