

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL :46

Sayı: 353

Mart – Nisan 1975

İÇİNDEKİLER

MAKALELER

Sayfa

- | | | |
|-----|--|--|
| 3 | Kaymakam Tarafından Düzenlenen Soruşturma Fezlekesinin İlçe İdare Kurulunda Karara Bağlanması ve Kaymakamın Soruşturma Yapma Yetkisi | Ahmet BAŞSOY
M. Emin BAYAR |
| 14 | İl Düzeyinde Planlama ve Koordinasyon..... | |
| 29 | İdarî Müeyyidenin Niteliği ve Para Cezalarının Genel Karakteristiği | İhsan DEDE
Orhan KIRLI |
| 47 | Kırsal Alanlarda Pazar ve Pazarlama Sorunları | |
| 54 | İlçelerde Millî Seferberlik ve Sivil Savunma Konularında Yapılacak Hazırlık ve Planlamalar | Mustafa SAPMAZTÜRK
Sadrettin SÜRBAHAN |
| 64 | Dava Hakkı ve Kullanılması | |
| 90 | Kırsal Alanda Yerleşim Düzeni ve Konut Sorunu.. | Kurtuluş ŞİŞMANTÜRK
Orhan ZALİM |
| 102 | Polis Planlaması | |

ÇEVİRİLER

- | | | |
|-----|--|-------------|
| 118 | Metropolitan Uygulamaların Finansman Sorunları | Fethi AYTAÇ |
|-----|--|-------------|

İDARİ COĞRAFYA

- | | | |
|-----|---|-----------------|
| 138 | İdarî Coğrafya Açısından Karlova İlçesi | O. Kadri KESKİN |
|-----|---|-----------------|

**KAYMAKAM TARAFINDAN DÜZENLENEN
SORUŞTURMA FEZLEKESİNİN İLÇE İDARE
KURULUNDA KARARA BAĞLANMASI
VE KAYMAKAMIN SORUŞTURMA YAPMA
YETKİSİ**

AHMET BAŞSOY
Mülkiye Başmüfettişi

GİRİŞ

İdarî kaza sistemimiz içinde yarım yüz yılı aşan bir süreden beri uygulanmakta olan Memurin Muhaberatı Hakkındaki Kanunu Muvakkat üzerinde yapılan pek çok çalışmalara rağmen, halen İmparatorluk döneminden kalma «Muvakkat» lıktan kurtarılamamıştır. Bu «Kanunu Muvakkat» yürürlüğe konulduktan sonra İdarî yapıda meydana gelen çeşitli değişiklikler nedeniyle hükümlerinin bir kısmı fiilen uygulanamaz hale gelmiş, bir kısım hükümleri ise, Daniştay'ın çeşitli karar ve içtihatları sayesinde günün şartlarına uygun biçimde uygulama olanağına kavuşmuştur.

Bu konudaki Daniştay'ın pek çok karar ve içtihadına rağmen uygulamadaki tereddütler tamamıyla giderilememiştir. Özellikle Daniştay'a intikal etmeden İlçe ve İl kademesinde sonuçlandırılan işlemlerde birlik ve beraberlik sağlama olanağı çoğu kez bulunamamakta İl'den İl'e ve hatta bu illerdeki görevlilerin kişisel düşünce ve kanaatlerine göre uygulamada değişiklikler olmaktadır.

İnceleme konumuz da bunlardan bir tanesidir. Memurin Muhakememi Hakkındaki Kanununun Muvakkat'ın kısa bir sürede günün şartlarına uyacak şekilde yenilenmesini temenni ederek konumuzu açıklayalım.

KONU

Birinci derecede İlçe İdare Kurulunda karara bağlanması gereken bir soruşturmanın bizzat kaymakam tarafından yapılması halinde, fezlekenin kaymakamın başkanı bulunduğu ilçe idare kurulunda karara bağlanıp bağlanamayacağı ve kaymakamın bizzat soruşturma yapma yetkisinin sınırlı olup olmadığı hususunun incelenmesidir.

KONU İLE İLGİLİ KANUN HÜKÜMLERİ ve AÇIKLAMALAR :

Konu ile ilgili kanunlar, Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanun,

İl İdaresi Kanunu ve Ceza Muhakemeleri Usul Kanunudur. Bunların ilgili hükümleri aşağıda açıklanmıştır.

a — Memurun Muhakematı Hakkındaki Kanun Hükümleri :

Madde 2.

«Memurinden birinin vazife memuriyetinden dolayı veya ifayı vazife esnasında bir cürmü ika eylediği gerek doğrudan doğruya ve gerek şikâyet ve ihbar ve iddia üzerine anlaşıldıkta o memur memurini merkeziyeden ise evveleminde mensup olduğu **nezaret** veya **daire** ve memurini vilâyetten ise **vali** ve mutasarrıf ve **kaymakam** veya merbut bulunduğu **Şubei idare amiri** tarafından Usulü Muhakematı Cezaiye tevfiikan **bizzat veya bilvasıta** hakkında tahkikatı iptidaiye icra edilir ve evrakı tahkikiye zirine tahkikatı vakıanın hülasasını ve netayicini havi fezlekesi yazılarak bunun ziri dahi tahkikatı icra eden zat tarafından imza ve tathim olunur.»

Maddede, memurların durumuna göre soruşturma yapma ve yaptırma yetkisine sahip olanlar belirtilmiştir. Diğer yetkililer gibi kaymakamın da sahip olduğu bizzat soruşturma yapma yetkisinin nasıl kullanılacağı konusunda bir açıklama mevcut değildir. Bu duruma göre, soruşturma yapmakla yetkili kılınanların bu yetkilerini bizzat kullanmaları veya soruşturmayı başka memurlar vasıtasıyla yürütmeleri tamamen kendi takdirlerine bırakılmış olmaktadır.

Ancak, İlce İdare kuruluna da başkanlık eden kaymakama tanınmış olan bizzat soruşturma yapmak yetkisi gerçekten sınırsız mıdır, yoksa bu yetki bazı hallerde sınırlandırılmış mıdır? İlerde bu hususu açıklığa kavuşturmaya çalışacağız.

Madde 3.

Kanunun bu maddesinde, «tahkikatı iptidaiye evrakı mevaddı atiyede beyan olunan usul veçhile **ait olduğu meclise** tevdi olunur ve bu meclisin memurinden olan azaları içtima ederek sureti atiyeye veçhile tetkikatı idariyede bulunurlar. Ancak **tahkikatı iptidaiye fezlekesini tanzim ve imza eden daire amiri bu heyetlerde aza sıfatıyla hazır buluna-**

maz.....» şeklindeki hükümle, kurul kararlarının her türlü etkiden uzak ve tarafsız bir şekilde verilmesine olanak sağlanmıştır.

Bu hüküm dışında, C. M. U. Kanunun 21. nci maddesinde belirtilen hakimın davaya bakamayacağı aşağıdaki hallerde de kurul üyelerinin toplantılara katılmaması gerekir.

Üye, «suçtan kendisi zarar görmüşse, maznun veya mağdurla aralarında evlilik, vesayet, belli bir dereceye kadar hısımlık ilişkileri varsa, aynı konuda C. Savcılığı, adli zabıta memurluğu vazifesi veya tarafların müdafiliğini yapmışsa, aynı davada şahit veya ehli vukuf olarak dinlenmişse, toplantıya katılmasına mani haller var» demektir.

Danıştay 2. D. 12. 10. 1960 gün ve 1080/2590 ve 7/11/1961 gün ve 2510/3180 sayılı kararlarında yukarda belirtilen hususu teyid eden örnekler mevcuttur.

Madde 4.

Kanunun bu maddesinde, «Kazalarda kaza kaymakamı ile şubası İdarei kaza rüesayı memurından ve meclisi idarei kaza azasından maada bilcümle memurin ve müstahdemin ile nahiye müdür ve müstahdemini hakkındaki evrakı tahkikiyenin» kaza meclisi idaresine tevdi edileceği ve orada karara bağlanacağı belirtilmiştir.

Madde 6.

Bu maddede, «tahkikatı iptidaiye icrasında ve lüzum veya men'i muhakemeye ait muamelatta işbu kanunda musarrah olmayan hususatta Usulü Muhakematı Cezaiye ahkamına tevfiği hareket olunur...» denilerek soruşturma yapılırken C. M. Usul Kanununun da göz önünde bulundurulması gereğine işaret edilmiştir.

b — İl İdarei Kanunu hükümleri :

Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunda yer alan (Meclisi İdare) tabiri, İl İdarei Kanununda (İdare Kurulu) tabiri ile karşılanmış ve kurulun teşekkülü il ve ilçeye göre ayrı ayrı tesbit edilmiştir.

Madde 57.

«İl idare kurulu valinin başkanlığı altında hukuk işleri müdürü, defterdar, Millî eğitim, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, tarım ve veteriner müdürlerinden teşekkül eder.

Vali, idare kuruluna başkanlık etmek üzere vali muavinini görevlendirebilir.»

Madde 58.

« İlçe idare kurulu kaymakamın başkanlığı altında tahrirat kâtibi, mal müdürü, hükümet hekimi, milli eğitim memuruyla tarım memuru ve veterinerden teşekkül eder.»

Yukardaki iki hükmü birlikte incelediğimizde, İl idare kuruluna başkanlık etmek üzere vali muavininin görevlendirilmesinin mümkün olduğunu, diğer bir ifade ile bu konuda valiye bir yetki devri imkânı sağlandığını, ancak kaymakam için böyle bir imkân tanınmadığını tesbit etmekteyiz.

Tarihi gelişim içinde bu esasın muhafaza edildiği görülmektedir. Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanundan bir ay kadar sonra yürürlüğe konulan 13/Mart/1329 (1913) tarihli (İdarei Umumiyei Vilâyat Kanunu Muvakkati) nın 63 ve 64 ncü, Cumhuriyet döneminde bu kanunun yerini alan 1929 tarih ve 1426 sayılı (Vilâyet İdaresi Kanunu) nun 58 ve 59 ncü maddelerinde de aynı usul getirilmiş ve nihayet İl İdaresi Kanununda da bu prensip değiştirilmemiştir.

c — C. M. Usulü Kanunu hükümleri

Madde 14.

Konumuzla ilgili görülen 14 ncü madde hükmü aynen şöyledir.

«Selahiyetli hakim veya mahkeme, hukuk veya fiili sebepler dolayısıyla kaza vazifesini ifa edemeyecek halde bulunur yahut tahkikatın orada icrası ammenin emniyeti için tehlikeli olursa yüksek vazifeli mahkeme davanın başka yerde bulunan aynı derecede bir mahkemeye nakline karar verir.

Amme emniyeti için dava naklini istemek Adliye Vekiline aittir.»

SORUN:

Yukarda incelediğimiz hükümlere göre, kaymakam sahip olduğu bizzat soruşturma yapma yetkisine dayanarak ilçe idare kurulunda karara bağlanması gereken bir soruşturma fezlekesini düzenlemişse, muhakkik sıfatı nedeni ile kurul toplantısına katılamayacaktır. Kaymakam olmaksızın ilçe idare kurulu da toplanamayacaktır.

0 halde bu şekilde yapılmış olan bir soruşturma evrakı nasıl sonuçlandırılacaktır?

ÇÖZÜM YOLLARI

Kanun hükümleri içinde bir çözüm yolu bulmak için ileri sürülen öneriler ve bunların geçerlilik durumları aşağıda incelenmiştir.

1 — Kaymakamın toplantıya katılması ve oy kullanması.

Az da olsa uygulamada görülen bu çözüm yolu Memurin Muhakematı hakkındaki Kanunun 3 ncü maddesindeki açık hükme aykırı düşmektedir. Bu nedenle uygulanma olanağı yoktur.

2 — Kaymakamın toplantıya katılması, fakat muhakkik olduğu belirtilmek suretiyle oylamaya katılmaması.

Yine uygulamada rastlanılan bu çözüm yolu da geçerli değildir.

Çünkü, kanun muhakkikin oy kullanmasını değil öncelikle kurula katılmasını men etmiştir. Kurula katılamayınca tabiatıyla oy kullanılması söz konusu bile edilemeyecektir.

Muhakkik dışında, tanık ve bilirkişi olarak konu hakkında mütalaa beyan edenlerin dahi kurul toplantılarına katılamayacağı çeşitli Danıştay kararları ile belirlenmiştir.

3 — Kaymakamın toplantıya katılmaması ve toplantıya kurul üyelerinden birinin başkanlık etmesi.

İçişleri Bakanlığı bir soru üzerine bir valiliğe gönderdiği 22/5/1968 gün ve İ. İ. G. Md. 22303/3761 sayılı yazıda aşağıdaki gerekçe ile bu görüşe katılmıştır.

«... İl İdaresi Kanununun 58 nci maddesinde, İlçe İdare kurulunun kaymakamın başkanlığında toplanacağı açıklanmış ise de Memurin Muhakemat Kanununun 3 üncü maddesinde tahkikatı iptidaiye fezlekesini tanzim ve imza eden daire amiri bu kurullarda üye sıfatıyla bulunamayacağı hükmünü amir bulunduğu bahsi geçen kurulun Tahrirat kâtibinin başkanlığı altında toplanması hususundaki görüşünüz Bakanlığımızca da uygun görülmüştür.»

Bakanlığın bu görüşü, hukuki olmaktan ziyade ortada mevcut bir dosyanın karara bağlanmasını ve sonuçlandırılmasını sağlayacak fiili

bir çözüm yolu niteliğindedir. Zira yukarda değinildiği gibi İl İdaresi Kanunun 58. nci maddesi kurul başkanlığı konusunda yetki devrine imkân vermemiştir. Ne kaymakam ne de bir başka merci kendiliğinden kurul başkanlığı görevini devretme yetkisine sahip değildir.

Bu şekilde Tahrirat Kâtibi veya başka bir üyenin başkanlığında toplanan kurul İl İdaresi Kanununun belirlediği İdare Kurulu niteliğinde değildir. Bu nedenle böyle bir kurulda alınan kararlar da hukuken yok hükmündedir.

Bu itibarla çözüm yolu geçerli ve tutarlı olmamaktadır.

4 — Soruşturma fezlekesinin bunu düzenleyen kaymakamın izinli, raporlu geçici görevli veya sair şekillerde görevinden ayrıldığı zamana kadar bekletilmesi.

Bu hallerde kaymakamın yerine kanunî bir vekil tayin edilmiş olacağından, bekletilen fezlekenin normal bir kurul toplantısında karara bağlanması mümkün olabilir.

Ancak, Memurin Muhakematı hakkındaki Kanun, memurlar hakkındaki soruşturmaların mümkün olan ölçüde kısa sürede sonuçlandırılmasını ve işin sürüncemede bırakılmamasını öngörmüştür. Bu nedenle, fezlekenin tevdiini müteakip bir hafta içinde idare kurulunca tetkike başlanılmasını zorunlu kılmıştır.

Kaymakamın fezlekeyi tevdiinden sonraki bir hafta içinde, izinli, veya raporlu gibi şekillerde görevden ayrılması halini ender bir tesadüf olarak nitelemek gerekir. Yapılmış bir soruşturmanın sonuçlandırılmasını bu şekilde tesadüflere, muhal veya muhtemel bir takım olaylara bağlamak ve belirsiz bir zamana bırakmak Kanunun metnine ve ruhuna aykırı düşecektir.

Bu çözüm yolunu geçerli kılmak üzere, kaymakamın bilerek izin veya rapor almak suretiyle görevinden ayrılarak, kendisi tarafından düzenlenmiş fezlekenin karara bağlanmasına olanak hazırlaması hali düşünülebilir. Ancak, bu davranış ta kanuna karşı bir hile niteliğindedir.

Bu nedenle fiili ve geçici bir çözüm yolu gibi görünse bile hukuki, tutarlı ve daimi bir hal şekli olamaz. Ayrıca bu şekilde hareket edilmesi soruşturmanın tarafsızlığına da gölge düşürebilir.

5 — Dosyanın başka bir ilçe idare kuruluna nakledilerek orada karara bağlanması. (Dava nakli)

Bu görüş, Memurin Muhakematı hakkındaki Kanunun C. M. U. Kanununa atıf yapan 6 ncı maddesi uyarınca, C. M. U. Kanunun 14. ncü maddesine dayandırılmaktadır.

«...İlgili idare kurulunun da hukukî veya fiili bir nedenle toplanamaması halinde bir üst kurul olarak telakki edilen il idare kurulunun konuyu çözümlemesi, yani, o dosyayı görüşüp karara bağlaması gereken en yakın İlçe İdare kurulunu tayin etmesi icabet edecektir...» denilmektedir. (1)

Adli ve İdari yargı kuruluşları arasındaki yapı farklılığı nedeniyle C. M. U. K. nun 14 üncü maddesinin uygulanması biraz güç ve hatta imkânsız görülmektedir.

Çünkü :

A) C. M. U. K. nun 14 ncü maddesi esas itibariyle **Dava naklini** düzenlemiştir. Bu nedenle uygulanabilmesi için ortada bir **dava dosyası** bulunması gerekir. Halbuki idare kuruluna sevk edilen dosya henüz bir dava dosyası değil bir ilk tahkikat evrakı niteliğindedir. Hatta ilk tahkikatta değil bir hazırlık tahkikatı niteliğindedir. Ve hazırlık tahkikatı safhasında dava nakline ait hükümlerin uygulanması mümkün değildir. Bu husus Yargıtay 3. C. D. 16.4.1959 gün ve 5193/6081 sayılı kararında söylere açıklanmıştır.»

«Dava nakline ait usul hükümleri ancak ikame edilmiş olan davanın nakli için mevzubahis olup tahkikatın veya açılacak davanın nakli mümkün değildir.» (2).

E) C. M. U. K. dava naklini düzenleyen 14. ncü maddesi usulün istisna ve tahdidi nitelikteki hükümlerindendir. Bu şekildeki hükümlerin kıyas yoluyla uygulanması da mümkün bulunmamaktadır.

C) İl İdare kurulunu 14. ncü maddede sözü edilen (yüksek vazifeli mahkeme) yerine koymakta mümkün değildir. Önce İdare kurulları

(1) Kadir Aydoğan — Soruşturmanın kaymakam tarafından yapılması halinde İlçe İdare Kurulunun karar yetkisi İdare Der. Sayı 329. Sh. 7,

(2) Faruk Erem — C. M. U. Sh. 126 Müt,

bir mahkeme değildir. Sonra görevleri kanunda tayin ve tesbit edilmiştir. Bunun dışında bir yetki kullanmaları söz konusu değildir.

D) Memurlarla ilgili soruşturmalarda, Memurin Muhakematı Hakkındaki kanununda açıklık olmadığı halde, 6 ncı maddedeki atıfa dayanarak C. M. U. K. nun tanık ifadelerinin alınması, bilirkişi tayini, tahkikatın muvakkaten tatili, karar itirazına mahal olmadığı gibi kararların verilmesine bakılarak 14. maddeye göre de dava nakline karar verilebileceği de söylenmektedir.

Yukarda işaret edilen hususlarda şahit, bilirkişi v.b. ilgili C. M. U. K. nu hükümleri herhangi bir değişikliğe tabi tutulmadan C. M. U. K. nunda yazılı olduğu şekilde aynen uygulanmaktadır. Halbuki 14 ncü maddenin uygulanması ile ilgili öneride madde hükmü açıkça değiştirilmekte, hüküm idari yargı kuruluşun bünyesine adapte edilmeye çalışılmaktadır. Yukarda bununda mümkün olmadığına işaret etmiştik.

Bu nedenlerle yukarda açıklanan diğer çözüm yolları gibi dava nakli suretiyle de sorunu hukuki bir şekilde çözümlmek mümkün görülememektedir.

YASA BOŞLUĞU :

Yukardaki önerilerin hiçbirisinin tatmin edici bir çözüm yolu olmadığını belirten bir kısım idareci ve tatbikatçılar, başlangıçta böyle bir sorun yaratmamak üzere, kaymakamların bizzat soruşturma yapmamaları ve amirleri tarafından da soruşturma görevi verilmemesi gerektiğine işaret etmektedirler. Ancak bu gereği hukuki yoldan izah etmemekte ve yasal yoldan doldurulması icab eden bir **yasa boşluğu** bulunduğuna dikkati çekmekle yetinmektedirler. (3)

Konu Danıştay'a intikal etmediği cihetle bu yüksek yargı organının görüşünü tesbit mümkün olamamıştır.

KAYMAKAMIN BİZZAT SORUŞTURMA YAPMA YETKİSİ :

Kaymakam tarafından bir emri vaki şeklinde yapılmış olan bir soruşturma evrakının ortada bırakılmaması amacıyla, bir çözüm yolu bul-

(3) Nazmi Çengelci — İllerde ve ilçelerde idare kurulları Sh. 112.

Hasan Fehmi Konyalı — İlçe İdare Kuralları ve M. Muhakematı bakımından ilçe memurları Sh. 16. M.

ma açısından bakıldığında, ortada bir **yasa boşluğu** olduğu sonucuna varmak kaçınılmaz hale gelmektedir. Ancak konuya kaymakamın **bizzat soruşturma yapma** yetkisinin sınırlı olup olmadığı açısından bakıldığında değişik bir sonuca ulaşmak mümkün olabilmektedir.

İncelediğimiz kanun hükümlerinde konumuzla yakından ilgili ve aşağıda belirtilen 4 önemli unsur görülmektedir.

1 — Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunun 2’nci maddesinin kaymakama verdiği bizzat soruşturma yapma yetkisi.

2 — Aynı kanunun 3 ncü maddesindeki soruşturmayı yapan kimsenin idare kurulunda üye sıfatıyla bulunmasını men eden hüküm.

3 — İlçe idare şube başkanı ve ilçe idare kurulu üyesi dışında kalan ilçe memurları hakkındaki soruşturma evrakının ilçe idare kurulunda karara bağlanacağını amir M. M. H. Kanunun 4 ncü maddesi.

4 — İlçe idare kurulunun kaymakamın başkanlığında toplanmasını zorunlu kılan İl İdaresi Kanununun 58 nci maddesi.

Soruna çözüm yolu arayan incelemelerde, 1 nci maddedeki kaymakamın bizzat soruşturma yapma yetkisi ile, 2 nci maddede belirtilen yasaklayıcı hüküm üzerinde fazlaca durulmaksızın, ilçe idare kurulunun mevki veya yapısında değişiklik yapmak suretiyle konuyu halletme yoluna gidildiği ve ağırlığın bu noktalara verildiği görülmektedir. Halbuki herbiri kanunun amir birer hükmü olan yukarda 2, 3 ve 4 numara altında açıklanan unsurlar sabit ve değişmez kabul edildiği takdirde durum değişmekte ve kaymakamın soruşturma yapma yetkisi üzerinde durmamız gerekmektedir.

Yukarda da işaret ettiğimiz gibi M. M. H. Kanunun 2 nci maddesi kaymakama ve İlçe idare şube başkanlarına bizzat soruşturma yapma yetkisi vermiştir. Ancak bu yetkinin kullanılması konusunda bir açıklama getirmemiştir. Soruşturma yapma yetkisine sahip bir ilçe idare kurulu üyesi amirin bizzat yapabileceği bir soruşturma ile karşılaştığını kabul edelim.

Bu amir soruşturmayı bizzat yaptığı takdirde idare kurulu toplantısına katılamayacaktır. Eğer amir kurul toplantısına katılmayı arzu ediyorsa soruşturmayı kendisi yapmayacaktır. Burada amir için, bizzat

soruşturma yapma yetkisini kullanma bakımından bir takdir ve tercih hakkı ortaya çıkmaktadır. Bu amir için bizzat soruşturma yapma zorunluluğu yoktur. Takdir ve tercih hakkını kendisi dilediği gibi kullanabilecektir. Bu durum ortaya her hangi bir sorun da çıkarmayacaktır.

Ancak, konu kaymakam açısından incelendiğinde ortaya farklı bir durum çıkmaktadır. Kaymakama verilen bizzat soruşturma yapma yetkisinin kaymakam tarafından kullanılması mecburi değildir. Yani bu kaymakam için kullanılıp kullanılmaması kendi takdirine bırakılmış bir yetkidir. Ancak bu yetkiyi kullandığı takdirde kurul toplantısına katılamayacaksa, diğer bir ifade ile kurulun toplanması mümkün olamayacaksa bu takdirine bırakılan yetkiyi kullanamayacak demektir. Çünkü İdare kurulu toplantısına katılması mecburidir bundan vazgeçmesi söz konusu değildir.

Kanunun açık bir hükmünün uygulanması, zorunluluk ifade etmeyen ve kullanılması ihtiyari ve takdire bırakılmış bir yetkinin kullanılmasını kısıtlıyor veya engelliyorsa, elbetteki kanunun açık ve amir hükmüne uymak gerekecektir. Bu nedenle kaymakam idare kurulu toplantısına katılacak, fakat fezlekesi ilçe idare kurulunda karara bağlanacak olan bir soruşturmayı bizzat yapamayacaktır

Görülüyor ki kanun bu noktada kaymakamın bizzat soruşturma yapma yetkisini sınırlamıştır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki bu yetki kısıtlaması sadece evrakı ilçe idare kurulunda karara bağlanması gereken soruşturmalar içindir. Bunun dışında başka kurullarda karara bağlanacak soruşturmalar için kanuni ve hukuki bir kısıtlama söz konusu değildir.

SONUÇ:

Yukarda izah edilen nedenlerle, Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunun 2 nci maddesinde kaymakama tanınmış olan bizzat soruşturma yapma yetkisi, aynı kanunun 3 ve 4 ve İl İdaresi Kanunun 58 nci maddesindeki hükümlerle, kısıtlanmış ve evrakı kaymakamın başkanı bulunduğu ilçe idare kurulunda karara bağlanması gereken ilçe memurları hakkında bizzat soruşturma yapma yetkisi kaldırılmış olmaktadır.

Bu nedenle kaymakamlar bu kabil soruşturmaları bizzat yapmamalı ve hiyerarşik amirler de kaymakama soruşturma görevi verirlerken bu hususu dikkate almalıdırlar.

Konuya bu açıdan bakıldığında, ortada bir «yasa boşluğu» bulunduğunu ileri sürmekte güçleşmektedir. Kanaatımızca bu konuda bir «yasa boşluğu» değil, bir «yetki yokluğu» söz konusudur. Yetkisiz bir şekilde ve kanuna aykırı olarak başlatılmış bir soruşturmayı kanuna aykırı olarak başlatılmış bir soruşturmayı kanuna uygun bir şekilde sonuçlandırmak elbette güç olmakta ve yukardaki çözüm yollarında görüldüğü gibi bir takım zorlama ve hukuk dışı yollara başvurulmaktadır.

Ancak hemen belirtelim ki, diğer çözüm yolları gibi bizim görüşümüz de konuya değişik bir açıdan bakmaktan öteye pratik bir değer taşımamaktadır. Bu konudaki çeşitli görüşleri birleştirmek ve uygulamada yeknesaklığı sağlamak gerekmektedir.

İL DÜZEYİNDE PLANLAMA VE KOORDİNASYON

M. EMİN BAYAR
Sinop Vali Muavini

- 1— Plan fikrinin doğuş nedeni
 - A) Gerekliliği
 - B) Yurdumuzda planlama çalışmaları
- 2— İl düzeyinde planlama
 - A) İl düzeyinde planlama ve koordinasyon
 - B) İl düzeyinde izleme
 - C) İl mahalli İdareler plânlaması (İLMİP)
- 3— Uygulamada görülen aksaklıklar, nedenleri, çözüm yolları
 - A) Sorumluluk anlayışı
 - B) Yatırım gücü (Müeyyide) noksanlığı
 - C) Gerçekçi olamama
 - D) Eğitilmiş personel ihtiyacı
 - E) İzleme raporlarının düzenlenme gerekliliği
 - F) D.P.T. nin taşra örgütünün olmayışı
 - G) D.P.T. nin koordinasyon ve izleme yönünden merkezi kademe dışına çıkmayışı
 - H) Program ve projelerin zamanında gönderilmeyişi ve uygulamalara geç başlanması
 - İ) Ödeneklerin zamanında gönderilmeyişi
 - J) Bölge kuruluşlarının tutumu
 - K) Köy İşleri Bakanlığının kuruluş tarzı
 - L) Ben'lik psikolojisi

1 — Plan fikrinin doğuş nedeni : Millî kaynakların saptanması, birleşik genel gereksinmelerin zorunlu kıldığı harcamaların dengeli halde tutulması, kaynak, finanse ve harcamalar arasında uyumluluk sağlanması amacı plan fikrinin doğmasına neden olmuştur.

Planlı kalkınmanın amaç ve uygulama taktiğinin saptanmasında bu veriler atılımın odak noktasını oluşturmuştur.

Gerçekten planlı girişim, ekonomik gelişim çarkının işlemlerini, millî gelir, kalkınma hızı, Yurt içi millî gelir oranlarının planlanan düzeye ulaşmasını sağlar.

A) Plan gerekliliği : Gerek Devlet, gerek Mahalli İdareler Gelirlerinin çevresel politik etkiler sonucu toplumsal yarar yerine, bölgesel ve kişisel yararlaraya yönelik bir atmosfere bürünmesi, planlı uygulamayı kaçınılmaz bir gerek haline getirmiştir.

Gerçekten, gerek kişisel olsun, gerek Devlet yönetimi gereği olsun kabadayıcı bir harcama eğilimi yeniden ve zorunlu olan bir harcamayı kısıtlayacak, yatırım öz varlıklarının yeni bir yatırıma yöneltilmesine olanak sağlamayacaktır. Bunun için; ne ile, nasıl, neler yapmak gerekir sorusunu bilim ve gerçekler ışığında değerlendirmek ve de cevaplamak gerekir.

Kalkınma esprisinin iskelet yapısından çok onun ruhu ve konumu önemlidir. Genel ya da yöresel mutluluğu sağlamak için «kalkınma konusu ne olmalıdır?» sorusuna açıklık getirilmeli, gerçekçi bir uyumlulukla envanter - varı yoğun saptama çalışmaları yapmalı, kâğıt üzerindeki anlamsız gibi görünen grafik, rakam ve şekillere anlam kazandıracak bir yönetici kadroyu göreve buyur etmelidir. Az gelişmiş ya da gelişme düzeyinde olan toplumların en başta gelen sorunu kalkınma düzeyine hangi kadro ile nasıl girecekleridir. Çağdaş uygarlığın getirdiği yaşam, kalkınma savaşını veren toplumları bu düzeye getirmeye zorlamaktadır.

Kalkınma yönetimi, yeni değerler yaratma sanatıdır. Millî Ekonomik kapasitenin dayanağı olan sanayiye yönelik kalkınma, tarımsal üretimi arttırma, doğal kaynakları geliştirme, haberleşme ve ulaşım ağlarını düzenleme, eğitim ve öğretimi çağın gerektirdiği düzeye çıkarma çabaları gerçekten bir sanat işidir.

B) Yurdumuzda Planlama Çalışmaları: Yurdumuzda plan denemeleri Cumhuriyetimiz ilk kuruluş yıllarında başlar. 1923-1930 yılları arasında hükümetler kendilerini üstün erk olarak göstermiş, Devlet yardımı ile özel kesime ağırlık veren liberal bir politika izlenmiştir. 1930 larda sınaî kalkınma ön plana alınmış, sanayi dalını kapsamına alan birinci ve ikinci ve yıllık planlar düzenlenmiştir. 1930 ekonomik bunalımının etkileri ve ikinci dünya savaşının beraberinde getirdiği krizler plan uygulamalarına yeterli olanağı vermemiştir. Yalnız belirli konula-

rı kapsayan bu planların ikinci beş yıllık programları dış finansmanların sağlanamaması yüzünden uygulanamamış, ancak 1961 yılında geniş anlamalı plan uygulamalarına geçilebilmiştir.

2 — İl Düzeyinde Planlama : Planlı kalkınma dönemine girmiş olmakla, İl İdaresinin klâsik görevleri arasına yeni ve önemli bir hizmet dizisi daha eklenmiştir. İl seviyesinde planlamaya neden gerek duyulmuştur? Halk, Devlet Baba olarak Mülkî İdare Amirlerini karşılarında görmektedir. Her problemine çare bulabileceğini kabul eder. Hizmet felsefesi halka yönelik ve halk esenliği için olan Mülkî İdare Amiri, onların gerçek ihtiyaçlarının neler olduğunu da en isabetli bir şekilde saptar. Toplum kalkınmasının hedef ve ilkeleri tüm yurda yaygın bir esenlik sağlamak olduğuna göre, kalkınma hizmetlerinde en büyük görevi zaten bunlara angajeli bulunan Mülkî İdare Amirlerine vermek olağandır.

Gerçekten Devlet varlığının bir simgesi olan İl İdarelerinde, birinci, ikinci üçüncü beş yıllık kalkınma programları ve yıllık icra program ve planları, plan hedeflerine ulaşılması için Valilere «İl düzeyinde planlama ve koordinasyon» «İl düzeyinde izleme» ve «İl Mahalli İdareler planlaması (İLMİP)» düzenlemelerini görev olarak vermiştir.

Sözü edilmişken bir noktaya da dokunmakta yarar görmekteyiz. Planlı kalkınma döneminde Mülkî İdare Amirlerine özel görevler verilmiş olmasının sonucu İçişleri Bakanlığında da Merkez Planlama Örgütü kurulmuştur. Bir süre sonra bu örgütün çalışmaz hale gelmesi uygulamalarda taşra örgütünü tereddütlere düşürmüştür. Öte yandan 27.4.1972 gün ve 97 sayılı İçişleri Bakanlığı Meslek Memurları atama ve yer değiştirme yönetmeliği ile 1972 tarihli Vali ve Kaymakamlıkların plan program uygulaması teftiş rehberi İdare Amirlerine bazı yükümlülükler getirmektedir. Oysa üst kademenin tutumu konunun çekiciliğini yitirdiği izlenimini vermektedir.

A) İl düzeyinde koordinasyon ve planlama : 1975 yılı programının uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesine ilişkin 7/9105 sayılı karar,

Madde. 49 — İl koordinasyon kurulları, Kamu kuruluşlarının 1975 yılı programına göre ilde yapmaları öngörülmüş bulunan ve yalnızca tümüyle o ilde yürütülen projelerin plan ve program ilkelerine uygun şekilde ve belirlenen süre içinde gerçekleştirilmesi için gerekli koordinasyon ve işbirliğini sağlar ve program uygulamasını il düzeyinde izler.

Madde. 50 — İldeki yatırımların plan ve programdaki ilkelere uygun olarak ve belirtilen süre içinde gerçekleştirilmesi konusunda gerekli koordinasyon ve işbirliğinin sağlanabilmesi için o ilde yatırımcı olan tüm (katma bütçeli idarelerin taşra kuruluşları dahil) yatırımcı daireler :

a) Kendileri için programlanmış yatırımlardan yalnız ve tümüyle o il sınırları içinde bulunanlarla ilgili çalışma programlarını hazırlayarak il koordinasyon kuruluna verirler.

b) Koordinasyon ve işbirliğini gerektirecek sorunları il koordinasyon kuruluna getirirler.

c) Yatırım projelerinin uygulanması sırasında ortaya çıkan aksaklığa yol açacak sorunları il koordinasyon kuruluna zamanında bildirirler. İl koordinasyon kurulu kendilerine getirilen konular üzerine çözüm ve yardım yolları arar ve çözemediği konuları ilgili Bakanlıklara iletir.

d) Böylece 3 cü beş yıllık planın hedeflerine ulaşmasını sağlamak üzere yatırımcı daire ve kuruluşlar arasında Valinin başkanlığındaki bu kurul aracılığı ile sürekli ve sıkı koordinasyon ve işbirliğinin gerçekleştirilmesi ve uygulama sırasında çıkabilecek güçlüklerin ilk aşamada bu yetki ve olanaklar içerisinde çözülmesi sağlanır,

e) Taşra örgütü olmayan merkezi idare kademesindeki yatırımcı kuruluşlar bu madde hükmüyle bağlı değildirler.

Madde. 51 — İl koordinasyon kurulları Valinin başkanlığında olmak üzere en az üç ayda bir toplanır. Bu toplantılarda varılan sonuçlar, tutulacak bir karar defterine işlenir. Hükmünü getirmektedir.

B) İl düzeyinde izleme : 1975 yılı programının uygulanması koordinasyon ve izlenmesine ilişkin 7/9105 sayılı karar :

Madde : 61 — İzlenimlerin verimli ve etkili olarak yapılabilmesi için İl koordinasyon kurullarına katılan yatırımcı kuruluşlardan o yıl yalnız ve tümüyle o ilde yapılacak yatırımlara ilişkin çalışma ve iş programları istenir.

Bu çalışma ve iş programları Devlet Planlama teşkilâtı tarafından hazırlanarak 1969 yılında uygulama alanına konulan formlara göre ha-

zırlanır. Ayrıca her yatırımcı kuruluş yine D. P. T. tarafından hazırlanarak 1969 yılında uygulanan formlara uygun olarak İl koordinasyon kuruluna «izleme raporu» verirler. İzleme ve değerlendirmeler bu çalışma iş programları ile dönemler sonunda gönderilen izleme raporları üzerinden yapılır. Programlardaki ilerleme durumlarına göre gerekli tedbirler alınır.

Madde : 62 — Bölge düzeyinde örgütlenmiş merkezi idarenin bölge kuruluşları, bölgelerine dahil bütün iller için ayrı ayrı o illerdeki hizmetleriyle ilgili çalışma ve iş programlarını hazırlayarak uygulamaya başlamadan önce ilgili valiliğe ve bağlı bulundukları merkezi örgüte gönderirler. Her ildeki il koordinasyon kurulu toplantılarına bölge müdürleri ya da yetkili temsilcileri katılır.

Bu kuruluşlar ayrıca 58. Md. de belirtilen izleme raporlarını dönemler sonunda düzenleyerek belirtilen süreler içinde İl koordinasyon kuruluna gönderirler. Bunun dışında Valiler her zaman için bu kuruluşlardan yatırımların gidişi hakkında bilgi istemeye yetkilidir. Kuruluşlar istenilen bu bilgileri zamanında vermekle yükümlüdür.

Hükmünü getirmektedir.

Gerek il düzeyinde plan ve koordinasyon ve gerekse il düzeyinde izleme ile ilgili maddelerin incelenmesinden başka örgütü olmayan merkezi düzeydeki kuruluşlardan gayri tüm yatırımcı birimler, İl koordinasyon kurullarına yıllık programlarını vermek, dönemleri içerisinde izleme raporlarına ulaştırmak çözümü gerekli problemler var ise belirlemek ve koordinasyon kurulunun önerilerini uygulamak zorunluğunu getirdiği anlaşılmaktadır. Hal böyle olmakla beraber, özellikle bölge kuruluşu niteliğinde olan birçok kurumlar bu gerekliliği görmezlikten gelmekte, 1969 da DPT. tarafından uygulama alanına konulan formlara itibar etmemektedirler. Yapılan uyarılar, zor kullanım yokluğundan ötürü kâğıt üzerinde kalmaktan ileri gidememektedir. Bu konulara ileride yeri geldiğinde ayrıca değinilecektir.

c) İl Mahalli İdareler Planlaması : 1975 yılı programının uygulanması, koordinasyonu ve izlemesine ilişkin 7/9105 sayılı karar,

Madde. 52 — İllerde, İl (Mahalli İdare) planlaması çalışmaları ve uygulamasına üçüncü beş yıllık kalkınma planı döneminde plan amaç ve ilkeleri çerçevesi içinde, Valilerin yetki ve sorumluluğu altında yürü-

tülmesine devam edilir. Ancak Valiler bu görevi, İl koordinasyon kurulları çalışmalarını yürütmekle görevlendirecekleri Vali yardımcısına devredebilirler.

İl (Mahallî İdare) planları çalışmaları, gerekli hallerde il planlarındaki eksikler tamamlanarak, planlar revize edilerek, plan uygulamasına ağırlık verilerek yürütülür. Henüz il planlarını tamamlamamış iller 1975 yılı içinde bu çalışmaları sonuçlandıracaklardır.

Madde. 53 — İl planları için öngörülen tarım ve imalât sanayine dönük projelerin desteklenmesi amacı ile İl Özel İdarelerine yapılacak yardımlara ilişkin taleplerin değerlendirilmesinde :

- a) Projelerin millî plan hedeflerini destekleyici ve gerçekleşmesine yardım eder nitelikte olması,
- b) Ekonomik, malî ve teknik yönleri ile değerlendirmeye olanak verecek nitelikte proje etüdlerinin yapılmış olması,
- c) Projelerin İl Özel İdare ya da, İl Özel İdaresinin katıldığı mahallî idare ortak kuruluşlarının, ya da İl Özel İdaresi ortaklık ve öncülüğünde halka açık kuruluşlar ve köy kalkınma kooperatiflerince yürütülmesi,
- d) Projenin yürütülmesine ve işletilmesine ilişkin hukuki statünün belli olması,

Koşullarının yerine getirilmesi dikkate alınır. Hükmünü getirmiştir.

II planlaması fikri, DPT müsteşarlığının 24/7/1971 günlü genelgesiyle hayat bulmuş, bu genelge ile de çalışma ve uygulamalarının neler olacağı saptanmıştır. Özetle, il planları yapılacak illerde planlama danışmanlıkları kurulacaktır. Hedef ne idi? Hedef, Valilerin tecrübe ve dinamizmlerinden yararlanarak idarenin bütünlüğü ilkesini geçerli kılmak ve benimsemektir. Bunun sonucu olarakta genel ve yöresel müşterek ihtiyaçlar arasında köprü kurup uyumlu bir uygulamaya geçilerek, merkezi kademeleri yöresel yardım isteği baskısından kurtaracak, bölge kuruluşlarının geçerlik ve etkenlik oranını yeniden deneyleme olanağı doğacak, kısaca plan tekniğinin etkenliği artırılacaktır.

İl Düzeyinde Planlama ve Koordinasyon

Bu derece iyi niyetlerden oluşan ve girişim esprisi tamamen gerçekleri içeren İl Mahallî İdareler planlaması (İLMİP) uygulamalarına 1972 yılında geçildi. İlk uygulamaların ortaya çıkardığı sorunlara, hemen çözüm yolu bulunmaması, umutlara gölge düşürücü olmuştur. Teknik hatalardan bir kısmına hemen değinme olanak içi olsa idi sonuca yaklaşım payı çok daha fazla olabilecekti.

Uygulamaya geçildiği an müşterek ve mahallî ihtiyaçların neler olduğu saptanmamış, envanter çalışmaları yapılamamıştır. Öz ve dolaylı varlıklarının neler olduğunu bilmeyen bir mahallî idare biriminden gelecek için plan yapmasını beklemek fazla iyimserlik olurdu. Gerçi her ile kırsal alanla ilgili alt yapı durumunu saptama amacıyla envanter çalışmaları yapılmıştır. Fakat bu çabalar belirli bir forma göre olmayıp özel görüşlere dayalı kalmıştır.

Sonra, tam anlamı ile plan uygulamasını yapacak görevli elaman yetiştirilmemiştir. Özellikle köy ve belediyeler kesiminde eğitilmiş eleman bulmak olanak dışı olmuştur.

Gerçi İçişleri Bakanlığı konuya iyi niyetle eğilmiş ve ilk etapta Vali Muavinleri ve Kaymakamlardan oluşan bir seminer düzenlenmiştir. Seminere örnekleme yolu ile kursiyer çağırılması, kararın alelacele alınmış olduğu gerçeğini ortaya çıkarmıştır. Bir kısım Vali muavini ve kaymakamın uygulama yapacağı, öğrendiklerini diğer meslekdaşlarına ve örgütün diğer görevlilerine de aktaracaklarını kabul etmek gerçekleri görmemezlikten gelmek anlamını taşımaktadır. Bir defalık seminerle yetinilmesi, konuya gereken önemin verilmediğini kanıtlamaktadır. **Kanımızca İçişleri Bakanlığı DPT. ile işbirliği yaparak konuya yeniden girmeli, kurs sonucu yarışma açmalı ve başarı gösterenlere «Mastır» belgesi vermelidir.**

3) Uygulamada görülen aksaklıklar, nedenleri, çözüm yolları :

A) Sorumluluk anlayışı : Bazı yatırımcı üniteler, programların ön gördüğü şartları yerine getirmekle yükümlü olduklarını unutmakta, hizmetlerin yerine getirilmesinin kişisel olduğunu düşünerek koordinasyonu hareket gücünü kısıtlayan bir nevi bağımlılık olarak nitelendirmektedirler Böylece, sorumluluk kişisellik kabuğuna bürünmekte ve hizmetlerin genel yararına yürütüldüğü gerçeği perdelenerek topyekûn kalkınma hedefine ulaşmak güçleşmektedir.

Bölge kuruluşlarında daha belirgin olan bu tutumun merkezi kademe tarafından da onaylandığı gözlenmektedir.

Üst kademedeki kurumlar, yatırımcı ünitelerine sapmalar halinde sorumluluklarının ne olacağını açık-seçik belirlemeli, müşterek kalkınma çabalarına katılmalarını sağlamalıdır.

B) Yatırım gücü (Müeyyide) noksanlığı : Bu problem sorumluluğun diğer bir yönünü teşkil etmektedir. Yatırımlarda, bazı umulmayan etkenlerden ötürü aksamalar olabilir. Bunu olağan karşılamak gerekir. Fakat kişisel ve sorumsuz davranışlar sonucu uygulamaların aksadığı gözlenirse uygulayıcıyı uyarmak gerekir. Buna rağmen kişi aynı tutumunda direnirse yaptırım gücü kendini göstermelidir.

Uygulamalar hiç bir kurumun kendi personeli hakkında böyle bir eyleme giriştiğini göstermemektedir. Bütün kumrulara «meslekdaş himayesi» görüşünün ağır bastığı bir gerçektir. Ve de çoluk çocuk sahibi olmak korumanın bir avantajı olarak süregelmektedir. Böyle uygulamalar yeniden bir takım çatlamaların doğum sancısını yaratmaktadır.

Plân uygulamaları genel yarar için olduğuna göre, görevim savsatan uygulayıcılar hakkında sapmaları onarmakla görevli etken bir kurumun, örneğin DPT. nin veya yürütmenin sorumlu başı olan Başbakanın önerisi ile ilgili kurumlar hakkında soruşturma açılabilmek, bu mekanizma kolay işler hale getirilmelidir.

Tersine, var olan çok az olanakla, iyi ilişkiler kurup görev anlayışını genel yarar fikriyle işleyen programlarını belirtilen zaman ve düzeyden önce gerçekleştirebilen görevlilerde yok değildir. Bunlarla bir evvelki tutumda olanlar görev terazisinin kefesinde aynı eşlikte tutulmamalıdır. Yetenekli görevliler onurlandırılmak, onlara sağladığı yarar ağırlığında ödüller verilmelidir. Bunun bir yönetmelikle saptanmasında yarar olacağını umuyoruz.

C) Gerçekçi olma : En ideal olanı yapmak güzel bir şeydir. Fakat bunu düşünmek kâfi değildir. En iyiye ve güzele varacağım diye gerçekler değerlendirmezlik edilemez. Eğer plan uygulamalarını sadece matematiksel verilere göre gerçekleştirmeye kalkışırsak deneyimiz bizi bir kaç olay üzerinde kanıtlayabilir. Fakat asla genel olamaz. Çünkü böyle varsayım sonucu tüm ekonomik ve sosyal olayları sınırları çizgili bir çerçeve içinde değerlendirmek ve de kabul etmek gerekir. Halbuki toplumsal oluşum daima evrim ve devrim içindedir.

Doğal ve yersel koşul ve olanaklar, sosyo-kültürel etkenler göz önüne alınmadan salt yatırımların akçal ve fiziksel yüzünü değerlendirerek uygulanmak istenen projelerin her zaman umulanı veremediği gözlenmektedir. Örneğin, bayındırlık eliyle yürütülen yapıtların çoğu proje gereğine uygun olarak zamanında gerçekleşmemektedir. Bir yıl evvelki piyasa fiyatlarına göre saptanan birim fiyatları uygulama yılının fiyatlarına denklik sağlamadığından ihaleler yapılamamakta, ya da özel gayretlerle geç yapılabilmektedir. Tip projelerin her iklim ve arazi yapısında uygulamasının zorunlu olması ayrı bir aksama nedenidir.

Merkezi yönetim örgütünün yetkilerinin bir bölümü mahallî yönetim birimine devredilmelidir. Böylece «masa başı hesapları» nin etkenliğini uygulama alanına aktarmak mümkün olacaktır. Devlet yapıtları konusunda en büyük dileğimiz, «Devlet yapı ofisi» nin oluşturulmasının sağlanmasıdır.

E) İzleme raporlarının düzenlenmesi şekli ve gerekliliği : Yıllık icra planları ve programları gereği olarak yatırımcı birimler, yine yıllık icra ve programların saptadığı dönemler içinde izleme raporlarını il koordinasyon kuruluna vermekle yükümlü tutulmaktadır. Yatırımcı ünitelerin bir bölümü, özellikle bölge düzeyinde örgütlenmiş kurumlar, bu gerekliliği bir kaç kez uyarıldıktan sonra yerine getirmektedirler. Biz, taşrada örgütü bulunmayan merkezi düzeydeki yatırımcı kuruluşların da il koordinasyon kuruluna izleme raporu vermelerinin gerekliliği üzerinde durmakta ve bunun gerçekleşmesini dilemekteyiz. İlin problemlerinin çözümünden sorumlu tutulan Valinin kendi ili sınırları içindeki bir yatırımı izlemesi, tıkanıklara çözüm yolu bulması gayet olağandır. Böyle bir istisna plânın genel olma anlamına ters düşmektedir. Bazı kurumların, özellikle görevleri mühendislik olan kurumların, problemlere kesin çözüm yolu getirmiş olsa bile ilin önerilerini bir «işe karışma» şeklinde nitelendirdikleri doğrudur. Ancak yine bu kurumların pek sıkıştıkları zaman problemlerinin hallini mülki idare amirlerinden diledikleri de doğrudur.

İzleme raporlarının belli bir forma göre düzenlenmesi DPT tarafından saptanmışsa da, örneğin Y. S. E. ve Toprak Su örgütü kendi özel yatırım fonlarını düzenlemekte direnmektedirler. Gerekçe ise bölge kuruluşlarının böyle istedikleri olanak gösterilmektedir. Bu kurumlar, yatırımların akçasal ve fiziki gerçekleşme yüzdelerini belirlemede öz içeriği karıştırmaktadırlar. Birine diğeri doğa sonucu olarak bakıl-

makta, harcanan para kadar gerçekleşme oranı belirlenmektedir. Oysa ki, para harcanmış, fakat yatırım o oranda gerçekleşmemiştir.

Planlı kalkınmanın genel koordinatörü durumunda bulunan DPT. bir yönerge ile ilgili kurumları uyarmasını, direnme karşısında yaptırım gücünü kullanmasını ummakta ve dilemekteyiz.

F) DPT. nin taşra örgütünün olmayışı : Plan uygulamalarının ilk yıllarında DPT. bölge düzeyinde de örgütlenmiş, örgütün genç ve dinamik elamanları bölge sorunlarını arayıp taramış, yersel oturumlar düzenleyerek üzerinde tartışmalar açılmasını sağlamışlardır. Bir süre sonra hizmetlerin merkezden organizasyonundan yarar umuldu.

Oysa uygulamalar tersine oluştu. İzlendi ki, DPT'nin görevlileri gerçekten seçkin bilgili ve yetenekli kişilerdi. Fakat çoğunluğu çok genç ve uygulama gerçeklerini tecrübe ile saptamış olmaktan uzaktı. Daha evvelki kesimde dokunduğum gibi, planlama konusunda eğitilmiş elemanın bulunamayışı, DPT.'nin taşra örgütü kurması zorunluğuna ağırlık kazandırmaktadır, tilerde, «**Plan-Koordinasyon müdürlüğü**» adı altında bir organizasyona gidilmesinde sonsuz yarar umulmaktadır. Onların yeteneği Valilerin tecrübesi ile, hizmetin mükemmel olarak işlemesine neden yoktur. Yatırımcı kuruluşlar, kendilerine ilişkin projeleri bu daireden alacak, uygulamada bu daire ve onun bağlı olduğu Valiye karşı sorumlu olacaktır. Örgüt Valinin planlama danışmanı olarak Başbakanlığa bağlı kalacaktır. Böyle bir düzenleme, tek vali yardımcısı olan iller için çok daha önemli ve zorunludur.

G) DPT'nin, koordinasyon ve izleme yönünden merkezi kademe dışına çıkamayışı : DPT'nin merkez dışı örgütü bulunmadığından ancak üst kademedeki kuruluşların araştırma, planlama, koordinasyon birimlerinin raporlarını izleyebilmektedir. Şayet uygulamalarda gözlemlenen aksaklıklar birimlerin alt kademelerden üst kademelerine oradan da DPT'na iletilmemiş ise, bundan DPT'nin bilgisi olmayacak, dolayısı ile de gerekli tedbir alınmayacak ve yatırımların tökezlemeleri devam edecektir. Uygulama geçerliliği böyle olunca, il koordinasyon kurullarının noktaladıkları ve çözüm yolunu önerdikleri görüşlerinin değerlendirilmesinin yapılmadığının nedeni de aydınlığa kavuşmaktadır.

DPT'nin, il koordinasyon kurullarından gelen önerilerin bir envanterini yapması, çoğunlukta olan görüşlere ağırlık vermek suretiyle ge-

rekli girişimlerde bulunması yararlı olacaktır. DPT merkezi düzeyde görevini yaparken, kendileri adına bu görevi il düzeyinde yapan il koordinasyon kurullarının önerilerine öncelik vermelidirler.

Yeri gelmişken, merkezi düzeyde bulunan «tedbir uygulama programı»'nın il düzeyinde de uygulanmasına yön verilmesinin yarar sağlayacağına inandığımızı belirtmek isteriz.

H) Program ve projelerin zamanında gönderilmeyişi ve uygulamalara geç başlanması : 1975 yılı programının uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesine dair karar daha evvelki kararlar gibi hangi tarihe kadar tedbir uygulama programlarının DPT'na iletileceğini belirlemiştir. Bütçeleri takvim yılına göre düzenlenmiş kuruluşlar en geç 15 Şubat, bütçeleri malî yıla göre düzenlenmiş kuruluşlar ise en geç 15 nisana kadar tedbir uygulama programlarını DPT'na gönderirler. Bu kurum, üç-beş yıllık programın hedefleri doğrultusunda değerlendirmesini yapacak ve bir yıl sonra uygulanacak olan yıllık programı saptayacaktır.

Kesinleşen programlara ilişkin projeler taşra uygulama birimine geç ulaşmaktadır. Programların onay ve kesinleşmesi ile gerçek uygulama zamanı arasında geçen bu döneme «ölü yatırım dönemi» denmektedir. Yatırımcı birim bu dönem içinde hiç bir eylemde bulunamamaktadır. Bunun gibi yılı içinde uygulanma olanağı olan bazı program taslaklıkları, üst kademe tarafından zamanında onaylanmadığı için aynı sorunla yüz yüze gelmektedir. İl düzeyinde düzenlenen program taslaklarının üst kademe tarafından esastan değiştirilmesi ise yeni olanakların yeni baştan aranmasını zorunlu kılmaktadır. Bu tutum dahi «ölü bir yatırım döneminin» doğmasına yol açmaktadır ve de il düzeyinde plan fikrine ters düşmektedir.

Uygulama programları, uygulayıcı birime zamanında gönderilmeli olağanüstü durum dışında meydana gelecek gecikmelerden, gecikmeye sebep olanlar sorumlu tutulmalıdır. Yapım döneminin geçtiği bir zamanda program uygulamasını beklemek önceden programın uygulanamayacağını kabul etmektir.

I) Ödeneklerin zamanında gönderilmeyişi : Bütçe yılı Mart ayı olan kuruluşlar, bu aydan geçerli olarak harcamalar yapabilmektedirler. İlgili kurumlar, bütçe kanunun verdiği yetkiye dayanarak bu aydan sonra ödeme emirleri düzenlenmekte ve Sayıştay'ın vizesine sunmakta-

dır. Çoğu kez ödeme emirleri taşra birimine ancak yaz ayları başlangıcı ve içinde ulaşabilmektedir. İklim koşulları elveren yörelerde ilkbahar aylarında proje uygulamalarına geçmek olanak içidir. Geç gelen ödeme emirleri Muhasebei Umumiye kanununa göre ödeme emri olmaksızın harcama yapılamayacağına göre 1 ilâ 3 ay kadar yarım süresi kısaltmakta, ölü yatırım dönemi yine kendisini göstermektedir. Bunun yanında muvakkat bütçe uygulamaları da ek bir etken olarak gecikmelere neden olmaktadır.

Bazı projelerin belirli zamanlar içerisinde uygulanması zorunluluğu vardır. Bu dönem atlatıldığı takdirde, ertesi yıla atlamaların kaçınılmazlığı ortaya çıkmaktadır. Böylesi bir uygulamadan da program esprisi büyük yaralar almaktadır. Örneğin İlkokullar yapım onarımı ödenek programları genellikle yaz aylarında çıkagelmekte ilân ve ihale şekil şartlarının getirdiği usul yönünden uygulamalar da zamanı biraz yutmakta, okulların bitimi öğretim dönemine yetiştirilememektedir.

Yetkili üst kademe uygulayıcıları, program uygulamalarının akşamına neden olan gecikmelerin önlenmesi için gerekli tedbirleri almalıdırlar. Zaman kaybı yalnız o üniteyi değil, genel ekonomiyi de etkilemektedir.

Eser, ödeme emirlerinin gecikmesinde bir zorunluluk var ise yasa hükümlerine dayalı olarak, yatırımlara ilişkin harcamalara yetkili mahallî ita amirlerine Mart ayından itibaren ödeme yetkisi verilmesi sağlanmalıdır. Kuskusuz bu uygulama, yıllık programlarda yer alan ve karşılık ödenekleri belli olan proje uygulamaları için söz konusudur.

J) Bölge kuruluşlarının tutumu : Merkezî kademe, bazı yetkilerini kendi adlarına kullanmak üzere bir kaç ili kapsayan bölgesel kuruluşlar organize etmişlerdir. Merkeziyetçilik anlayışının rijitliğini yumuşatmak amacını taşıyan bu uygulamanın bazı yönleri ile yararlı olduğu muhakkaktır. Uygulama alanına daha yakın olan bu ünite, problemleri yerinde izleyecek, anında karar alabilecek ve kendisine bağlı iller arasında hizmet dengesi ve koordinasyonu sağlayacaktır.

Genel espri bu olmakla beraber, Bölge yöneticileri çoğu kez kişisel sorumluluk anlayışları ve davranışlarla hizmetin önemini ters yönde etkileyen bir doğrultuya sapmış olarak görülmektedir. En büyük açık ta, genel yönetim prensiplerine ters düşen «Müstakil olma psikolojisi» tutumuyla verilmektedir. Bölge, bulunduğu ilin dışındaki ayrı bir

ilde giriştiği uygulamalarda hizmeti kendi sorunu olarak kabul etmektedir. Bazı bölge müdürünün bir ili ilgilendiren ve programında olan bir projeyi ilin bilgisi olmadan başka bir ilde uyguladığı, canının sıkıldığı için makina parkını başka yerlere aktardığı çok görülmüştür. Gerçeklerle bağdaşmayan bir programın gerçekleşmesini istemek, hizmetin yürümeyeceği fikrini önceden kabullenmek demektir.

Yönetimin bütünlüğü ilkelerini bozan, hizmetlerin koordinasyonu prensiplerini gerçek dışı olarak niteleyen ve denetilmelerine asla rıza göstermeyen bölge kuruluşlarının bir reorganizasyona tabi tutulmaları zorunludur.

K) Köy işleri Bakanlığının kuruluş tarzı': Köy düzeyindeki kuruluşlara götürülecek hizmetlerin kırsal alanda topluca kalkınmanın odak noktasını oluşturduğu görüşünden esinlenerek kurulan köy işleri Bakanlığının halen kuruluş kanunu çıkarılmış değildir.

Hizmet alanı açık seçik belirlenmeyen Köy İşleri Bakanlığının birbiri ile uyumlu olmayan ve tamamen ayrı ihtisas konularını içeren birçok hizmet birimlerinden oluşması gerçek uğraşı alanının ne olduğunu saptamayı güçleştirmektedir. Tarım, Orman, Millî Eğitim, İmar-İskan, İçişleri, Bayındırlık gibi Bakanlıkların bünyesinde olan hizmetlerin bir bölümü ayrıca bu bakanlıkta da örgütlenmiş, koordine ve sorumluluk parçalanmıştır.

Kırsal alan yerleşim birimlerinin sadece alt yapı sorunları ile ilgilenen Y.S.E. Genel Müdürlüğü örgütü bakanlığın bel kemiğini oluşturmaktadır. Toprak su ve bunun dışındaki uğraşlar birer aperiatif olmaktan ileri gidememektedir. Genel uygulama esintisi böyle olunca, Y.S.E. Genel Müdürlüğü, Köy İşleri Bakanlığını kendinin şahsında aynalaşmış olarak görmektedir. Bu örgütün son zamanlardaki sorumsuz ve başına buyruk davranışı görüşlerimizi belirgin olarak kanıtlamaktadır. **Örgüt özel hizmet genelgeleri yayımlamakta hem de Bakan adına, genel müdür yerine, isimsiz imza ile alt kademelerine, hizmet birliği ve koordinasyon fikrini kökten silen suç işlemeye tahrik özelliğinde direktifler vermekte, genel yönetim esprisini red ile plan hedef ve ilkelerinin saptadığı zorunluluklara sünger çekmektedirler.** Bu tür davranış sonucu, özellikle bölge hizmetlerinin izlenmesi zorunluğu suya düşmektedir.

Kuruluşlar ilk kez hizmet alanlarını saptamalı, Özerk olma saplantısından sıyrılmalı, görevin kişiler için değil, tüm yurt için yapıldığı görüşü benimsenmelidir.

L) «Ben» lik psikolojisi : Toplu kalkınma politikası tek tek ve ayrı ayrı değil, bir uyum demeti içerisinde düzenlenmelidir. Bir türlü eteğini bırakmak istemediğimiz alışkanlıklarımızdan birisi de kendi hizmetimizi diğer hizmetlerden üstün görme saplantısıdır. Bir kurum kendi hizmetleri olmadan başka bir kurumun yaratıcı ve üretici olabileceğini kabul etmemek eğilimindedir. Bu yalnız «ben» varım özentiliği, ilişkili problemlerin beraberce çözümlenme olanağına ket olmaktadır. Uygulama göstermiştir ki, üst kademedeki kurumlar arasında yazılı bir belge hüviyetinde olan hizmet protokolleri düzenlenmiş olmakla gerçek görüş paylaşılmıştır. Fakat çoğu alt kademe uygulayıcıları alışkanlıklarından kurtulamamakta, davulunu çalmayı «Meslekî kadirşinaslık» olarak görmektedir. Ormancı toprağı başka türlü, tarımcı başka türlü değerlendirir, Ağaç-Keçi daima savaş halindedir. Karayolları Y.S.E. Orman ayrı ayrı makine parkı ile hizmet yolları yapar, bir doğrultuda PTT. Orman, Jandarma, köy birliklerine bağlı telefon hatları boy ölçüşür, Tarım kuruluşları uğraşı alanları dışında balık ürünü ve hayvansal üretimle görevli olur, Yönetim ve yargı tutarsız karşı olumları savunur, özetle herkes ben varım der.

Problemlerin işbirliği ile çözümünün kişisel görev değil görevin «Hikmeti vücudunun» bir sonucu olduğunu kabul etmemiz gerekir. Çünkü hizmet kuruma ait değil umuma aittir, yurda aittir. Görevli, hizmetin yürütülmesi ile yetkili kılman bir araçtır, bir komuta edendir.

Kalkınma genel politikasında zaman ve akçal yönde israfı önlemek için işbirliği fikri ağırlık kazanmalı, yararı güç birliğinden tüm Ulusun kârlı çıkacağı inancı paylaşılıp koordinasyona gerekli önemi verilmelidir.

Kuşkusuz, topluca kalkınmayı ve onun aracı olan plân çalışmalarını engelliyen sorunlar örnek olarak saydıklarımız değildir.

Konunun tüm derinliğine araştırılması olanak içinde ise de, burada kısaca değinilmek istenmiştir. Biz, sadece önyargı saplantısından uzak kalmaya çalışarak gözlemlerimizden bir bölümünü yansıtmaya gayret ettik.

Plan fikrinin yaygınlaştırılması koşullarının araştırılmasını yıllık ve beş yıllık programların gerçekleştirilmesinde görev alan uygulayıcıların gerçek bir eğitimden geçirilmesini kalkınma hızına gem olmayan yeni bir program bütçe uygulamasının getirilmesini, 2490 ve 1609 sayılı

yasaların içerdiki yargıların ılımlaştırılması ile gerçeklere uyumunun sağlanmasını, Tüm devlet araç ve gereçlerinin oranım, bakım ve hizmete gönderilmesinin bir parktan sağlanması sorununun araştırılmasını, yatırımlara ilişkin ithal mallarının gümrük vergi ve resimden beri kılınmasını ve DPT. örgütünün taşra uygulayıcılarına kulak kabartmasını özet olarak dilemekteyiz.

İDARİ MÜEYYİDE’NİN NİTELİĞİ VE PARA CEZALARININ GENEL KARAKTERİSTİĞİ.

İHSAN DEDE
Mülkiye Başmüfettişi

1 — İDARİ MÜEYYİDE

1. Giriş

Hukuk alanında müstakil, bağımsız bir varlık olan DEVLET, sosyal bir uzviyet olarak tüzel kişiliğe haiz bulunmaktadır.

Devlet, gerçekleştirmekle yükümlü bulunduğu hizmetlerini faaliyetleri (FONKSİYONLARI) ile ifa eder. Bu fonksiyonlar da bir takım uzuvlar (Organlar) yolu ile icra edilir.

Genel olarak Devlete üç organ ve dolayısıyla üç fonksiyon tanınmış bulunmaktadır. Bunlar YASAMA, YARGILAMA ve YÜRÜTME fonksiyonlarıdır.

Bu şekilde organik bir ayırım, teorik alanda mümkün olabiliyor ise de, tatbikatta güçlükler arzettiğinden, yeterli görülmemektedir. Zira organların fonksiyonlarının tezahür şekli olan hukukî tasarrufların bir kısmının «organik bakımdan» İDARİ nitelikte olmasına rağmen, «maddî bakımdan» ise YARGISAL nitelikte oldukları görülmektedir Aksi de varittir.

«...Yumuşak kuvvetler ayırımını sembolize eden 1961 tarihli T. C. Anayasası «Genel Esaslar» kısmında «Yasama» ile «Yargıdan» bir yetki olarak söz ettiği halde «Yürütme» için görev deyimi kullanmıştır.

Anayasanın koyduğu sisteme göre, yürütme başlı başına bir yetki değildir. Yürütme işi, yasama organının koyduğu esaslar içinde yerine getirilen bir görevler manzumesidir...» (1)

2 — İdarenin Müeyyide Uygulaması (2) (3)

(1) Dr. A. Şeref Gözübüyük : Amerika ve Türkiye de İdarenin kazaî denetimi — S. B. F. Yayını — Ankara 1961.

(2) Dr. A. Yılmaz Günel : İdari müeyyideler — S. B. F. yayını — Ankara 1964.

(3) Doç. Dr. Feyyaz Gölcüklü : Makale — S. B. F. dergisi 18 — sf. 115-189.

Yürütme organına (İdareye) tanınan Hukukî tasarrufların, İdarî Tasarruflar - İdarî İşlem - İdarî Muamele İdarî Karar -İcrai Karar adları verilerek kullanıldığı görülmektedir.

Bu İdarî tasarrufların belirli bir kısımda «İdarî Müeyyide» olarak tezahür eder. İdarî Müeyyide, teknik anlamda idareye tanınan sübjektif bir haktır. Başka bir deyimle, bu müeyyideyi gerektiren husus, kişinin haksız fiilinin menşesinde bulunan, ihlâl edilen hukukî değere sahip idare ile kendi arasındaki hukukî bir münasebettir. Böylece şahıslara idarenin kendi özel vasıtasıyla, yargı organına başvurulmaksızın ceza tatbik etmek mümkün olmaktadır.

Esas ve ana kaide olarak, bir hukuk kuralının ihlâli halinde bu ihlâlâ tereddüt eden neticenin tesbiti ve bunun yerine getirilmesi hususu, bağımsız ve tarafsız ve özel statüsü bulunan yargılama organına aittir. Bilhassa ihlâlâ tereddüt eden netice «ceza müeyyide» si gibi fertlerin hak ve hürriyetlerini tahdit eden cinsten ise, tarafsız bir organın bu görevi yapmasının o fert için bir teminat olduğu muhakkaktır.

Teknik anlamda «ceza» deyimi; kanunun suç saydığı bir fiile yine kanun tarafından tayin edilmiş ve sadece ceza vermek amacını güder. Bu anlamda ceza müeyyidesini uygulama işi yargılama organı marifetiyle tatbik edilmesi haline inhisar etmektedir.

İdare tarafından tatbik edilen müeyyide de ise, teknik anlamda «ceza» vasfı olmamakla beraber «tenkil» edici niteliği ağır basmaktadır.

Kamu Hukukunda müeyyide, bir emir veya yasağa aykırı harekette tekabül eden cezadır.

İdarenin müeyyideye müracaatı, kendi faaliyet ve tasarrufları ile ilgili emir yahut yasaklara uygun hareketi sağlama arzusunun bir neticesidir.

Ceza olarak tatbik edilen «müeyyide» kavramı, «Suç» kavramının zaruri bir neticesidir.

İdareye müeyyide tatbik yetkisinin kabulü, daha açık bir ifade ile, İdarî fonksiyonu ilgilendiren suçların mevcudiyetini kabul manasına gelecektir.

İdarî bir suçta, İdarî bir menfaatin ihlâli mevzubahis olmaktadır.

Genel olarak kamu düzeninin, genel ahlâk ve huzurun, asayişin, halkın sükûn, sağlık ve istirahatının sağlanması ve devam ettirilmesi «İdarenin» gerçekleştirmekle görevli olduğu hususlardan bulunduğu cihetle, bunların tahakkukuna engel olan fiil ve davranışlar genel anlamda «İdarî Suçu» teşkil ederler.

3— İdarî Müeyyidenin Mahiyeti :

Yürütme organının müeyyide tatbik ederek müdahale etmesinin ilk neticesi, toplum hayatının daha geniş bir alanda, yeni bir açıdan disiplin altına alınmasıdır. Disiplinin ayrılmaz bir neticesi de «Müeyyide» olmaktadır.

İdarenin müeyyide tatbik yetkisi, «hiyerarşi» ve «takdir» yetkisinden doğan disiplin kudretinin genişlik kazanmış ve tezahür şeklidir. Buna göre idarenin müeyyide tatbik yetkisi, yargı organlarının ceza tatbik yetkisinden ayrıdır.

İdarî müeyyide mahiyeti itibarı ile kazaî değil, İdarî bir tasarruftur.

İdare tarafından tatbik edilen müeyyideler mahkemelerce tatbik edilen klâsik cezalardan sırf organik ve şekil bakımından ayrılmaktadır, bir manada, tasarrufların tefrikinde «maddî bakımdan» kriter kabul edilirse, İdarî müeyyidenin tatbiki İdarî bir faaliyet (fonksiyon) olarak değil de, kazaî bir faaliyet (fonksiyon) olarak görülebilir.

1961 Anayasası sadece bağımsız yargılama organı kurmakla yetinmemiş, bu organın inhisarı altında bulunması gereken faaliyetlerin ne olduğunu göstermemiştir.

Hukukî tasarruflardan olan «Yargı tasarrufları» ile «İdarî tasarrufları» yekdiğerinden «maddî bakımdan» ayıran belirli bir kriter doktrinde de henüz bulunamamıştır.

Bizim hukukumuzdaki kriter de şeklidir. Nitekim hukukumuzda İl ve İlçe İdare kurulları, disiplin kurulları, gibi faal idare içinde yer alan bir kısım organlar, kanunlar tarafından gerek kuruluş, gerekse çalışma usulleri itibarıyla «kazaî modele» benzer bir şekilde teşkil ettirilmiş ve bunların bir kısım kararları da «kazaî» sayılmıştır. (Birçok Danıştay

kararlarında bu hususta, şu veya bu görüş ile «Kazaî» sıfatı verilmiştir).

4 — İdarî Müeyyidenin Niteliklerinden Doğan Neticeleri :

Yargılama organınca verilen cezaî müeyyidelerle, idari müeyyidelerin yek diğerinden ayrı bulunuşuna tereddüb eden kurallar şunlardır :

(1) Ceza müeyyideleri gerçek kişilere, idari müeyyideler ise hem gerçek hem de tüzel kişilere tatbik edilmektedir. (3499 s. k. m. d. 81. 1447 s. k. md. 55; 5590 s. k. Md. 30.59.75)

(2) Cezaların şahsiliği prensibi, idari müeyyidelerde henüz kazanılmış değildir.

(3) İdarî müeyyideler adli sicile kaybolunmamakta, bunun ceza hukuku sorumluluğuna giren hükümleri tatbik edilmemektedir.

(4) Aynı zamanda cezaî müeyyide ile idari müeyyideyi kapsayan bir fiilin mevcudiyetinde, ceza hakiminin kararı, idari müeyyide veren mercii bağlamaz.

(5) Genel af, aynı fiilin idari yoldan cezalandırılmasına engel teşkil etmez. Af Kanununda sarıh bir hüküm olmadıkça, idarece verilmiş bir müeyyideyi ortadan kalkmaz.

(6) İdarî müeyyideler tatbik edilirken belli bir şahsı hedef tutar, cezalandırıcı bir karaktere sahiptir.

(7) Hakim müdahalesi olmaksızın idarece res'en tatbik edilir. İdare, müeyyideyi tatbik ederken fiil ve davranışın hem davacısı ve hem de hakimi durumundadır.

Müeyyide tatbikinde tatbik edilen usul, Ceza Muhakemesi Usulünde olduğu ferde kendisini en etkili şekilde savunma imkânını veren ve teminatlı usulden farklıdır.

(8) İdare, kazaî muhakeme usulünden tamamen mahrumdur. Ancak yargı denetimi, müeyyidenin tatbikinden hatta infazından sonra yer almaktadır.

(9) İdarenin müeyyide tatbikinde geniş takdir yetkisi vardır. Hakim ise daraltıcı usul ve tefsirlere bağlıdır.

(10) Müeyyideyi gerektiren suçlar çoğu hallerde fiilin işlenmesiyle tamam olan, yani manevi unsur aranmaksızın sırf netice göz önünde tutularak cezalandırılan fiilerdendir.

5. İdarenin Müeyyide uygulanmasındaki Gelişme Nedenleri :

(1) Umumiyetle sert ve kuvvetli bir icra organına duyulan ihtiyaç neticesi buhranlı devrelerde idari organları teçhiz etmek lüzumu hasıl olmuş, bunun sonucu olarak da müeyyide uygulama olanağı tanınmıştır.

(2) Müeyyide uygulanmasında etkenliği sağlama arzusu; ağır işleyen ve uzun bir usul getiren «yargılama yolu» yerine, bazı konularda bazı işlem ve davranışlar için «İdarî yol» ve idari usuller tercih edilmiştir.

(3) Klâsik ceza hukuku yanında, doktrinde «İdarî Ceza Hukukunun» gelişmekte olduğu anlaşılmaktadır. Bunun neticesi olarak da halihazırda genel ceza kanunları ile özel ceza kanunlarında suç teşkil eden bazı fiilleri, sadece idari tedbirlerle ve müeyyidelerle karşılanan hukuka aykırı hareketler olarak tesbit ve tevsik etme düşüncesi oluşturulmaktadır. (Dépénalisation) (4)

Bu suretle yargı mercilerinde, yoğun olan iş yükünün hafifleyeceği ve neticede ceza adaletinin de nefes alacağı ve ayrıca vatandaşında basit idari ihmalleri sebebiyle sanık hüviyeti içinde sık sık sokulmayacağı görüşü geçerlilik kazanmağa başlamıştır.

6 — İdarî Müeyyide Uygulanmasına karşı Başvurulan Kanun Yollarının Çeşitleri :

A. İdarî Mercii Önünde İtiraz :

(1) Müeyyideyi bizzat tatbik etmiş bulunan mercie müracaatlar, müeyyideye müteallik kararın kaldırılmasının talep edilmesi (Millî Kor. Ka. 4648 sayılı Kanunla değişik 6. maddesi gibi)

(4)Ord. Prof. Dr. Sulhi Dönmezer : Ceza Adalet Reformu İlkeleri—İstanbul 1972.

(2) Hiyerarşik üstü mercie müracaat suretiyle müeyyideye müteallik karara itiraz olunması (Pazarlıksız satış Kanununun 8. maddesi uyarınca, encümen kararına karşı, en büyük mülkî memuruna itiraz gibi)

Bu itirazların mercii, makamı veya normal kademe olarak, kanunla gösterilmiştir. (Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının disiplin kurullarınca verilen kararların, Yüksek Haysiyet Divanına itiraz olunacağı gibi)

B. Kazaî mercii önünde itiraz :

Kanun yolu muhakemesinde, kazaî tasarruflar «temyiz tetkikine» tabii tutulmakta, idari tasarruflar ise, «iptal davası»nın konusu olmaktadır.

İdarî müeyyide tatbikine müteallik kararlara karşı :

a) Adli kaza mercileri önünde tanınan kanun yolu, bu halde adli kaza mercileri normal muhakeme usulüne sadık kalarak Ceza Hukukunun genel prensiplerine uyarak yargılama yapacaklardır. Bu kanun yolunun da iki çeşidi vardır.

(1) İstinaf (davanın hem maddi, hem hukukî ciheti üzerinde yapılmakta) Misal : 3277 s. k. Md. 6; 1608 s. k.; 1580 s. k. md. 28.

Verilen cezaların itiraz mahallî Sulh Mahkemeleridir. Bunlarca verilen kararların kesin olduğu; bunlar aleyhine temyiz yoluna başvurulamayacağı kanunda belirtilmiştir.

(2) Temyiz yolu (davanın sadece hukukî niteliği tetkik edilir)

b) İdarî Yargı Mercileri:

Bu yol idare tarafından tatbik edilen müeyyidelere itirazda ana kaideyi teşkil etmektedir.

İdarî merciler tarafından tatbik edilen müeyyideler «İdarî eylem ve işlemlerden» madut olduğu cihetle, «yargı denetimi» bunlar içinde işleyecektir.

Söz konusu denetim kanunî sarahatle adli yargı organlarına verilmemişse, Danıştay yahut mevcut ise (ki yoktur) diğer İdarî mahkemeler tarafından yapılacaktır.

Danıştay, iş yükü bakımından bu işi yapamayacağına göre Anayasaya uygun «İlk Derece Bölge İdare Mahkemeleri» nin kurulması gereklidir.

6. İdarî Müeyyidenin Tezahür Çeşitleri :

A. Para Cezaları :

(a) Tazminat Nev'inden para cezaları (Tahsili özel hükümlere bağlıdır, adli tevbih ikame olunamaz, yaştan dolayı tenzilat yapılamaz, hapse tahvil edilemez)

(b) İnzibatî para cezaları (Ne zarardan ne de nizam ihlâlinden doğar, affın şümülünde kalabilir, özel tahlil şekli konulabilir, özel Kanununda zaman aşımı hükmü yoksa 6183/102 tatbik edilir.)

(c) Amme para cezaları :

(1) Genel amme para cezaları (suçlunun mamelekine taallük eden bir müeyyidedir. Suçluyu ıslah etmek ve korkutmak gayesini güder, hapse tahvil edilebilir.)

(2) Amme nev'inden para cezaları : (Tahsili sırasında hapse tahvil edilebilir, ödenmesi vergi konusundaki ödeme ve infaz sistemine tabidir, karar veren organlarca hürriyeti bağlayıcı cezaya tahvil mümkün değildir. Nüfus, Askerlik para cezaları gibi.)

B. Uzlaşma Ön ödeme (İdareye tanınan müeyyide tatbik yetkisinin bir diğer şeklidir.)

C. Disiplin Cezaları (İhtar, Kıdem tenzili vs. gibi)

D. Mesleki Disiplin Müeyyideleri (İhtar, odadan ihraç, faaliyetten men, para cezaları vs. gibi.)

Bu müeyyide kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları (Barolar, Ticaret ve Sanayi odaları, Ziraat Odaları) tarafından tatbik olunur.

E. İdarenin müsaadesi üzerine yürütülen faaliyetler ve müsaadenin geri alınması:

İdare bazen düzenleme, bazen de gelir sağlama amacı ile bir kısım faaliyetlerinin icrasını «müsaade» şartına bağlamıştır. İzin alınmadan veya izin şartlarına riayetsizlik halinde, verilen «müsaadeyi geri almaktadır». Söz konusu geri alma keyfiyeti, ilgiliyi bir menfaatten mahrum kıldığı cihetle, bir nevi İdarî müeyyide grubudur. (2559 s. k. md. 7; 6831 s. k. md. 92)

F. Diğer alandaki müeyyideler :

Gerçekten idare tarafından tatbik edilen müeyyideler pek değişik şekillerde ve pek çok alanlarda kendini göstermektedir.

(1) Belediyelerce tatbik edilen (Kanun No. : 486, 1608, 151, 80, 3517, 6785)

(2) İl ve ilçe idare Kurullarınca uygulanan (Kanun No. : 2576/ 4, 1111/83)

(3) Mülkî idare amirlerince uygulanan (Kanun No. : 6831/105, 2510/46, 7269/47)

(4) Diğer kurullarca uygulanan (Kanun No. : 442/46, 859/20, 222 s. k.)

(5) Diğer İdarî Makamlarca uygulanan (Kanun No. : 618/2, Liman dairesi; 5383/143 Gümrük İdare Amiri, 6086/57 Trafik Polisi; 1076/10 Askerlik Dairesi Başkanı)

II — PARA CEZALARININ GENEL KARAKTERİ

Yürütme organları tarafından uygulanan para cezası ile ilgili kararlar, İdarî müeyyidelerin özellik arzeden bir çeşidi olduğundan, bunlar üzerinde de ayrıca inceleme yapmak gereği duyulmuştur.

1. Doktriner görüş

Ord. Prof. Sıddık Sami Onar «İdare Hukukunun Umumi Esasları» adlı eserinin 280-338 ve 1407-1463 no'lu sayfalarında kısmen bu konuya değinmiştir. Şöyle ki :

«...Suç işleyen ferde verilen para cezası ihtilâflı olan vaziyette hakiki durumun tesbit ve buna göre tatbik edilmesi lâzım gelen hüküm izharıdır. Ve «Şart tasarruf» mahiyetindedir. Suçluyu (borçlu), Devleti (alacaklı) duruma getirir ki, bu parada amme kudreti vasıtasıyla tahsil edilme salahiyeti verir.

Bu manada da «Kazaî Tasarruf» içyapısı bakımından müteaddit mevzuları ihtiva eden muhtelif ve muhtelif bir tasarruftur.

İdarî dava türlerinden olan «İdarî Ceza Davaları», idarenin ceza vermek yetkisinden çıkan uyuşmazlıklardır. Bugün idarenin ceza verme yetkisi kabul edilen hallerde bu cezaya, itiraz üzerine çıkan ihtilâflar ekseriyetle «Adlî Yargıya» intikal ettiğinden, organik bakımdan idari mahiyette ceza davaları azalmıştır.

İhlâli cezaî mucip olan hukuk kaidelerinin, bir idare hukuku kaidesi olması esastır.

Ceza davası, İdarî fiillerden çıkan uyuşmazlıklardan doğmasına göre, maddî bakımdan bir İdarî dava olur. Bu davanın organik mahiyeti yani adli yargıda görülmesi bu maddî niteliğini değiştirmez. İdareye verilen bu ceza yetkisi manî tedbirleri etkisiz bir hale koymak için «Müeyyide» mahiyetindedir. Bu nedenle de İdarî tedbirlerin ve kaidelerin mütemmim, tamamlayıcı cüz'ilerini teşkil eder. Fer'i asla tabii olacağına göre bu tasarrufların kendileri hangi esaslara tabii ise, bunları tamamlayan, mütemmim cüz'ilerini teşkil eden cezaların da «İdarî» sayılması doğru olur.

Meşhur hukukçu HAURİOU ise, disiplin cezalarını ve bunlardan çıkan davaları da bu mahiyette saymaktadır.

Ceza davaları Türk pozitif hukukuna henüz girmemiştir...»

2. Müelliflerin görüşleri :

A. Danıştay Üyesi Fuat Azgur, bir eserinde (5) :

Ceza davaları Danıştay Kanununda sayılmamakla beraber İdare Hukukunun kabul ettiği bir dava şeklidir. Bu davaları üç şekilde incelemek mümkündür. Demektedir.

(5) Fuat Azgur : Danıştay Yardımcısı — Gerekçeli Yeni Danıştay Kanunu Ankara 1965.

Bunlar (1) maddî bakımdan İdarî Ceza Davaları»; (2) organik bakımdan İdarî ceza davaları, (3) hem maddi hem de organik bakımdan İdarî ceza davalarıdır.

Sonucunda, İdarî yargı organının doğrudan doğruya hükmettiği cezaî karar bahis konusudur. (Nalbantlık Mektepleri ve Nalbantlık hakkındaki Kanunun 6. maddesi). Burada ceza, idare kurulunca verilir ve Sulh Mahkemesine itiraz edilir,

B. Diğer müelliflerin görüşleri :

Diğer bazı müellifler «il ve ilçe idare kurullarınca» verilen kararları, maddî bakımdan tasnif ederken, bunlarca verilen «Para Cezaları» ile ilgili kararları da bu vesile ile tasnif etmişlerdir.

a) Para cezaları (Bilhassa nüfus ve askerlikle ilgili para cezaları) kazai bir karar olarak niteleyen müelliflerden bazıları şunlardır :

1 — Osman Meriç (6); 2 — Kâzım Pamuk (7); 3 — Nazmi Çengelci (8); 4 — Sadık Artukmaç (9); Fevzi Gökaliiler (10)

b) İdarî bir karar karar olarak niteleyen; Prof. İsmail Hakkı Görelî (11)

3. Doktrincilerin ve Müelliflerin Görüşlerinin Neticesi :

Yürütme organlarınca verilen para cezası kararları ile ilgili tasarrufların niteliği hakkında muayyen bir görüş üzerinde birleşilmemiştir.

(1) Doktrincilerden bazıları, bunları yargı tasarrufu saymışlar bazıları ise İdarî tasarruf olarak nitelendirmişlerdir.

(2) Uygulamada ise, müellifler para cezası isminden ve kararı veren organın yargı niteliğinde bir organ olarak düşündüklerinden dolayı kazai bir tasarruf olarak görmüşlerdir.

(3) Ceza hukukçularının İdarî Ceza Hukukunun gelişmekte olduğu ve amme hizmetleriyle ilgili olarak verilen her türlü para cezası, disiplin cezası gibi tedbirlerin, İdarî müeyyide niteliğinde İdarî işlemler-

(6) Osman Meriç : Makale — Türk İdare Dergisi sayı 217.

(7) Kâzım Pamuk : İl İdaresi Kanunu ve Seçilmiş Tamimler — İstanbul 1956.

(8) Nazmi Çengelci : İlçe İdare Kurulları — Kuşadası 1969.

(9) Sadık Artukmaç : Bizde İdarenin Murakabesi — İstanbul 1950.

(10) Fevzi Gökaliiler : İdare Mecmuası sayı 241.

(11) Prof. İsmail Hakkı Görelî : İl İdaresi — Ankara 1952.

den oldukları hususunda görüş birliğine vardıkları anlaşılmaktadır. (12)

4. Yargı organlarının kararlarına göre Para cezalarının Mahiyeti **A. Yargıtay Kararları :**

19/Temmuz/1966 tarih ve 12352 nolu Resmî Gazetede de yayınlanan «Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararında» bu konu dile getirilmektedir.

Yargıtay Kanununda mevcut bir hüküm olmamasına rağmen İmar Kanunun 20. maddesi uyarınca Belediye Encümeninde verilen para cezası kararlarına itirazların, tetkik mercii adli yargı mercii değildir. İdarî bir organın verdiği kararlar, prensip itibarıyla İdarî yargı mercii içinde inceleme konusu yapılabilir. Bu kararın para cezasına ilişkin olması, yargı yerinin değişmesine sebep olmaz. Bu gibi hallerde Adli yargı yerlerinin işe el koyabilmesi için, Kanunda açık bir hüküm bulunması gereklidir. İdarî mercilerden çıkan ve para cezasını kapsayan kararın «Cezaî yargı işlerinin görevli organ, ceza mahkemelerince» denetlenmesinin bir hukuki kaide olup olmadığı konusudur. Belediye encümeninin, mahallî İdare teşkilâtında istişarî, tanzimi, İdarî, kazaî birtakım vazifeleri olan bir teşekkül olduğu denmekte ve para cezası kararının, kazaî bir karar olduğu zımnen kabul edilmiş bulunmaktadır. Fakat denetim organına ait İdarî yargı mercii, ile idare kurulu ve Danıştayın olması gerektiği görüşüne varılmıştır.

B — Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları :

Taşocakları Nizamnamesinin 29. maddesine göre;

«...Bir para cezası kararının hangi mercii tarafından verileceği kanunda gösterilmemişse, buna ceza mahkemesinde karar verilmesi gerektiği açıktır. Çünkü başka hiçbir mercii, kanundan yetki almadıkça ceza tayin edemez. (13)

Mefhumu muhalifinden İdarî mercilerin kanunda yetki vermek şartıyla para cezaları verebilecekleri anlaşılmaktadır. Para cezasıyla ilgili yargı niteliğindeki kararların adliye organlarının inhisarında olmadığı neticesi çıkmaktadır.

(12) Dr. Yılmaz Günel — Doç. Dr. Feyyaz Gölcüklü — S. B. F. Dergisi — Çeşitli Makaleler.

(13) Uyuşmazlık Mahkemesi E. 1967/247 — K. 1967/261.

C — Danıştay Kararları :

(1) Maadin nizamnamesinin 43. maddesi gereğince il idare kurulunca verilen para cezası kararı ile ilgili :

Cezaya müteallik bütün mukarrerat, kazaî hukuk esaslarına göre kazaî mahiyette bulunduğundan temyiz davasına konu teşkil eder. (14)

(2) 5224/13 kanun ve maddeye göre verilen para cezası kararının «bozulmasına» diye verilen bir kararda, yargı kararı niteliği görülmüştür. (15)

(3) 2576 S. K. Md. 4 kanun ve madde uyarınca verilen para cezasıyla ilerili 2576/6 kanun ve madde, idare heyetlerince verilecek kararlar kati olduğu yazılı bulunmasına göre, bu nev'i kararların yeni bir tetkike tabi tutulması zaruridir. (Müddeiumuminin mütalâası : kaza ve vilâyet idare heyetince verilecek ve hususî kanun ile de katiyeti mahsus olan kazaî kararların Devlet Şurasınca tetkike tabi tutulamayacağı) (16)

(4) 618 sayılı kanunun 11. maddesine göre verilen para cezası inzibati mahiyette olduğundan 780 sayılı af kanununa girmez (17)

(5) 1076 sayılı Kanunun 10. maddesine göre Askerlik Dairesi Başkanlığınca verilen para cezası, gerek ittihaz eden makama ve mercii bakımından ve gerekse mahiyeti bakımından ve gerekse mahiyeti bakımından kesin ve lâzımül icra İdarî bir karar olduğundan Devlet Şurasına müracaat edilebilir. (18)

(6) Para cezası kararının ilgili kanununda hangi mercii tarafından verileceği gösterilmemiş ise, buna adli yargı merciinde karar verilir. (19)

(7) Danıştay Genel Kurulunun 4/1/1943 tarih ve 203/218 sayılı kararında «... idare kurullarının diğer kazaî işlerinde ve mesela para cezaları verilmesi konusunda...» diye bahsetmesi, para cezalarına kazaî bir nitelik tanımış olduğunu göstermektedir.

(14) Danıştay Dava Daireleri Umumi Heyeti E. 38/219 — K. 38/224.

(15) Danıştay 6. Daire K. 952/478.

(16) Danıştay Dava Daireleri Umumi Heyeti E. 42/108 — K. 42/156.

(17) Danıştay 12. Daire E. 1967/1424 — K. 1967/1749.

(18) Danıştay 3. Daire 1961/16 — K. 1961/32.

(19) Danıştay 8. Daire E. 1963/395 — K. 1965/2579.

D — Anayasa Mahkemesi Kararları :

1608 sayılı Kanunun 1. maddesinin tatbikiyle ilgili kararda :

«...İdare halkın tedirgin olmasını önlemek gereği ile ve yasaların kendisine tanıdığı yetkiler çerçevesi içerisinde vereceği kararlarla birtakım tedbirler alabilir ve yasaklar koyabilir. Yasalarda bu yasaklara uymayanları uyarmak ve yasaklara uymasını sağlamak bir takım yaptırımların (müeyyidelerin) idare yerlerince uygulanmasını öngörebilir. Konulan yasaklar kolluk kurallarının sınırlarını aşmamak ve uygulanan yaptırımlar bunlara özgür İdarî yaptırımlar niteliğinde bulunmak üzere idarenin yetkileri içinde bulunabilir... Genel anlamda ceza yasalarına aykırı davranmış olan bir kişinin ceza yasalarınca öngörülen bir cezaya çaptırılması söz konusu olmadığı için, yargı yetkisinin kullanılmasından artık söz edilemez.

Kolluk kurallarına aykırılık nedeniyle idarece uygulanan yaptırımlarla bir ceza davası dolayısıyla ceza mahkemelerince uygulanan yaptırımlar. maddî sonuç açısından birbirlerine belli bir ölçüde benzeseler bile, hukukî sonuç açısından birbirlerinden başka konulardır.

Burada yaptırıma temel olan hukuka aykırı davranış, yalnızca kolluk sınırı içinde ve uygulanan yaptırım ise, İdarî nitelikte bulunduğundan, yasanın böyle bir yaptırımın idarece uygulanmasının ön görmüş olması, yargı yetkisinin kullanılması olarak nitelendirilemez.

.Belediye encümenlerinin, dava konusu açısından gördükleri, iş, bir yargı yetkisinin kullanılması değil, başka bir deyimle, İdarî bir yasağa aykırı davranan kişiye karşı, İdarî bir yaptırımın (müeyyidenin) uygulanmasıdır. (20)

5 — Tatbikatta Para Cezalarının Mahiyeti :

A — Nüfus İşleri Genel Müdürlüğünün Görüşü :

(1) Sun'î taksiri ve ihmali görülmeyenlere para cezası verilmemelidir. (9/3/1937 tarih ve 2491/743 sayılı tamim) Bu görüş, kazaî organların, kazaî kararlar verilmesinde dikkat edeceği hususlara uygun düşmektedir.

(2) Özel kanununda zaman aşımı için bir hüküm yoksa, Türk Ceza Kanununun zamanaşımı ile hükümleri tatbik olunur. (8/6/1937 tarih ve 6690/2037 sayılı tamim)

(20) Resmî Gazete 15.12.1970 tarih ve 13695 sayılı.

(3) İl ve ilçe idare kurullarınca para cezası ile ilgili karar verilirken Türk Ceza Kanununun 78, 79, 80 inci maddelerinin dikkate alınması gerekir. (19/4/1954 tarih ve 72126/20172 sayılı tamim)

Bu görüş ile genel ceza hukuku prensiplerinden yararlanılacağı belirtilmiş olmaktadır.

(4) Nüfus para cezaları, idare kurullarınca verilen kazaî mahiyette bulunan kararlardandır. Bu mahiyette olduğu için de, karar veren merciiler tarafından düzeltilemezler.

İdare kurullarının para cezaları ile ilgili kararlarına Af Kanununun tatbik edilip edilmeyeceği hakkında görüş bildirmek, Anayasanın 132. maddesi karşısında imkânsızdır. (15/3/1963 tarih ve 3416-72123/38 sayılı Adalet Bakanlığına yazılmış olan yazıda verilen cevapta belirtilmiştir.)

B — Millî Savunma Bakanlığının Görüşü :

(1) Af Kanununun tatbiki gerektiğinden, idare kurullarınca para cezasının kaldırılması için tekrar karar alınmalıdır. (Genel Kurmay Başkanlığının 20 Eylül 1950 tarih ve 12953/10-9 sayılı emirnamesi)

(2) Türk Ceza Kanununun zamanaşımı hükümlerinin idare kurullarınca verilen askerlik para cezası kararlarında tatbik edilmesi gerekir. (Dava Zamanaşımı Ceza Zamanaşımı). (Millî Savunma Bakanlığı 13/12/1951 tarih ve 36010/9 sayılı emirleri)

(3) Türk Ceza Kanunundaki her türlü muamele zamanaşımını kestiği için idare kurullarınca para cezası kararı verilirken, bu husus dikkate alınmalıdır. (Millî Savunma Bakanlığı 3/Eylül/1963 tarih ve 5233-71 sayılı genelge)

(4) Askerlik para cezası veren idare kurulları tam bir kazaî mercii olmadığından, cezanın da kazaî bir niteliği bulunmadığından ve kanunda savunmanın alınmasına dair bir hükümde yer almadığından, karar verilirken bu hususlar dikkate alınmalıdır. (10/Ocak/1969 tarih ve İçişleri Bakanlığı ile Millî Savunma Bakanlığı ve Genel Kurmay Başkanlığı arasında yapılan protokol)

C — Bölge İdare Mahkemeleri Kuruluşu İle İlgili Kanun Tasarısı Taslağı :

İçişleri Bakanlığının 27/7/1968 tarihinde kurmuş olduğu Özel bir komisyon «Bölge İdare Mahkemeleri Kuruluşu İle İlgili Tasarı Taslağını» incelemeye tabi tutmuştur.

Bu taslağın genel gerekçesinden «...İdare kurulları, İdarî mahkemelerin görevlerine giren görevleri kalkarak, yalnız İdarî ve istişari bir organ niteliğinde kalacak ve nüfus para cezaları vermek gibi fonksiyonları bir idari görev olarak devam edecektir...»

6 — İdare Kurullarınca Verilen Para Cezası İle İlgili Kararlara Tanınan Niteliğe Göre Neticesi :

A) Halen uygulamada yanlış bir anlama neticesi olarak il ve ilçe idare kurullarınca verilen para cezası kararları «Yargı Tasarrufu» niteliği nedeniyle;

- (1) Karar vermeden önce ilgili şahsın savunmasına başvurulmakta,
- (2) Karar verilirken T. C. Kanununun dava zamanaşımı ve ceza zamanaşımı ile ilgili hükümleri dikkate alınmakta,
- (3) Nüfus müdürü veya nüfus memuru (Nüfus para cezası ile ilgili kararlarda) İl İdaresi Kanununun 64. maddesinin gereği olarak idare kurullarına iştirak etmemekte,

Olduğu görülür.

B) Para cezalarının İdarî bir tasarruf niteliğinde oluşunun neticesi de şunlardır :

- (1) Nüfus müdürü veya memurları İl İdaresi Kanunu tatbikatında idare şube başkanı sıfatına haiz olduklarından aynı Kanunun 59. maddesinin hükmü uyarınca idare kurullarına iştirak ederek oy'a katılmaları icabeder. (Nüfus para cezaları ile ilgili kararlarda)
- (2) Karardan önce herhangi bir savunma almaya gerek yoktur. (İdare gerekli görürse alabilir)
- (3) Kendi kanununda özel bir hüküm yoksa, T. C. Kanununun zaman aşımı hükümleri cari değildir.
- (4) Kararın ilgiliye tebliğinden itibaren 1 ay içinde ödenmesi gerekir (6183 sayılı kanunun 102. maddesi)

III — GENEL SONUÇ :

Yürütme organları ve genellikle idare kurulları, kanunların gösterdiği hallerde fertlere para cezası vermekte ve bunları uygulamaktadır. Adli yargı organları da fertlere para cezası vermektedir. O halde idare organları para cezaları verirken, mahkemeler gibi kazaî bir görev ifa etmekte olduğunu sanmak mümkündür.

Fakat dikkat edilirse görülür ki idarece para cezası ile cezalandırılan fertler, bir ceza kanunun hükümlerini ihlal etmiş ve suç işlemiş durumda değildirler. Bunlar toplumun bütünlüğünü ve düzeni sağlamak için konulan kaide ve kuralları ihlal etmiş değil, iyi bir idare temini için İdarî kanunlarla vatandaşlara tahmil edilen görevleri yapmamış duruma düşen kimselerdir. Ölüm-doğum vukuatının zamanında bildirmemesi, bir orman yangınına söndürmeye civar halkın iştirak etmemesi gibi davranışlar, bir ceza kanunu hükmünün ihlal edilmesi değildir. İdarenin yüklendiği ve sorumluluk taşıdığı ahvali şahsiye kayıtları ile ormanları muhafaza görevlerine, vatandaşlarında iştirakini sağlayan idare ile ilgili kanunlara aykırı davranışlardır. İhlal edilen ceza hukuku kaideleri değil, idare hukuku kaideleridir. İhlal fiili hangi hukuki alanda çıkmışsa o alandaki hukuki kaidelerine göre müeyyidelendirilmektedir. Bu sayede idare hukuku kaidelerinin devamı sağlanmakta ve bu arada vukua gelen ihlallerde önlenmektedir.

İdare kanunlarının ,fertlere yüklediği yükümlülükleri yerine getiremeyenlere idarenin uyguladığı en etkili müeyyidelerin bir tanesi de «Para Cezaları» dır.

Para cezaları idare makamları tarafından ve İdarî usullerle «doğrudan doğruya uygulanarak» yerine getirilir. Bu, yargılama tasarrufu değil, bir idare işidir.

Ceza hukukundan ayrı bir idare hukuku olduğu gibi, cezaî müeyyideler yanında İdarî müeyyideler de vardır. Bunlar cezaî ilâmlardan farklı olarak İdarî usullerle İdarî makamlar tarafından uygulanır.

Cezayı uygulayan İdarî makam, «Tekil» makam olduğu gibi «Kurul halinde bir kaç kişiden ibaret olarak çalışan bir organ da olabilir. Cezayı veren İdarî makamın tek veya kurul olması işin niteliğini değiştiremez.

İdarece uygulanan para cezası kararı, idarenin tasarrufları cümlesinden olduğundan, bu organlar il ve ilçe idare kurulları gibi kazai niteliği olan kurullar da olsa para cezaları kararları yargı tasarrufundan sayılmazlar. İdare kurullarının bu esnada ki fonksiyonları, idarî tasarrufta bulunup İdarî karar almaktan ibarettir.

İdare kurulları, İdarî organ olarak ve İdarî usullerle para cezaları verip, bizzat uygularken bu tasarrufları, fertlerin hak ve menfaatlerine müdahale mahiyetinde olduğundan, yetkisini kullanırken mutlaka ka-

nuna dayanması ve kanun hükümlerinin sınırları içinde kalması gerekir. Bunun için gerekli araştırmaları yapması, kanunları ihlal keyfiyetini, inandırıcı şekilde tesbit etmesi ve bu meyanda ilgiliye de gerekirse söz hakkı, savunma hakkı vermesi icabeder.

Genel olarak yakın zamana kadar, kazaî bir niteliği de bulunduğu düşünülen idare kurullarının vermiş olduğu para cezalarının «Kazaî niteliğinin» üstün olduğu ve yargı niteliğinde kararlardan sayıldığı anlaşılmaktadır. Bu görüş hem doktrinde, hem de yargı organlarında hakim bulunmakta idi. Ve bunun neticesi olarak tatbikatçılarda bu görüşün etkisi altında kalmışlardır.

1961 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının esprisi içerisinde, yukarıdaki görüşler rijitliğini kaybederek, İdarî bir mahiyet almaya başlamıştır. Fakat buna rağmen halen ihtiyatlı hareket edilmektedir. Bundan böyle yetkili merciler ve yargı organları, bu nev’i para cezası ile ilgili kararlarına vuzuh vereceklerine inanılmaktadır.

Bilhassa bölge idare mahkemelerinin teşkiline kadar bu konunun aydınlanması gerekir. Aksi halde bunun vuzuha kavuşmasına ilgili bölge mahkemeleri kurulduktan sonra vuku bulması mukadderdir.

1961 Anayasasının «yumuşak kuvvetler ayrımı prensibi» ile kısmen de olsa yürütme organını zaafa düşürmüş olduğu bir gerçektir. Anayasa ile kendisine tahmil edilen görevler manzumesinin çokluğu ve çeşitliliği dikkate alındığında yürütme organının teçhiz edilmesi gereği ortaya çıkmaktadır.

Zira, Türk İdare Teşkilatında, idarenin otoritesinin etkili ve devamlılığını sağlayacak şekilde, sorumluluğunda bulunan hizmetlerin en iyi şekilde yerine getirilebilmesi için, bazı yetkililerle teçhiz edilmesi gereğine, bugün dünden daha çok ihtiyaç ve zaruret bulunmaktadır.

IV— PAZA CEZASI VEREN İDARE ORGANLARI :

Yürütme manzumesi içerisinde, İdarî müeyyide çeşidinden olan «Para Cezası» kararını veren sadece il ve ilçe idare kurulları olmadığı hususuna yer yer değinilmiştir.

Halen yürürlükte bulunan mevzuatımızda para cezası kararı veren organları aşağıdaki şekilde tasnif etmek mümkündür :

1.Yöneticinin Karar Verdiği :

A — Genel İdarede :

a)Mülki İdare Amirleri ;

(1) Vali

(2) Kaymakam

(6831 sayılı kanununun 105 inci maddesi, 2510 S. K. Md. 46; 7269 Sk. Md. 47-a)

b)Diğer İdarî Merciler :

(1) Liman Dairesi Başkanı (618 S. K. Md. : 11)

(2) Gümrük İdaresi Amiri (5383 S. K. Md. : 151)

(3) Askerlik Dairesi Başkanı (1076 S. K. Md. : 10/4)

(4) Trafik Polisi (6085 S. K. Md. : 57)

B — Mahalli İdarelerde :

(1) Belediye Başkanı

(2) Belediye Şube Müdürü

(3) (1608 S. K. Md. : 151 S. K. ve 80 S. K. Md. : 4/8)

2. İdarî Organ ve Ajanlarla İlgili Olanlar :

A — Genel İdarede :

a) İdare Kurulları :

(1) İl İdare Kurulları

(2) İlçe İdare Kurulları

(1111 S. K. 2576 Sk.)

b) Özel Kurullar :

(1) İlköğretim Kurulu (2222 S. K. Md. : 56)

(2) Çeltik Komisyonu (3039 S. K. Md. : 30)

B — Mahallî İdarelerde :

(1) Belediye Encümeni (1580 S. K. Md. : 83/9; 6785 S. K- 3489 S. K. Md. : 9)

(2) Köy İhtiyar Heyetleri (442 S. K. Md. : 56)

C — Kamu Kuruluşları :

(4081 sayılı kanunun 31 inci maddesine göre)

KIRSAL ALANLARDA PAZAR VE PAZARLAMA SORUNLARI

ORHAN KIRLI
Seyitgazi Kaymakamı

1 — GİRİŞ :

Kırsal alanlarda kalkınmanın gerçekleştirilmesi yolunda harcanan teorik ve pratik çabalar az gelişmiş ülkelerde henüz sonuç vermemiştir. Şüphesiz kırsal alanların kalkınmasını memleketin bir bütün olarak kalkınması içerisinde ele almak en doğru yoldur. Ama bu demek değildir ki, kırsal alanların kalkınmasında özel yaklaşımlar bulmak gerekli değildir.

Bu gereksinmeden dolayı, diyebilirim ki, bir sürü yaklaşımlar ileri sürülmüş fakat bu teorik çabalar ya uygulamaya bile geçememiş ya da uygulamada yarı yolda kalmışlardır. Örneğin memleketimizde uluslararası kuruluşların reçetesiyle toplum kalkınması kavramına sarılmış fakat başarılı bir uygulamaya geçilememiştir. Daha yenilerde Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı merkez köyler stratejisini benimsemiş, bu yolda adımlar atılmıştır. Bütün Türkiye’de daha az maliyetle hizmetlerin götürülebileceği merkez köyler saptanmıştır. Böylece geniş kitleler coğrafi konumu, ekonomik ve sosyal özellikleriyle seçkinleşmiş merkez köyler vasıtasıyla etkin biçimde ve daha ucuza mal olabilecek hizmetlerden yararlanabileceklerdir.

Merkez köy stratejisinin daha ileri götürülmüş biçimi ise köy-kent» yaklaşımı olmuştur. Merkez köy salt kamu hizmetlerinin yoğunlaştırılabileceği yerler olarak saptanırken köy-kentler çevreleriyle bir ekonomik bütün olarak ele alınmaktadır. Köykent çevresi artan sosyal ve ekonomik altyapı hizmetlerine paralel bir biçimde ekonomik olarak örgütlenecektir. Böylece nüfus planlamasına sahne olan kırsal alanlarda nüfusu kente doğru iten etkenlerin hiç olmazsa bir kısmı bertaraf edilebilecektir. Ekonomik örgütlenme sayesinde artan tarımsal üretim ve elde edilen artı değer kırsal nüfusun gelir düzeyini yükseltecek, kent ile köyler arasındaki mesafe büyük ölçüde kısaltılabilecektir. Aynı zamanda köykent örgütlenmesi yoluyla tarımsal üretimin arttırılması yoluyla yetinilmeyecek, tarıma dayalı ve emek yoğun sanayiler kurulacaktır. Bu sayede dengeli bir kalkınma ve sanayi yatırımlarının ülke düzeyine yayılması sağlanmış olacaktır.

Büyük masraflar gerektirecek ve sonunda umulan sonucu vermeyecek köykent yaklaşımı üzerinde uzun boylu duracak değiliz. Üzerinde

durmak istediğimiz konu kırsal alanların az gelişmiş ülkeler için her zaman karmaşık bir sorun olarak ortada durduğudur. Bu sorun ülkelerin sanayileşmesiyle büyük ölçüde çözümlenebilecektir.

Ülkeyi tarım ülkesi olarak kalmaya mahkûm edebilecek, ara ve yatırım malları üreten sanayi kurmaktan alıkoyacak dışa bağımlı ekonomi modelleri kurmaya yol açabilecek yaklaşımlar şüphesiz fazla iltifat bulmayacaktır.

Kırsal alanlarımızın sorunlarına ilk önce gerçeklere dayandırılmış genel bir tarım politikasının belirlenmesinden sonra daha bilinçli olarak yaklaşabileceği hatırdan çıkarılmamalıdır. Oysa ülkemizde temel çözümler getirebilecek bir tarım politikası uygulanmamaktadır. Her şeyden önce böyle bir tarım politikasının uygulanmasında ilk koşul olan toprak-insan ilişkileri henüz düzenlenmemiştir.

Bu incelenmenin amacı geniş bir konunun içinde fazla dağılmadan kırsal alanlarımızda uygulanmakta olan tarım politikasının önemli bir bölümünü teşkil eden, iç ticaretle de yakın ilgisi bulunan pazar ilişkilerini gözden geçirmek ve bu konuda göz önünde tutulması gereken bazı ilke ve amaçları belirlemeye çalışmak olacaktır.

Ülkemizde ve az gelişmiş diğer ülkelerin pek çoğunda genellikle kırsal alanlarda üretilen tarımsal ürünlerin pazarlanması, bu ürünlerin Hatlarının teşekkülünde rol oynayan etkenlerin incelenmesi ihmal edilmiştir. Oysa dış ticaret ve dış pazarlama daha fazla ilgi toplamıştır.

TÜRKİYE'DE ÜRETİLEN TARIMSAL ÜRÜNLER VE PAZARLANMA YÖNTEMLERİ

Tarımsal ürünlerin pazarlanmasında ve üretilen ürünlerin makûl fiyat bulmalarında karşılaşılan güçlükler tarımın genel özelliklerinden doğmaktadır. Bunların başında tarımın mevsimlik bir ekonomik faaliyet olması ve büyük ölçüde meteorolojik olaylara bağımlı bulunmasını gösterebiliriz. Tarımsal ürünlerinin dayanıklı olmamaları ve bundan dolayı depolanma problemlerinin ortaya çıkması da bu özelliklerinden biri olmaktadır. Başka bir deyimle Tarımsal ürünlerin pazarlanması tarımsal üretimin özelliklerine sıkı sıkıya bağlı olmaktadır.

Türkiye'de tarımsal ürünlerin pazarlanmasında karşılaşılan güçlükler yukarıda belirtilen nedenlerin yanında, daha çok kırsal alanlarımızı-

zın pazarla bütünleşmeyi sağlayamamış olmasından ileri gelmektedir. Yani tarım dışı faktörler de kırsal alanlarımızda yaşayan halkımızın gelir düzeyi üzerinde büyük etkiye sahip bulunmaktadır. Henüz kırsal alanlara yeterli düzeyde sosyal ve ekonomik alt yapı hizmetlerinin ulaşamaması, halkın eğitimsizliği, dolayısıyla enformasyon kaynaklarından yararlanmaması ve gerekli örgütlenme eylemlerine girişememesi pazar olanaklarını ortadan kaldırmaktadır.

Pazar olanakları yaratılamayınca da tarımsal üretim yeterli düzeye ulaşamamakta ya da kırsal alanlarda sadece kendine yeterli kapalı ekonomilerin oluşmasına yol açılmış olmaktadır.

Bu gün ülkemizde kırsal alanlarda üretilip de pazar sorunu asgari derecede önemli olan pek sınırlı tarımsal ürün vardır. Bunlar şunlardır : Çay, ayçiçeği, zeytinyağı, fındık, incir, çekirdekli ve çekirdeksiz kuru üzüm, pamuk, hububat, şeker pancarı, anason, tütün.

Dikkat edilirse pazar sorunu önemli sayılmayan bu ürünlerin büyük kısmı sınaî bitkilerdir. Gerek iç ve gerekse dış pazarlar için üretilmektedir. Ancak bu ürünlerin üretimlerinde ve pazarlamalarında bile çeşitli dar boğazlarla karşılaşılmaktadır.

Bunun yanında bu incelemenin hareket noktasını teşkil eden ve üretimiyle pazarlanmaları gerçekten çözümü güç sorunlar doğuran pek fazla sayılan tarımsal ürün de bulunmaktadır. Söz konusu tarımsal ürünlerin topluca sıralamakta yarar vardır : Mısır, darı, kuş yemi, bakla, bezelye, fasulye, nohut, mercimek, börülce, patates, keten, kenevir, kimyon, susam, yer fıstığı, soya, aspir, kolza, kuru ve taze soğan, kuru ve taze sarımsak, kavun, karpuz, burçak, yonca, korunga, mürdümük, domates, patlıcan, kabak, bamyas, hıyar, ıspanak, pırasa, biber, taze fasulye, lahana, karnıbahar, havuç, enginar, kereviz, marul, turp, semizotu, yer elması, kuşkonmaz, antep fıstığı armut, ayva, badem, çilek, ceviz, dud, (Meyveli), elma, erik, hurma, iğde, kayısı, keçi boynuzu, kestane, kiraz, kızılçik, muşmula, muz, nar, şeftali vişne, zerdali, limon, portakal, mandalina, turunç, altıntop, bal, balmumum, ipek böceği kozası, süt, et, yağ, peynir, yumurta, yün, yapağı, merinos yünü, tiftik kılı keçi kılı,

Türkiye’de tarımsal ürünlerin pazarlanmasında işlevi olan belli başlı kuruluşlar genellikle sanayi ürünlerin pazarlanmasında alıcı veya satıcı olarak görev almakta, fiyatları ayarlamakta ve aracılari büyük ölçüde ortadan kaldırmaktadırlar. Üreticiler için bir pazar güvencesi olarak ça-

lısmaktadırlar. Bu kuruluşlar ya doğrudan doğruya devlet tarafından ya devletin desteğiyle ortaklık halinde ya da üreticiler tarafından kurulmuş olan kuruluşlardır. Bunların başlıcaları şunlardır : Toprak Mahsulleri Ofisi, Et ve Balık Kurumu, Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi, ÇAYKUR, ÇUKO-BİRLİK, Türkiye Cumhuriyeti Tekel Genel Müdürlüğü, Tarım Kredi Kooperatifleri, Pancar Ekiciler Üretim Kooperatifleri, FİSKOBİRLİK, Ayçiçeği üretim ve pazarlama kooperatifleri, Balık üretim ve pazarlama kooperatifleri ve diğer kooperatifler.

Şüphesiz örgütlü pazarlamanın da kendine özgü sorunları bulunmaktadır. Ancak kırsal alanlarda önemli olan pazarlama konusu sanayi bitkileri dışındaki bitkilerin ve hayvansal ürünlerin pazarlanmasıdır. Sorun küçük ve orta çiftçileri pazar zincirlerinde söz sahibi kılmak onların gelirlerini arttırmaktır.

Demek ki az gelişmiş ülkeler, bu arada Türkiye, kırsal alanların memleketin önemli ticaret ve sanayi merkezleriyle ilişkilerini, memleketin içerisindeki tüketim kapasitesini karşılayacak tarımsal üretimin pazar bulma ve pazarlama yöntemlerini özel bir önemle ele almak durumundadırlar. Biz bunu (Pazar Reformu) ya da pazar ilişkilerinin düzenlenmesi reformu olarak nitelendirebiliriz. Şu halde pazar reformu nedir, amaçları ve yöntemleri neler olabilir, sorunlarını kısaca ve topluca yanıtlamak gerekmektedir.

PAZAR DÜZENLENMESİ

Pazar düzenlenmesi ya kurulu pazar kanallarını düzeltmeye ya da yeni pazar kanalları yaratmaya yönelir. Bunun için aşağıdaki ereklere birini ya da bir kaçını gerçekleştirme amacını güder :

- 1 — Üreticilerin kendi ürettikleri mallar karşılığında aldıkları parayı arttırmak,
- 2 — Tüketicilerin satın aldıkları ürünlerin fiyatlarını düşürmek,
- 3 — Pazarlama sürecinin etkinliğini aracı ve el değiştirme sayısını azaltarak ve taşıma ve ticaret kolaylıklarını sağlayarak artırmak,
- 4 — Depolamada, paketlemede ve taşımada uygun koruma teknikleri uygulayarak israfı azaltmak,
- 5 — Destekli fiyat ve satınalma politikasıyla fiyatları yerinde tutmak,

- 6 — Kötüyü kullanmayı, haksız kâr hadlerini ve tekel kurulmasını önlemek için ölçü ve ağırlıkları kontrol etmek ve ticarî standartları gerçekleştirip uygulamak.
- 7 — Hileli ticareti, kaçakçılığı ve sağlık koşullarına uyulmadan üretilmiş malların satışını ve üretimde kaliteyi, hiç değilse asgariye indirmek,
- 8 — Ticarî eylemlerden alınan vergilerin ziyamı önleyerek bu vergilerden elde edilen geliri arttırmak,
- 9 — Kırsal gelişme merkezlerinin stratejisini benimseyerek, güdümlü pazarlar kurarak ticarî kurumların yerleşim ve tiplerini yeniden saptamak ve örgütleme,
- 10— Haberleşme araçları yolu ile toplumu geçerli fiyatlar hakkında bilgili kılmak (Bu, kötü niyetli aracılardan işçilere düşük ücret ödeme ve mallar üzerine aşırı fiyat koyma cesaretini kıracaktır.)
- 11 — Üretici ve tüketicileri aracılardan insafına bırakacak ortamı kaldırmak ve onları üretim ve alım satım teknik ve kuruluşların yenileşmeye ve kredi ve tasarruf kolaylıklarından yararlanmaya teşvik etmek,
- 12 — Ticaretin dikey bütünleşmesini sağlamak,
- 13 — Ticaretin yatay bütünleşmesini teşvik etmek, bu normal olarak kooperatiflerin kurulmasıyla başarılabilir. Genel olarak bu yatay birleşme küçük çaplı üreticileri ve tüketicileri pazarlama gücüne sahip kılmak için yapılır.

Saptanan bu erekların bir kaç diğerk bir erekle ya da birden çok erekle uyuşmayabilir. Öyle ki reform adı altında bir dizi tedbir alınır ve sonradan görülür ki alınan bu tedbirler ancak ayrı tedbirlerle kaldırılabilir yan etkiler yaratmış. Erekların her biri eninde sonunda nüfusun bir kesimine diğerk kesimlerine oranla daha çok yarayacaktır ve belki de nüfusun diğerk kesimlerinin yararına hiç olmayacaktır. Örneğink kent tüketicisinin yiyecek mallarına ödenen fiyatı düşürmeyi amaçlayan bir düzenleme önlemi, doğal olarak, üreticilerin ve özellikle aracılardan menfaat ve kazançlarını zedeleyecektir. Hatta böyle bir önlem üretimin azalmasına ve işsizliğin artmasına yol açabilecek nitelik taşıyabilecektir.

Küçük üreticilerin lehine kayırıcı önlemler alınmadıkça yaratılacak yeni pazar zincirleri büyük sermaye sahiplerine yarayacaktır. Bu nedenle küçük üreticileri kooperatif halinde örgütlemek, onları kuruluşlar aracılığıyla piyasa hakkında sürekli bilgili kılmak ve yeni piyasa durumlarına çabucak ayak uydurabilecek düzene kavuşturma gerekir. Ancak kooperatiflerin kurulması, işletilmesi ve kârlı hale getirilmesi özellikle az gelişmiş ülkelerde zor iştir. Çünkü bu kooperatifler ilgisizlik, kötüye kullanma, sermaye yetersizliği ve düşük teknoloji sorunlarıyla karşı karşıyadırlar. Üyeleri geçmişte ticaretle iştigal etmedikleri için büyük alışkınlıkla ciddi yanlışlıklar yapacaklardır.

Pazar düzenlemelerine girişirken aşağıda sırayla belirtilecek hususlar dikkatle gözden geçirilmeli, bunların ışığından gerekli önlemler yerinde ve zamanında alınmalıdır.

1 — Uygulanacak pazar projelerinin ilk başta toplumun hangi tabakaları yarar hangileri zarar göreceklerdir?

2 — Yarar görecektir sınıf ya da tabakalar elde edecekleri avantajların bilincinde midirler? Zararlı çıkacak sınıf ya da tabakalar uygulamaya konulacak önlemlere direnç gösterebilecek yeteneğe sahip midirler? Hükümetin elinde karşı koymayı kırabilecek kozlar var mıdır?

3 — Taşıma, depolama, işletme ambalajlama ve reklâm sorunlarının hakikatan gelebilecek yeterli teknik bilgi ve yeterli sermaye var mıdır?

4 — Yüksek mevkilerinde pazar projelerine arka çıkabilecek, yardım edebilecek kimseler var mıdır?

5 — Haberleşme ağı ne denli etkindir, üretim ve dağıtım mekanizması arz, talep ve fiyatlardaki umulmadık değişiklikler karşısında ne denli esnekliğe sahiptir?

6 — Suistimali asgariye indirmek için gerekli mekanizmalar var mıdır?

7 — Kredi kurumları pazar düzenlenmelerine uyarlanabilir mi?

SONUÇ

Ülkemiz karma ekonomi modelini kabul edip bu model çevresinde kalkınmaya azmettiğine göre kâr motifiyle yürüyen ekonominin tarımsal kesiminde pazar ve pazarlama sorunlarına ivedilikle eğilmekte yarar bu-

lunmaktadır. Devlet kırsal alanlarda bu yönden müdahalesini ağırlaştırmak zorundadır. Üreticinin mallarının değeri fiyatında pazarlanması ve bu malların tüketiciye normal kâr hadleriyle ulaştırılması devletin başta gelen görevlerindendir. Küçük ve orta çiftçiyi kayıracı kredi politikasının saptanması ve uygulanması halkın kooperatifler şeklinde örgütlenmesinin teşvik edilmesi, kredi kurumlarının yeniden örgütlenmesi kırsal alanlarda pazarlama problemlerinin çözümünde ana önlemler olarak belirmektedir. Kırsal alanlarda halkın sattığının ucuz, aldığının pahalı olduğu bir ticaret düzeninde ne tarımsal üretim arttırılabilir, ne gelir düzeyinde artış sağlanabilir. Kırsal halkın «ceb» ini ilgilendiren konular öncelik kazanmadığı sürece kırsal alanların sorunlarına gerçekçi bir yaklaşımla yanıt aranamaz.

Yararlanılan yapıtlar :

1— Markets in the Developing Countries : A Review R. J. Bromley

2— Pazarlamada Fiziksel Dağıtım ve Türkiye'deki Uygulama Dr.

Birol Tenekecioğlu Eskişehir İktisadi ve Ticarî İlimler Akademisi Yayınları.

**İLÇELERDE MİLLÎ SEFERBERLİK
VE SİVİL SAVUNMA KONULARINDA
YAPILAN HAZIRLIK VE PLANLAMALAR**

MUSTAFA SAPMAZTÜRK

Ankara İli Sivil Savunma
Müdürü

A. MAKSAT :

1962 Yılından beri çalışmakta olduğum Ankara İli Sivil Savunma Müdürlüğü görevi esnasında, ilçelerimizde fonksiyonumuza dahil hizmetlerin yürütülmesindeki izlenimlerim ile altı yıldan beri Millî seferberlik ve Sivil Savunma konularında Kaymakamlık kursu yöneticiliğim esnasında kursiyerlerden edindiğim intiba ve tecrübelerimin ışığı altında Kaymakamlarımıza bu konularda faydalı olabilmek maksadı ile bu yazıyı hazırladım.

B. SORUMLULUK :

Bir ilçenin, hiç şüphesiz bütün Devlet hizmetlerinde olduğu gibi Millî Seferberlik ve Sivil Savunma hizmetlerinden de ilçenin Mülkî Âmiri olan Kaymakam sorumludur.

Kaymakamlarımızın bu sorumluluklarına müdrik olduklarından asla şüphemiz yoktur. Ancak, bu hizmetleri her ilçede yürütecek büro ve bu konuda yetişmiş kadrolu eleman olmayışı onları müşkül durumda bırakmakta adeta bu hizmetten tedirgin olmaktadırlar. Aslında hizmet Barışta ve Savaşta vatandaşın can ve malını koruma ve kurtarma ile ilgili olduğundan toplumumuz için çok önemlidir. İşte çok önemli olan bir hizmetin arzuya rağmen gereği gibi ifa edilemeyişi Kaymakamlarımızı ciddi üzmektedir. Bu izlenimi, Kaymakam vekilliği yaptıktan sonra Kaymakamlık kursuna katılan kursiyerlerle, yıllardan beri temas ettiğim Ankara ilçeleri Kaymakamları ile görüşmelerimden edinmiş bulunmaktayım.

Kaymakamlarımız ayrıca, bu konuda ilçede kimseden yardım göremediklerinden yakınmaktadır ki bu bir gerçektir.

Devletin mühim hizmetlerinden olan asayiş, eğitim, nüfus, tarım, sağlık, maliye gibi hizmetlerini yürütecek ilçede teknik ve yetkili ele-

manları vardır. Maalesef hassas ilçeler hariç diğer ilçelerde Millî Seferberlik ve Sivil Savunma hizmetlerini yürütmekle görevli bir memur yoktur. Hizmetin İçişleri Bakanlığına mevdu oluşu sebebiyle yürütülmesi Tahrirat Kâtipleri uhdesine bırakılmıştır.

Esasen yukarda işaret olunan Bakanlıklar temsilcilerinden başka ilçede diğer Bakanlıkların temsilcisi de bulunmadığından bu Bakanlıklara ait hizmetlerde Tahrirat Kâtibi tarafından yürütülmektedir. İlkokul mezunu bir Tahrirat Kâtibinin bu kadar hizmetin altından gereği gibi kalkacağı en iyimser düşünce ile bile kabul edilemez. Kaldı ki Sivil Savunma ve Seferberlik hizmetleri teknik bir planlama hizmetidir.

Günümüzün savaş silâhlarında görülen hızlı ve imha edici ilerleme artık yurdumuzun her tarafını savaş sahası haline getirmiştir. Bu nedenle taarruz tesirlerinden masun kalacak küçük şehir, köy gibi ayrımlar yapılamayacaktır. Bunun içindir ki Sivil Savunma bütün yurda şamil bir hizmet niteliğini almıştır. Yurt içi, cephe gerisi savunması olan Sivil Savunmanın barıştan itibaren iyi planlanması ve gerektiğinde yetişkin elemanlar önderliği ve teşkilâtı ile iyi uygulanması gerekmektedir. Bunu temin içinde yıllara bölünmek suretile her ilçeye bir Sivil Savunma Memuru kadrosu verilmesi cihetine artık vakit geçirmeden gidilmelidir.

Bu memur aynı zamanda Tahrirat Kâtibinin görevde bulunmadığı zamanlarda onun hizmetini de yürütebilir ve devamlı olarak ona yardımcıda olabilir.

Durumu böylece açıkladıktan sonra ilçelerde Millî Seferberlik ve Sivil Savunma konularında yapılması gerekli planlara geçiyorum.

C. YAPILMASI GEREKLİ PLAN VE HAZIRLIKLAR :

Bu plan ve hazırlıklar iki bölümde tertiplenmeli ve iki ayrı klasörde muhafaza olunmalıdır. Bunlar :

- 1 — MİLLÎ SEFERBERLİK HİZMETLERİNE İLİŞKİN PLANLAR
- 2 — SİVİL SAVUNMA İŞLERİNE İLİŞKİN PLANLAR
dır.

Millî Seferberlik hizmetleri ile ilgili 1 inci klâsörde bulunması gerekli planlar şunlardır :

a. İLÇE MİLLÎ ALÂRM PLANI :

Bu plan, gizli bir plan olup, Silâhlı Kuvvetler dışında kalan bütün Sektörlerin Barış durumundan olağanüstü duruma sür'at ve sıhhatle geçmeyi mümkün kılan ve savaş esnasında da normal yaşantı ve düzenin sağlanmasına ilişkin tedbir ve hazırlıklardır.

Biz burada gizlilik faktörüne dikkat ederek daha fazla detaya inmeden genel bir açıklamada bulunacağız.

Bu plan, İçişleri Bakanlığının 4/Ekim/1974 gün ve 831-921-74 sayılı onayı ile kaldırılan 29/Aralık/1965 gün ve 99/18 sayılı İÇİŞLERİ BAKANLIĞI TOPYEKÛN SAVUNMA VE MİLLÎ SEFERBERLİK İŞLERİ TALİMATI'na göre yapılan «OLAĞANÜSTÜ HAL VE SEFERBERLİK TAKVİMİ» yerini almıştır. Plan :

- (1) SİVİL İHTİYATİ TEDBİRLER (Alârm öncesi safhası)
- (2) BASİT ALÂRM
- (3) TAKVİYELİ ALÂRM
- (4) GENEL ALÂRM

Safhalarında uygulanacak tedbirleri kapsamaktadır. Bu safhalarda ilçelerde uygulanacak tedbirlerin neler olduğu illerden verilecek ili MİLLÎ ALÂRM MUHTIRASI'nda gösterilmiştir. Bu tedbirler verilen örneğe göre düzenlenmek suretiyle ilçe MİLLÎ ALÂRM PLANI yapılacaktır. Şöyle ki :

Her safhada bildirilecek tedbir sıra numarası verilmek suretiyle bir liste halinde yazılacak ve hizasına bu tedbirin hangi kuruluş veya kim tarafından ve hangi plana göre uygulanacağı ile bu konuda hangi kuruluşlar arasında koordine yapılacağı ilâve edilecektir.

İlçede bu plan yapılamadı ise, İl Savunma Sekreterliği veya Sivil Savunma Müdürlüğü ile temas olunmak suretiyle sözü geçen muhtıra temin olunmalıdır.

b. İLÇE SEFERBERLİK EMRİ VEYA ÇAĞRI BİLDİRİMİ TEBLİĞ PLANI :

Bu planın yapılması her ne kadar yürürlükten kaldırılan İÇİŞLERİ BAKANLIĞI TOPYEKÛN SAVUNMA VE MİLLÎ SEFERBERLİK TALİ-

MATI gereği ise de, bu talimatın yürürlükten kaldırılışı nedeni ile bu planın da artık yapılamayacağı akla gelebilir. Halbuki, Millî Alârm Talimatının bir safhasında SEFERBERLİK İLÂNİ, nın uygulanması tedbiri yer almaktadır.

MİLLÎ ALÂRM PLANINDA her tedbirin hangi kuruluş tarafından hangi plana göre uygulanacağı belirtileceğine göre, bu konuda da bir planın yapılması gerekmektedir ki işte bu plan «İLÇE SEFERBERLİK EMRİ VEYA ÇAĞRI BİLDİRİMİ TEBLİĞİ» planıdır.

Seferberlik emri Seferberlik ilânının tebliği demektir. Çağrı bildirimi ise : Olağanüstü hallerde Seferberlik ilân edilmeden (Kıbrıs Barış Harekatında olduğu gibi) askerlik şubelerince yedek personelden bir kısmının silâh altına çağrıldıklarını bildirir asker alma emridir. Bu planın yapılmasından maksat her iki bildiriye en kısa zamanda ilgililere ulaştırmaktır. Bununda Barıştan hazırlanması gerekmektedir. Planda :

- (1) Hangi mahalle ve köylere telefonla, hangilerine ne çeşit vasıta ile ulaştırılacağı,
- (2) İlçeye bağlı aynı güzergahta bulunan köylerden ibaret kollar,
- (3) Her kola bildiriye ulaştırmak için görevlendirilen personel (Yedeği ile)
- (4) Her kola tahsis edilen araç saptanacaktır. Örneğin :
 - (1) A, B, C, D köyleri 1 inci kolu teşkil etmekte olup bu kola bildiriye ulaştırmak için ilçe Veteriner Hekimi aracı tahsis edilmiştir.
 - (2) Bildiriye 1 inci kola dahil muhtarlıklara ulaştırmak için Veteriner Hekimliği Teknisyeni yedeği olarak da Veteriner Hekimliği Kâtibigörevlendirilmiştir.
 - (3) Bir numaralı kol için bir numaralı torba ayrılmış ve bu torbaya o kola dahil köylerin isimleri yazılı olan zarflar konularak zarfların içine Seferberlik emri, silâh başı levhaları ve çağrı bildirimi konulmuştur.
 - (4) Köylere ulaşmak için takip olunacak yol ilişik krokide gösterilmiştir

Şeklinde bir plan yapılır. Torbalar kol adedine göre çoğaltılır. Görevli personel ve araçta kol miktarına göre düzenlenir.

Yukarıya çıkarılan (4) maddelik basit bir plan gerektiğinde bu hizmetin aksaksız ve sür'atle uygulanmasını sağlayacaktır. İmkân varsa araçlar için de yedeği ayrılmalıdır.

c. İÇİŞLERİ MEMURLARINDAN SEFERDE SİLÂH ALTINA ALINACAK PERSONEL YERİNE İKÂME EDİLECEK VEKİL PERSONEL İKMAL PLANI :

Planın isminden de anlaşılacağı üzere, çağ içi olup seferde silâh altına alınacak İçişleri Memurları tesbit edilip bunların yerine o ilçede tercihan bu hizmetlerden emekli olmuş memur, yoksa sair emekli memur erkeklerle işi yapabilecek tahsilli kadınlar ismen görevlendirilmelidir.

Örneğin :

**SİLÂH ALTINA ALINACAK
PERSONEL :**

İKÂMEOLUNACAK PERSONEL :

— Tahrirat Kâtibi Emekli Tahrirat Kâtibi
Cumhuriyet Caddesi No. 70

— Nüfus Memuru Arzuhalci
Hükümet Caddesi No. 40

d. HÜKÜMET TEŞKİLÂTININ 24 SAAT DEVAMLİ ÇALIŞMA PLANI :

Bu plan Bakanlar Kurulunun 30/1/1964 gün ve 6/2631 sayılı kararına istinaden yapılacaktır.

İlçe Genel İdaresine bağlı bütün memurlara sıra ile görev verilecektir.
Örneğin :

**Vardiya
Sırası**

Nöbetçi Memurun		Nöbeti	
Adı Soyadı :	Görevi :	Saatten	Saate
I — M. Demir	Tahrirat Kâtibi	08.00 — 16.00	
— N. Koç	Nüfus Memuru	16.00 — 24.00	
— R. Apak	Köycülük Memuru	24.00 — 08.00	
II — K. Önen	Mal Müdürü	08.00 — 16.00	
— A. Kahraman	Maliye Memuru	16.00 — 24.00	
— C. Er	Nüfus Katibi	24.00 — 08.00	
III — O. Çelik	Veteriner Hekimi	08.00 — 16.00	
— B. Dağ	Veteriner Kâtibi	16.00 — 24.00	
— K. Uğur	İlk Öğretim Md.	24.00 — 08.00	

Şeklinde (3) vardiya halinde tanzim olunabilir. Memur sayısı fazla olan ilçelerde vardiya sayısı artırılabilir.

e. TAHRİR, TESBİT VE KAYNAK PLANI :

Silâhlı Kuvvetler Lojistik Seferberliği için yapılan bu plan illerden ilçelere gönderilen matbu ve üzerinde «..... ili ilçesi TAHRİR, TESBİT VE KAYNAK CEDVELİ» nin doldurulması suretiyle meydana gelir. İki nüsha olarak her yıl doldurulur ve 1/Kasım'da bir nüshası il'de bulundurulur. Son sayfası MİLLÎ MÜDAFAA MÜKELLEFİYETİ KOMİSYONU tarafından tasdik olunur. Cetvelin nasıl doldurulacağı cedveldeki bölümler altında izah olunmuştur.

f. ERTELEME PLANI :

İlçe Kaymakamlıkları yalnız İçişleri memurlarının erteleme işlemlerini yaparlar. Ertelenecek görev ve hizmet yerleri Genel Kurmay Başkanlığınca yayınlanan 301/14 sayılı YEDEK PERSONEL ERTELEME TALİMATI'nda gösterilmiş ve erteleme işlemlerinin nasıl yapılacağı da izah olunmuştur.

Bu talimata göre erteleme işlemleri yapılan kadrolar ile bu kadroları işgal eden şahısların (Ertelenen Şahıslar-Çağ içi) isimleri ayrıca ERTELEME DEFTERİ'ne geçirilir. Bu defterde aynı klâsörde muhafaza olunmalıdır.

g. AVCI TEŞKİLLERİ PLANI ;

4654 Sayılı MEMLEKET İÇİ DÜŞMANA KARŞI SİLÂHLİ MÜDAFAA MÜKELLEFİYETİ KANUNU gereğince teşkil edilecek Avcı Birliklerinin nerelerde ve ne miktarda kurulacağı Millî Savunma Bakanlığınca iller'e ve illerden de ilçelere bildirilir. Bu ilçeler daha ziyade hudut bölgeleri ile mıntıkasında hassas tesisler olan ilçelerdir. İlçeye böyle bir kuruluş bildirilmiş ise, ilçe Kaymakamlığı 3/3169 Sayılı MEMLEKET İÇİ DÜŞMANA KARŞI SİLÂHLİ SAVUNMA ÖDEVİ YÖNETMELİĞİ'nde yapılan açıklamaya göre bu birliği kurar, muayenelerini yaptırır ve mükellefler cedveli (2) nüsha olarak tanzim olunur. (1) Nüshası il'e gönderilir. Eğer Avcı teşkili bir fabrika veya bir tesis için teşkil edilmiş ise mükellef cedveli (3) nüsha olarak tanzim edilir. Bunlardan (1) adedi ilgili müesseseye verilir. Mükelleflerin her yıl yoklamaları yapılır, çeşitli nedenlerle ayrılanların yerlerine yenileri seçilir.

SİVİL SAVUNMA İŞLERİNE İLİŞKİN PLANLAR

Bu bölümde gösterilecek planlar 2 nci klâsörde muhafaza edilecektir.

a. İlçe SİVİL SAVUNMA PLANI :

Bu plan (6) bölüm halinde tanzim olunacaktır. (Gayri Hassas İlçeler için)

- | | |
|-------------|---|
| 1inci Bölüm | : GENEL DURUM VE KORUNMA TEDBİRLERİ |
| 2nci Bölüm | : HABER ALMA VE YAYMA, İKAZ VE ALÂRM |
| 3üncü Bölüm | :SİVİL SAVUNMA İDARE BÜROSU VE SİVİL SAVUNMA TEŞKİLLERİ |
| 4üncü Bölüm | : İŞ BİRLİĞİ VE KARŞILIKLI YARDIM |
| 5inci Bölüm | :TAHLİYE VE KABUL |
| 6nci Bölüm | : HALKA AİT TEDBİRLER VE TALİMAT |

Bölümlerini ihtiva edecektir. Bu bölümler içinde en önemli ve Barışta da işleyecek kısmı 3 üncü bölümde gösterilen Sivil Savunma Teşkillerinin kurulmasıdır.

Sivil Savunma teşkilleri 6/3150 sayılı «SİVİL SAVUNMA İLE İLGİLİ ŞAHSİ MÜKELLEFİYET, TAHLİYE VE SEYREKLEŞTİRME, PLANLAMA VE DİĞER HİZMETLER TÜZÜĞÜ» nün 2 : 10 uncu maddeleri

gereğince kurulur. Gayri hassas ilçelerde Sivil Savunma İdare Bürosunun Kaymakam başkanlığında veya tevkil edeceği zatın başkanlığında Tahrirat Kâtibi, Hükümet Tabibi, İlk Öğretim Müdürü, Mahallî Zabıta Âmiri, Belediyeden bir temsilciden teşkil edilmelidir. İlçede kurulacak Sivil Savunma Servisleri :

- İTFAİYE SERVİSİ
- İLK YARDIM VE AMBULANS SERVİSİ dir.

Bu servislere ayrılacak mükellef miktarı kadroları ile Sivil Savunma Müdürlüklerince bildirilecektir.

Yoklama ve muayenesi yapılan mükellefler servis «MÜKELLEFLER GÖREV DEFTERİ» ne kaydedilir, resimleri de hanelerine yapıştırılır. Kendilerine ayrıca fotoğraflı birde GÖREV BELGESİ verilir.

Gerek MUAYENE VE YOKLAMA DEFTERİ gerekse MÜKELLEFLER GÖREV DEFTERİ on sene kadar önce ilçelere dağıtılmıştı. Bahsi geçen defterlerin dolduğu ve kullanılmayacak derecede yıprandığı düşünülerek bu sene Sivil Savunma İdaresi Başkanlığınca defterler yerine kaim olmak üzere kartlar gönderilmiştir. Eğer defterler dolmuş ve çok yıpranmış ise kartlardaki açıklamaya göre bu kartların kullanılmasına başlanmalıdır.

Sivil Savunma planının diğer bölümlerinin ne şekilde tanzim edileceği ve ne gibi bilgileri ihtiva edeceği Sivil Savunma İdaresi Başkanlığınca yayınlanan «SİVİL SAVUNMA PLANLAMA ESASLARI» nda gösterilmiştir.

Planın yapılmasında bu dokümandan ve teknik bilgiler için de İl Sivil Savunma Müdürlüklerinden faydalanılmalıdır.

b. İLÇE TAHLİYE VE KABUL PLANI :

İlçenin tahliye tâbi olup olmadığı veya tahliye tâbi bir şehrin kabul yeri olup olmadığı ilden bildirilecektir. İlçe hangi durumda ise o planı yapacaktır. Tahliye ve kabul planı örneği illerden ilçelere verilmiştir. Örneği almayan ilçe varsa İl Sivil Savunma Müdürlüklerinden temin edilmek suretiyle bu plan yapılmalıdır.

c. SİVİL SAVUNMA MÜKELLEFLERİ GÖREVE ÇAĞRI PLANI:

Bu plan her mükellef için (3) nüsha göreve çağrı kâğıdının barışta doldurulmak suretiyle meydana gelir. Sivil Savunma mükellefleri görev çağrı kâğıdı cilt halinde ilçelere gönderilmiştir. 1 ve 2. nüshalar zımbalı olduğundan tebligat yapılacağı zaman 1 ve 2 nci nüshalar koparılarak ilgiliye tebliğ olunur, 1 inci nüsha mükellefte kalır, 2 nci nüsha imza ettirildikten sonra geriye gelir. 3 üncü nüsha zımbasız olup ciltte muhafaza olunur.

Sözü edilen davet kâğıtları tâbi afetler içinde kullanılabilir,

d. TABİ AFETLER KURTARMA PLANI :

Bu plan ilçenin tabii âfetler kurtarma ve yardım planının Sivil Savunma ile ilgili bölümüdür. Mülkî Amirler 7126 Sayılı Savunma Kanununun 5 inci ve 7269 Sayılı tabii afetlerde yardım Kanununun 4 üncü maddesi gereğince Sivil Savunma Servislerine tabii afetlerde görev verirler.

Bu nedenle tabii âfetlerde, âfete mâruz kalmayan Sivil Savunma servisleri mükellefleri ile komşu ilçelerin Sivil Savunma teşkilleri kendi bölgelerine yakın afet bölgelerine yardımda bulunurlar. Bu maksatla yapılan planda :

- (1) Âfet vukuunda Sivil Savunma teşkillerinin toplanacağı yer.
- (2) Servislerin ne gibi malzeme ile ve nerelerden donatılacağı.
- (3) Servisleri kimin sevk ve idare edeceği.
- (4) Hangi vasıtalarla âfet bölgesine sevk edileceği.
- (5) Servislerin nasıl iâşe olunacakları.

Hususları yer alır.

e. DAİRE VE MÜESSESELER SİVİL SAVUNMA PLANI :

İlçede bulunan hayati önemi haiz fabrikalarla, çalıştırdığı personel mevcudu (100) ün üzerinde bulunan daire ve müesseseler Sivil Savunma planlamasına tâbi olup bu daire ve müesseseler Sivil Savunma idaresi Başkanlığınca Yayınlanan «DAİRE VE MÜESSESELER İÇİN SİVİL SAVUNMA İŞLERİ KLÂVUZU» nun 7 nci maddesi uyarınca ve bu

kılavuzda yapılan açıklamalara göre Sivil Savunma planlarını yapacaklardır. Plan (3) nüsha yapıp onaylanmak üzere il'e gönderilir. (1) nüshası ilde, (1) nüshası ilçede, (1) nüshası da ilgili daire ve müessesede alıkonulur.

İlçelerde Millî Seferberlik ve Sivil Savunma yönünden yapılacak plan ve hazırlıklar yukarda açıklanmıştır. Yangınlara karşı yapılacak olan yangın talimatı da bir Sivil Savunma tedbiri olup ayrıca muhafaza edileceği ve Hükümet binasının münasip yerine asılacağı için burada gösterilmemiştir. Gösterilen hususlar devamlı planlar olup her halde yukarda da belirtildiği cihetle (2) klâsör halinde muhafaza edilmeli ve seleften halefe devredilmelidir. Bu suretle zayii önlenmiş ve Mülkiye Müfettişlerine verilecek bu konudaki denetlemelerde de kolaylık ve intizam sağlanmış olur. Ancak ilden ve sair Makamlardan Millî Seferberlik ve Sivil Savunma hizmetlerinin yönetimine ilişkin yazı ve genelgeler bu dosyalara konulmayıp ayrı yazışma dosyalarında muhafaza olunmalıdır.

DAVA HAKKI VE KULLANILMASI

SADRETTİN SÜRBAHAN

İçişleri Bakanağı Hukuk
Müşaviri

PLAN

- I — GİRİŞ
- II — DAVA HAKKININ MAHİYETİ VE TANIMI
- III — HAKKIN KORUNMASI YOLLARI
- IV — DAVA HAKKININ ŞARTLARI
- V — DAVA HAKKININ KONUSU
- VI — DAVA HAKKI EHLİYETİ
- VII — DAVA AÇMA
- VIII — FERAGAT VE KABUL
- IX — SONUÇ

GİRİŞ

Demokratik her ülkede kişilerin bazı temel hakları vardır. Kişilerin, kişilik haysiyet ve niteliklerini belli eden bu haklar anayasalarda ve diğer kanunlarda gösterilmiştir. Bir mülkiyet hakkı, seçme ve seçilme hakkı, medeni ve siyasal haklardan yararlanma gibi değişken bir takım hak ve yetkiler, kanunlarda belirtildiği ölçüde kişiler tarafından egemence kullanılabilir. Her hak, aslında, hukuken meşru kılınan ve tanınan bir menfaate dönüktür. Şu halde kişiler, gerektiği takdirde bu haklarını kullanacaklar, daha doğrusu kullanabilmelidirler.

O halde, önemli olan kişilere, sadece, kâğıt üzerinde veya sözle, bir takım hakların tanınmış olması değildir. Meselenin bütün ağırlığı, bu hakların kişiler tarafından rahatlık ve kolaylıkla kullanılabilmesindedir. Örneğin mülkiyet hakkı, kişiler için temel bir hak olarak bilinir. Ancak kişi, bu hakkını özgürce kullanabildiği takdirde, kendisi için bir hak olur. Mülkiyet edinmenin yanında, malik olduğu şeyi, başkalarına karşı koruyabilmeli, tecavüzleri önleyebilmeli yapılan zararları Devler eli ve yardımı ile karşılayabilmelidir.

Gerçekten hakların kullanılabilmesi de ayrıca bir hak ve yetki şeklinde tezahür etmektedir. Bu sebeple bir hakkın kullanılabilmesinin usul, şekil ve şartlarını bilmenin son derecede önemi vardır. Örneğin mülkiyete tecavüz halinde, kişinin, tecavüzü men ettirme hakkı bulunmakla beraber, bu hakkı nasıl kullanacağını bilmek gerekir. Keza alacağını alamama, binasını tahliye ettirme, boşanma, mirasın taksimini isteme ve benzeri gibi hakları kullanma halinde, bunun bir takım usul ve şekil merasimine tabi olduğunu bilmede yarar bulunur. İşte bu türlü hakların yetkili Devlet organlarında, özellikle yargı organlarında aranması için kişilere tanınmış olan haklara, biz dava hakkı diyoruz.

Dava hakkı, usul kanunlarıyla ilgili bir hak ve yetkidir. Hangi hallerde dava hakkının doğacağı, bu hakkın kimler tarafından ve ne şekilde kullanılacağı, davaya ait şekil ve usullerin neler olduğu, nelerin ne şekilde talep edileceği ve bir dava dilekçesinin ne şekilde düzenleneceği, bunun doğuracağı sonuçlar tamamen dava hakkı ile ilgili usul hükümleridir. Kişiler, bu gibi bilgileri özet bir biçimde de bilseler, haklarını korumada daha güçlü olacakları açıktır.

Ancak Türkiye'de dava hakları ile ilgili hükümler son derece karışık, çapraşık ve güçlüklerle doludur. Hukuk, ceza, idare, maliye vesaireye ait davalarda, usuller ayrı ayrı özellikler taşır. Bu sebeple aslında her konuya ait dava usullerinin ayrı ayrı tesbit edilmesi gerekir.

Bu sebeple biz bu yazımızda, genellikle dava hakkı teorisi üzerinde durmakta ve özellikle hukuk davalarında dava hakkının kullanılmasının esas ve şekil şartlarını açıklamak istemekteyiz. Prensip olarak Hukuk Muhakemeler Usulü Kanunu, bütün dava türlerinde uygulanan bir usul kanunu olduğu için, bu açıklamalarımızı, diğer dava türlerine de teşmil etmekte bir hata olmaz. Keza zaman zaman, diğer usul kanunlarına atıf yapılarak konuyu daha entegre bir duruma sokmaya çalıştık. Yargısal içtihatlarla yer verilmek suretiyle de konunun daha uygulamalı olmasına özenilmiştir.

DAVA HAKKININ MAHİYETİ VE TANIMI

Kişilerin, dava açabilme hususunda haiz oldukları yetkilere, genellikle dava hakkı denilmektedir. Ancak dava açabilme yetkisini kapsayan bu hakkın, gerçekte, bir hak olup olmadığı üzerinde hukukçular pek çok tartışmışlardır.

Bir kısmı, dava hakkının bir hak olmadığı, asıl hakkın kapsamına dahil bulunduğu ve onun sonucu biçiminde kabul etmek gerektiğini iddia etmişlerdir. Örneğin kişiler için isim almak ve kullanmak, medeni kanunca kendilerine tanınmış bir haktır. Aynı zamanda isme yapılan bir tecavüzden kendisini masun tutmak da kişiler için bir haktır. İşte dava hakkı, burada tezahür etmektedir. İsme tecavüz halinde tecavüze uğrayan, yargı organlarında dava açmak suretiyle tecavüzün önlenmemesini isteyebilecektir. Şu halde kişi dava hakkını kullanmakta ve hak dediğimiz dava da, aslında mevcut olan bir asıl hakkın sonucu bulunmaktadır. Yoksa bizatihi dava hakkı diye bir hak türünden söz etmek doğru değildir.

Diğer kısım hukukçular, her hakkın mutlaka dava şeklinde bir sonuç doğurmayacağını söylerler. Filhakika her çeşit hakkın cebri vasıtalarla korunması zorunlu değildir. Yani her hak muhakkak surette arkasından dava denilen bir vasıta veya prosedürü sürüklemeyiz. Dava açma, kişilere verilmiş bir yetkidir. Kişinin bu yetkiyi kullanması, tamamen kendi irade ve ihtiyarına kalmıştır.

Görülüyor ki davanın kişiler için hak olması veya olmaması bir tartışma konusu olmakla beraber, bunun kişiler tarafından kullanılabilir bir yetki bulunduğu kabul edilmektedir. Mesele yetki konusuna yönelince her hakkın bir yetkiden ibaret bulunduğunu dikkate almak gerekir.

Bu sebeple dava hakkını belirlemeden önce, salt, dava ve hak kavramlarının neyi ifade ettiğini açıklamak zorunluluğu vardır.

a) Dava

Toplum halinde yaşayan kişiler arasında çok çeşit ve sayıda anlaşmazlık ve çekişmeler çıkabilir. Her ne kadar kanunlar, kişilerin hak, yetki ve ödevlerini tesbit etmişse de, anlayış farkları ve menfaat duyguları, insanları devamlı surette, karşı karşıya getirmektedir. Böyle bir durumda kişilerin, yargı organlarından bir çekişme ve anlaşmazlığın çözülmesini veya hakkı olduğunu iddia ettiği bir şey veya durumun korunmasını isteyebilir. Çözümü veya korunması istenen husus, maddî bir iddiadır. Bu iddia ise yargı organlarında takip edilebilecek mahiyet ve nitelikte olacaktır.

Şu halde dava, mahkemede takibi mümkün bir çekişme veya anlaşmazlığın çözümünü veya bir hakkın korunmasını isteme hususunda kişilere tanınan yetkiyi kullanma halidir.

Bir davanın olabilmesi için :

1. Bir çekişme veya anlaşmazlık bulunmalıdır.
2. Korunacak bir hak mevcut olmalıdır.
3. İddia, yargı organlarına götürülebilecek nitelikte olmalıdır.
4. Dava hakkını kullanma yetkisi bulunan kişiler olmalıdır.

Bu unsurlar, bir davanın mevcut olabilmesinde dikkat alınacak asgari noktalarlardır. Bunların yanında gözönüne alınması gereken şekil ve usule ait unsurlar, daha ilerde, söz konusu edilecektir.

b) Hak

Hukuk, toplumu düzene koyan ve Devlet müeyyidesiyle kuvvetlendirilmiş olan kuralların bütünüdür. Hukukun toplumu düzene koyması, kişilerin görev ve yetkilerini bilmesi, başkalarının görev ve yetkilerine tecavüzü önlemesi suretiyle olmaktadır. İşte hukukun kişilere tanıdığı yetkilere, hak denilmektedir. Diğer bir tanımla hak, hukukun koruduğu ve kullanılması veya istifade edilmesi hak sahibinin iradesine bırakılmış menfaatlerdir.

Hak, mutlak olarak bir hukuk kuralından doğar ve ancak kişilere tanınmış bir yetkidir. Şu halde her hakkın hukuka, bir hukuk kuralına dayalı olması şarttır. Hukuk, toplumların düzenini, hak ise kişilerin menfaatlerini ifade eder. Bu sebeple hukukun genelliği yanında hakkın özelliği söz konusudur. Haklar genel olarak, kamu hakları özel haklar biçiminde iki ana bölüme ayrılır. Özel haklar ise, mutlak-nisbi, kişiye bağlı olan-olmayan, yenilik doğuran-doğurmayan şeklinde tali bölümlere ayrılmaktadır.

c) Dava Hakkı

Dava ile hak terimleri bir araya gelince, kişiler için yeni bir hak türü ortaya çıkmaktadır.

Gerçekten, daha önce belirttiğimiz gibi, her hak bir yetki ve kullanması kişilerin iradesine bırakılmış bir menfaattir. Ancak kişiler bu

haklarını kullanırlarken, her zaman ve her yerde başkalarının tecavüzlerinden masun kalamazlar. Bilerek veya bilmeyerek, kasdî veya kusurlu bir surette kişilerin, birbirlerinin haklarına tecavüzleri, onları kısıtlamaları, kısmen veya tamamen ortadan kaldırmaları mümkündür. Bu durumlarda hakkı kısıtlanan veya tecavüze uğrayan kişinin korunma talebinde bulunması tabiidir. Örneğin arazisi tecavüze uğrayan, alacağını tahsil edemeyen, miras hakkını alamayan kişinin yetkili makamlara başvurma hakları mevcuttur.

Şu halde kişi, hakkı olduğu veya kendisini haklı zannettiği hallerde, bu hakkını diğer bir kişiye veya Devlete karşı kullanma ve mutalebe etme (istem veya edimde bulunma) yetkisine sahiptir. Kişinin sahip olduğu bu yetkideki iki yönü (dualite) dikkat etmek gerekir.

1. Dava hakkı olan kişi, önce bu hakkını diğer bir kişiye karşı kullanmaktadır. Örneğin birisinde alacağı olan kişi, borçlu olan kişiye karşı dava açma yetkisini haizdir.

2. Yine dava hakkı bulunan kişi, bu davasının Devletçe görülerek çözümlenmesini isteyebilir. Kişinin Devlete karşı böyle bir talepte bulunma yetkisi mevcuttur. Bu yetki, tabiatıyla, dava hakkından doğmaktadır.

Demek ki kişi ister haklı ister haksız bulunsun, bir çekişmenin çözümlenmesini istediği takdirde Devletin böyle bir görevden kaçınması mümkün değildir.

Şu halde Dava Hakkı, bir çekişme veya anlaşmazlığın çözümünü veya bir hakkın korunmasını istemek hususunda, kişilere ve Devlete karşı kullanılması mümkün bir hak veya yetkidir. Ama bu hakkın önemli derecede usul hukukuyla ilgili olacağı daha ileriki bölümlerde açıklanacaktır.

HAKKIN KORUNMASI YOLLARI

Kişilerin, haklarını kendiliklerinden istihsal etmesi mümkün değildir. Ceza kanunları, kendiliğinden haklarını alanları veya buna kalkışanları cezalandırmaktadır. Nitekim Türk Ceza Kanununun 308-310 uncu maddeleri bir takım yasaklar ve cezalar getirmiş bulunmaktadır.

Kanunun 308 inci maddesine göre bir «Kimse hükümete müracaata muktedir olduğu halde iddia eylediği bir hakkı istihsal maksadıyla

eşya üzerinde kuvvet sarfıyla kendiliğinden hakkını ihkak ederse mahkum olur. Eğer fail eşya üzerinde değil de şahıslara karşı tehdit veya şiddet istimal etmiş olursa... mahkum olur.»

Gerçekten Devlet, kişilerin haklarını sağlama ve koruma görevini üzerine almıştır. Aksi halde haklardan ve hukuk düzeninden söz etmek mümkün olmaz.

Ancak bu kuralın bazı istisnaları vardır. Kişi, bazı özel durumlarda, kendi hakkını savunmak veya almak yetkisini haizdir. Hem hukuk ve hem de ceza alanlarında kişinin hakkını koruma veya savunma şekil ve şartlarını gösterir hükümler bulunmaktadır.

Şu halde hakkı savunma yolları başlıca iki ana bölüme ayrılmaktadır. Birincisi, kişinin hakkını, kendi gücü ile korumasıdır. İkincisi ise hakkın, Devlet gücü ile korunması halidir. Bu iki halin ayrıntılarını kısaca özetlemek suretiyle hak yollarındaki ayırım ve farklılıkları belirtmekte fayda vardır.

A — Hakkın, kişinin kendi gücü ile korunması.

Bazı durumlarda kişi, hakkını veya haklı olduğu hali korumak için Devlete müracaat etmeksizin kendi gücü ile sağlayabilir. Kanunlarımıza göre kendi kendine koruma hali başlıca iki surette olabilmektedir.

a) Meşru Müdafaa

Meşru müdafaa, kişinin mala, cana veya ırza yapılan tecavüzlere karşı savunmada bulunması durumudur. Hukuk veya ceza kanunlarında meşru müdafaada bulunan kişilere, cezaî veya hukukî sorumluluk yüklenmemektedir. Borçlar Kanununun 52 inci maddesi böyle bir hüküm getirmektedir. «Meşru müdafaa halinde mütecavizin şahsına veya mallarına yapılacak zarardan dolayı tazminat lâzım gelmez.»

Meşru müdafaanın olabilmesi için :

1. Bir tecavüzün bulunması,
2. Tecavüzün haksız olması,
3. Tecavüzün devam etmesi,
4. Tecavüzle müdafaa arasında makul bir nisbet bulunması gerekir.

b) Kuvvet Kullanma (İhkakı Hak)

Kişi, kendi hakkını korumak için bazı durumlarda kuvvet kullanabilir. Ancak kuvvet kullanma hali ile meşru müdafaa arasında bir fark vardır. Meşru müdafaa, kişinin kendisi veya başkasının can, mal, ırzına vaki bir tecavüz halinde yapılabilir. Kuvvet kullanmada ise, tecavüzün sadece, kişinin kendisi için yapılan saldırılarda söz konusudur. Bu konuda kanunlarımızdan örnekler verilebilir. Medeni kanunun 894/2 maddesine göre «Şiddetle veya hafiyen kendisinden alınan o şeyi, gayrimenkul ise gasıbı kovarak ve menkul ise cürmü meşhut halinde tutulan veya kaçarken yakalananın tamamıyla elinden alarak istirdat edebilir. Zilyed, halin haklı göstermediği cebir ve şiddet kullanmaktan içtinap etmekle mükelleftir.»

Borçlar kanununun 57 ve 267 nci maddeleri hapis hakkından söz etmektedir. 57 nci maddeye göre «bir kimsenin hayvanı diğerinin gayrimenkulü üzerinde bir zarar yaptığı takdirde, gayrimenkulün zilyedi o hayvanı zapt ve kendisine ita olunabilecek tazminat mukabilinde teminat olmak üzere yedinde hapsedmeye hakkı vardır. Eğer hal ve maslahat icabederse, gayrimenkul zilyedi o hayvanı öldürebilir.» 267 nci maddeye göre ise «Bir gayrimenkulün kiralayanı, nihayet geçmiş bir senelik ve ceryan etmekte olan altı aylık kiranın temini için kiralananın tefrişatına ve tezyinatına ve ondan intifai temine mahsus olup kiralanan dahilinde bulunan menkul eşya üzerinde hapis hakkını haizdir.»

Borçlar kanunu, kendi hakkını korumak için kuvvete başvurma şartlarını 52 nci maddenin üçüncü fıkrasında belli etmiştir. Maddeye göre «Kendi hakkını vikaye için cebri kuvvete müracaat eden kimse, hal ve mevkie nazaran zamanında hükümetin müdahalesi temin edilmediği yahut hakkının ziyaa uğramasını yahut hakkını kullanması hususunun pek çok müşkül olmasını men için başka vasıtalar mevcut olmadığı takdirde, bir gûna tazminat itası ile mükellef olmaz.»

Bütün bunlara göre kişinin kuvvet kullanarak hakkını koruması için şu şartlar gerekmektedir :

1. Bir hakkın mevcut olması.
2. Hakkın ziyaa veya tecavüze uğraması,
3. Zamanında hükümetin müdahalesinin temin edilememesi,
4. Tecavüzü men için başka vasıtaların mevcut olmaması.

Kuvvet kullanma halinde önemle dikkat edilmesi gereken bir husus vardır. Hakkı olan kişi, hakkını almak için, hal ve vaziyetin ve hakkın istihsalinin zorunlu kılmadığı vasıta ve fiillerden kaçmalıdır. Aksi halde hak ile mütecavize yapılan zarar arasında aşın bir nisbetsizlik olur ve bu durum kuvvet kullanmayı meşru halden çıkarır. Örneğin on liralık bir zararı kurtarmak için başkasına bin liralık zarar vermek, kuvvet kullanmayı haklı göstermez.

B — Hakkın, Devlet Gücü ile Korunması

Kural olarak kişi, hakkını Devlete başvurarak ve Devlet gücü ile korur. Toplumsal ve hukuki düzenin korunması ve toplumsal kargaşılığın önlenmesi bu suretle mümkündür.

Kişinin Devlete başvurarak hakkını araması, dava yoluyla olur. Mahkemenin bir anlaşmazlığın çözümünü istemek veya icradan alacağını tahsili talebinde bulunmak, Devlete başvurmak anlamındadır.

Hakkın korunması başlıca :

- a. İcra yoluyla
- b. Dava yoluyla korunabilmektedir.

a — İcra yoluyla.

Üzerinde anlaşmazlık olmayan ve resmî veya özel bir belgeye bağlı alacaklar için kişinin icra dairelerine başvurması, icra yoluyla hakkın korunması şeklindedir. Örneğin senete bağlı bir alacak vadesinde ödenmediği takdirde icraya verilmesi gibi.

b — Dava yoluyla.

Dava, mutlaka bir çekişme veya anlaşmazlık demek değildir. Bazı hallerde kişi, sadece, bir durumun tesbitini veya bir iznin verilmesini istemek amacı ile yargı organlarına başvurabilir. Bu sebeple dava yolunu önce iki bölüme ayırmak mümkündür.

1. Nizasız yargı

Çekişme veya anlaşmazlık konusu olmadan bir durumun tesbitini isteme halinde nizasız (çekişmesiz) dava olur. Örneğin evlenme yasaklığının kaldırılması, evlenmeye izin, verasetin tesbiti gibi.

2. Nizalı kaza

Çekişme veya anlaşmazlık sebebiyle yargı organlarınca yapılan işlem ve davalardır. Örneğin gayrimenkule tecavüzün önlenmesi, mülkiyet, miras, alacak davaları taraf teşkili suretiyle görülen dava biçimleridir.

Davalar nitelikleri itibarıyla de başlıca üç bölüme ayrılır.

1. Hukuk davaları

Hukuk mahkemeleri tarafından görülen ve bir şeyin yapılması, tesbit edilmesi veya değiştirilmesini amaçlayan davalardır. Hukuk davaları, tarafların iddiaları ile sınırlıdır.

2. Ceza davaları

Ceza mahkemelerince görülen ve bir tarafın cezalandırılmasını istemek amacı ile açılan davalardır. Ceza davasını kişiler kişisel hak olarak açabilecekleri gibi, kamu adına savcılar tarafından da açılabilir.

3. İdarî davalar

İdarî yargı yerlerinde bakılan ve idarenin eylem ve işlemlerinden ötürü hakları muhtel olanlar tarafından açılan davalardır. Bu davalar, iptal davası, tam yargı davası, yorum davası ve temyiz davası şeklinde

Hakkın korunması yollarını Özetlemek gerekirse şöyle bir sıralama yapabiliriz :

A — Kişinin kendi gücü ile hakkını koruması

- a) Meşru müdafaa
- b) İhkakı hak (Kuvvet kullanma)

B — Kişinin Devlet gücü ile hakkını koruması

- a) İcra yoluyla
- b) Dava yoluyla
 - 1. Hukuk davaları

2.Ceza davaları

3.İdarî davalar

Bu davaların nizalı (çekişmeli) veya nizasız (çekişmesiz) olması mümkündür. Her iki halde de çözümlenmesi gerekli bir dava mevcuttur.

DAVA HAKKININ ŞARTLARI

Dava hakkının kullanılması, sınırsız bir özgürlüğe tabi değildir. Kişilerin keyfi arzuları ile veya hiçbir sebep olmaksızın bu haklarını kullanmaları, Devletin yargı organlarını da işin içinden çıkılmayacak ölçüde bir iş yükü altına sokabilir. Adaletin, hak ve nisfetin doğru ve dengeli bir şekilde tayini, sınırsız bir biçimde kullanılacak dava hakları karşısında, güçlük arzeder.

Bu sebeple dava hakkı kullanılırken, bazı kullanma şartlarının mevcut olmasında bir zorunluluk bulunur. Bir dava hakkının kullanılabilmesi için :

a — Kişinin, dava hakkını kullanmasında bir menfaati olmalıdır.

Haklar, bir menfaatin elde edilebilmesi için kullanılmasına kanunların müsaade ettiği yetkilidir. Dava hakkının kullanılması da bir menfaati temsil eden yetkiden ibarettir. Şu halde dava hakkını kullanabilmek için, tecavüz veya ihlal edilen bir menfaatin bulunması gereklidir.

b — Dava hakkındaki menfaat, kişisel olmalıdır.

Bu husus, bir haktan doğan yetkinin kişiye ait olması ve ancak o kişi tarafından kullanılabilmesi esasından ileri gelmektedir. Hiç kimse, başkasının dava hakkını kullanamaz, zira başkasının kişisel menfaati başkasını ilgilendirmez.

c — Kişisel menfaatin halen mevcut olması gerekir.

Dava hakkının kullanılması için, kullanma sırasında bir menfaatin tecavüze uğraması veya ihlal edilmesi şarttır. Yoksa gelecekte tecavüze uğramasını tahmin etmek suretiyle dava hakkının kullanılması mümkün değildir. Örneğin mağazasının karşısında mağaza açacak bir kişinin kendi firma adını kullanması ihtimaline binaen dava açılmaz.

ç — Dava konusu olan menfaat meşru olmalıdır.

Kanuna uymayan, ahlak dışı bulunan veya bir hakkın suiistimali olan bir menfaatin korunmasını istemek mümkün değildir. Örneğin kumardan mütevellit alacağını dava etmek ahlaka aykırı olduğundan, böyle bir dava mahkemelerce dinlenmez.

Dava hakkının bizzat kullanılması kuralının bazı ayrıcalıkları vardır. Filhakika bazı durumlarda kanunun, hakimin veya yetkili makam veya kişinin vereceği izin ile başkasına ait dava hakkının kullanılmasına cevaz bulunmaktadır. Örneğin vasi, sulh hakiminin izni ile, vesayeti altında bulunan kişinin dava hakkını kullanabilir. Tüzel kişilikler, kendilerini temsil edenlere, dava hakkını kullanmak için izin verebilir. İcra İflas Kanununun 120 nci maddesi, bir alacaklının borçlunun haklarını; dava edebilmesini, icra memurunun müsaadesine tabi tutmuştur. Ancak burada söz konusu edilen hususun, davaya vekâlet müessesesiyle bir ilişkisi yoktur.

DAVA HAKKININ KONUSU

Dava, bir hakkın, bir menfaatin veya bir yetkinin tecavüze uğraması, yok edilmesi veya inkârı sebepleriyle ortaya çıkmaktadır. Bu durumda dava hakkı sahibi, hakkının korunması veya sağlanması talebinde bulunur. Bunun üzerine müracaatı kabule yetkili makam bazı tedbirler alır ve kararlar verir. Bu tedbir veya karar, dava hakkını kullanan tarafın hakkını tesbit ve tanıtmaya şeklinde olabileceği gibi talebin reddi biçiminde de tecelli edebilir.

Böyle bir sonuca ulaşabilmek için hak sahibi, bir yargı organından şunları isteyebilir :

- a — Çekişmeli hakkı tanıtmaya,
- b — Kanunî tedbirler alma,
- c — Delilleri tesbit etme,
- ç — İhtiyati tedbir veya haciz.

Şu halde dava hakkının konusu, yukarıda gösterildiği üzere, beş şekilde gözükmektedir. Hak sahibi yargı organından, bunlardan biri veya birkaçını konu olarak olmak suretiyle talepte bulunabilecektir.

a — Hakkı Tanıtma

Bir hakkın başkası tarafından tanınmaması ve kabul edilmemesi halinde hak sahibinin mahkemeye müracaatla hakimın müdahalesini talep etmesi mümkündür. Örneğin bir taşınmaz mala tecavüz halinde, hak sahibi bu tecavüzün önlenmesi suretiyle kendi hakkının varlığını mütecavize tanıtırır. Genellikle davaların büyük bir kısmı ve çeşidi, bu tür dava bölümüne sokulabilir. Alacak, miras, boşanma, tahliye, hizmet akdi gibi çok çeşitten konular, çekişme halinde bir dava konusu yapılabilir.

b — Tedbir isteme

Mahkemeden tedbir isteme biçimindeki dava konusu, çekişmeli veya çekişmesiz olabilecek bir durumun muhafazası için kanunda yazılı tedbirlerin mahkemeden istenmesidir. Ancak bu tedbirin, ihtiyati tedbirle ilgisi bulunmadığına dikkat etmek gerekecektir. Örneğin Medeni Kanunun 137 nci maddesine göre hakim boşanma davası halinde «Bilhassa kadının iskân ve infakına ve karı kocanın malî münasebetlerine ve çocukların muhafazasına müteallik muvakkat tedbirleri ittihaz eder. «Keza vesayet ve mahcuriyet hallerinde de mahkemeden kanunî tedbirlerin alınması istenebilir.

c — Davalar, deliller üzerine dayanır ve açılır. Bu sebeple bir dava açıldığında, davacının gösterdiği sebep ve deliller görüşüleceği gibi davalı olan kişinin de karşılıklı olarak göstereceği delillerin karşılaştırılması ve tartışılması gerekir. Ama delillere ait bir yargılama prosedüründen ayrı olarak ve müstakilen, delillerin de tesbiti mümkündür. Nitekim Hukuk Muhakemeler Usulü Kanunun 368. maddesine göre «İki taraftan her biri, derdesti rüyet bulunan davada henüz tahkik ve tetkikine sıra gelmemiş olan veyahut ilerde ikame edeceği davada dermeyan edilecek olan hususun şahit, keşif, ehli hibre veya diğer deliller ile tesbitini talep edebilir.» Kanunun 369 uncu maddesi ise müstakilen delil tesbitine aittir. Maddeye göre, «Kanunu Medenî hükmü mahfuz kalmak şartıyla ancak şimdiden zabıt ve tesbit olunmazsa ilerde zayı olacağı veya ikamesinde çok müşkülât çıkacağı melhuz olan deliller, bu fasıl hükmü-

ne tevfikân tesbit olunabilir. «Şu halde kanun kişiye, sadece delilleri tesbit ettirmek üzere mahkemeye müracaat hakkı tanımaktadır. Ancak delillerin tesbitinde bir menfaatin olması gereklidir. Keza hiçbir anlamı olmayacak bir hususun tesbiti de mahkemelerden istenemez. Mahkeme, öncelikle bu noktaları incelemekle yükümlüdür. Deliller tesbit edildiği halde tesbiti yaptıran kişi, dava açıp açmamakta tamamen muhtardır.

ç — İhtiyati Tedbir veya Haciz

Bir hakkın dava açmak suretiyle alınması veya korunması için aradan bir sürenin geçmesi ve bir takım işlemlerin yapılması gereklidir. Zira dava açma, diğer tarafa tebliğ etme, delilleri tesbit ve muhakeme gibi bir takım işlemlerin yapılması, belirsiz bir süreye tabidir. Halbuki öyle durumlar olabilir ki, geçecek bu süre içinde bir hakkın zayı olması, delillerin yok edilmesi veya zararın daha fazla büyümesi mümkündür. Örneğin başkasının arsasına tecavüz suretiyle inşaat yapılması halinde, eğer bu inşaat hemen durdurulmazsa, ileride karşılanması güç zarar ve durumlar ortaya çıkabilir.

Bu sebeple HMUK.nun 101 inci maddesine göre mahkeme, davadan önce veya sonra, aşağıdaki hallerde ihtiyati tedbir alınmasına karar verebilir:

1. Menkul veya gayrimenkul malların aynı münazaalı ise, bunun haciz veya yeddi adle tevdiine,
2. Münazaalı, şeyin muhafazası için lâzım gelen her türlü tedbirlerin ittihazına,
3. Kanunu Medenî ile muayyen hallerde nafaka alınmasına,
4. Ayrılık veya boşanma davası üzerine Kanunu Medenî mucibince icap eden muvakkat tedbirlerin icrasına karar verebilir.

Yine İcra İflas Kanununun 257 nci maddesine göre «Rehinle temin edilmemiş ve vadesi gelmiş bir borcun alacaklısı, borçlunun yedinde veya üçüncü şahısta olan menkul ve gayrimenkul mallarını ve alacak-

ları ile diğer haklarını ihtiyaten haczettirebilir. Vadesi gelmemiş borçtan dolayı yalnız aşağıdaki hallerde ihtiyati haciz istenebilir :

1. Borçlunun muayyen ikametgâhı yoksa,
2. Borçlu, taahhütlerinden kurtulmak maksadıyla mallarını gizlemeye, kaçırmaya veya kendisi kaçmaya hazırlanır veya kaçarsa,

Bu suretle ihtiyati haciz konulursa borç, yalnız borçlu hakkında muacceliyet kesbeder.»

Şu halde ihtiyati tedbir veya haciz, genel kural olarak, geciktirilmesi tehlikeli veya hiç olmazsa önemli bir zarara sebep olacağı anlaşılan hallerde mahkemelerce alınan kararlardır.

Ancak bu çeşit kararlar uzun süre yürürlükte kalmazlar. Bu ihtiyati tedbir kararı, derinlemesine bir araştırma ile verilmiş karar değildir. Karşı tarafın da haklı olabileceğini düşünmek gerekir. Böylece gerek çekişmenin sürüncemede kalmaması ve gerekse karşı tarafı da zarardan koruma kamacı ile HMUK, tedbir kararından kısa bir süre sonra asıl davanın açılmasını emretmiştir. Kanunun 109 uncu maddesine göre, «İhtiyati tedbir kararı, dava ikamesinden önce verilmiş ise, tatbik edilmiş olsun olmasın, kararın verildiği tarihten itibaren on gün zarfında esas hakkında dava ikamesi lâzımdır... Aksi takdirde ihtiyati tedbir, bir gûna merasime hacet olmaksızın kendiliğinden kalkar...»

İcra İflâs Kanununun 254 üncü maddesine göre ihtiyati hacizde bu süre 7 gündür. İhtiyati haciz suretiyle el konulmuş bir mal veya para hakkında istihkak davasının bu 7 günlük süre içinde açılması gereklidir. İhtiyati tedbir kararı dava yürütmekte iken istenmişse tabiatı ile yeniden bir dava açmaya lüzum yoktur.

İhtiyati tedbir veya haciz kararlarının bir özelliği de, nihai karar olmadığından, temyiz edilememesidir.

DAVA HAKKI EHLİYETİ

Dava hakkı, diğer haklar gibi, genel görünüm itibarıyla, kişilere kullanabilme imkânları veren bir yetkidir. Bir hakkı kullanabilme yetkisi bulunan her kişi, dava hakkını da kullanabilir. Bu sebeple HMUK. nun 38 inci maddesi, «Davaya ehliyet, Kanunu Medenî ile tayin olunmuştur.»

Medenî Kanuna göre «Her şahıs, medenî haklardan istifade eder. Binaenaleyh kanun daîresinde haklara ve borçlara ehil olmakta herkes müsavidir.» (Madde 8) Bu madde gereğince her kişi, medenî bir hak olan dava hakkına maliktir ve bunu serbestlikle kullanabilir.

Ancak medenî haklara sahip olan herkes bu hakları kullanamaz. Medenî kanun, hakları kullanma ehliyeti için bazı şartlar koymuştur. Kanunun 10 uncu maddesine göre «Mümeyyiz olan reşid, medenî hakları kullanmaya ehildir.» Mümeyyiz olmak demek, makul surette hareket etmek iktidarındır. (M. K. 13) Reşit olma ise, onsekiz yaşını ikmal ile olur ve evlenme kişiyi reşid kılar. M. K. II m.) Ayrıca kazaî rüşd kararı almak suretiyle de reşid olma durumunu dikkate almak gerekir. (M. K. 12 m.)

Şu halde dava hakkı ehliyetinin bulunabilmesi için kişinin, medenî hakları kullanma ehliyetinin bulunması şarttır. Dava ehliyeti, taraf olma ehliyetini de kapsar. Yani dava ehliyeti, davacı ve davalı olabilme yetkisini verir.

Gerek hukuk ve ceza usulü kanunları ve gerekse içtihat kararlarına göre dava ehliyeti aşağıdaki şekil ve suretlerle olmaktadır :

1 — Ana karındaki bir çocuk adına dava açılmaz. Bunun istisnası, babalık davasıdır. Ana, babalık davasını kendi veya çocuğu adına açabileceği gibi evli değilse, sulh mahkemesine müracaatla, gebe olduğunu bildirerek, babalık davası açması için bir kayyum tayinini de isteyebilir. (HMUK. 492-493 m.)

2 — Ölümler namına dava açılmaz. Zira kişilik, ölüm ile sona erer. Ancak görülmekte olan bir davada taraflardan biri ölürse, diğer tarafın talebi ile hakim davanın takibi için bir kayyım tayin edebilir. Mirasçıların hepsi meydana çıkarsa, kayyım vasıtasıyla davaya devam edilmesine lüzum kalmaz. (HMUK. 41 m.)

3 — Borçlu ölür de mirasının resmen tasfiyesi alacaklıları tarafından istenirse sulh mahkemesi, ölenin haklarını dava veya müdafaa için bir tasfiye memuru tayin eder.

4 — Mümeyyiz bulunan küçükler veya mahcurlar, ivazsız iktisap ve münhasıran kişiye bağlı hakları kullanabilirler. Bu hakları kullanma

ehliyeti olunca küçük ve mahcurların, gerektiğinde, bunların himayesini istemek hakları da bulunur.

5 — Ceza kanunu, 15 yaşını bitiren mümeyyiz küçükleri cezaya ehil saydığından, aleyhlerine ceza davası açılabilir. (T. Ceza K. 53 m.)

6 — Medeni hakları kullanma yetkisinden kısmen mahrum edilip de kendisine müşavir tayin edilen kişinin dava açabilmesi için, müşavirin reyini alması gerekir. (M. K. 379 m.)

7 — Velayet altında bulunan küçükler namına dava açma veya müdafaada bulunma baba tarafından yapılır. (M. K. 263 m.)

Velayet altında bulunmayan küçük veya mahcurlar adına iddia veya müdafaada bulunma ise, ancak vasileri tarafından yapılabilir.

8 — Kariya ait mallardan dolayı açılan davalarda karının koca tarafından temsil edilebilmesi ancak, aralarında mal birliği kabul edilebilmesi haline münhasır olup mal ayrılığı halinde koca, kariyı temsil edemez.

9 — Nişanın bozulmasında hediyelerin iadesi için açılacak davada husumet, bizzat nişanlıya müteveccihdir.

10 — Dava olunan para veya mal, davacı ile diğer mirasçılar arasında iştirak halinde olup iştirak halindeki şeyde tasarrufun, şeriklerin ittifakla verecekleri kararla olabileceği ve dava açma dahi bir tasarruf cümlesinden bulunmakla, sadece davacının dava hakkı bulunmaz.

11 — Kiracı, kira süresi içinde mecura vukubulan müdahalenin menini ve vukubulan zarar ve ziyanın tahsilini dava etmeye yetkilidir.

12 — Bir arazinin sınır ve miktarının tashihi için açılan davada husumet, sınırlarda görülen kişilere teveccüh eder. (5. H. D. 945/118-63)

13 — Dava ehliyetini haiz olmayan gayri reşide karşı açılan davanın reddi gerekmez. Veli veya vasisi davet olunarak duruşma yapılmak gerekir. (Yarg. Gen. K. 951/34-49)

14 — Dava ehliyeti, davanın her safhasında dikkate alınması gereken bir husustur. (4. H. D. 951/213)

15 — Vekil ile yapılan akitten doğan ihtilafa dair davalarda husumetin asile tevcihi gerekir. (3. H. D. 953/5090)

Tüzel kişilikler de bir davada taraf olma ehliyetine sahiptir. Tüzel kişilikler, özel veya kamu tüzel kişilikleri şeklinde olabilir. Özel tüzel kişiler, dernekler, ticarî şirketler, vakıflar ve kooperatiflerdir. Kamu tüzel kişileri ise Devlet, özel idareler, belediyeler, köyler ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıdır. Bunların tümünün bir davada davacı veya davalı olması mümkündür. Nitekim HMUK. nun 39 uncu maddesine göre «Ehliyeti haiz olan hükmî şahıslar, kanunî uzuvları vasıtasıyla ve icap eden mezuniyeti istihsal ile hareket ederler. «Özel tüzel kişiler tüzüklerinde temsil yetkisini kimin kullanacağını açıklamışlardır. Başkan, genel müdür gibi organlar, bir davada taraf olabilir. Kamu tüzel kişiliklerinde de, kişiliği en yüksek organı veya bu organın yetki verdiği kişi dava hakkını kullanabilir. Bu yetki genellikle mevzuatta belli edilmektedir. Buna rağmen yargı organlarının içtihatları ile de bu konular açıklığa kavuşmuştur. Bu hususta bazı örnekler verebiliriz.

1 — Umumî yola vukubulan tecavüzün menine dair olan davada dava hakkı ve husumet, belediyeye aittir. O yoldan yararlanan diğer kişilerin dava yetkileri yoktur. (I. H. D. 953/16)

2 — Davacı tarafından tarlası içindeki damın dahi kendi uhdesine tesciline ait açılan davada husumet, tapu idaresine izafetle maliye hâzinesine müteveccihdir. (I. H. D. 953/26)

3 — Köye ait suya müdahalenin menî, köye izafeten koy muhtarı tarafından ikame edilir. Köy ahalisinden bir kısmı böyle bir dava ikame edemez. (Yarg. Gen. K. 938)

4 — Limited şirketin borcundan dolayı şirket azasının şahsına husumet teveccüh etmeyeceği. (4. H. D. 940/1212)

5 — Ormana müteallik tecavüz, mülkiyet ve emsali adli kazaya tabi davaları Hazine avukatları değil Orman Gen. Müd.lüğü avukatları takip ve müdafaa edebilirler. (Tev. İçt. 948/16-19)

6 — Müdahalenin menî istenen yerin iki köy arasında müşterek meraya ait olmayıp bu meradan tarla açılan kısımlara inhisar ettiği anlaşılmasına göre husumet, köy tüzel kişiliğine değil bu tarlaları açan şahıslara teveccüh eder. (H. G. K. 949/5-23-21)

7 — Hazine avukatı bulunmayan yerlerdeki davalarda daireleri kendi amirleri temsil eder. (4 H. D. 951/1308)

8 — Memurların özlük işlerinden doğan anlaşmazlıklarda husumet, memuru tayine yetkili makama teveccüh eder. (Dan. 5 D. 951/454-883)

9 — Köye ait işde köy muhtarları dava açmaya yanaşmadığı takdirde kaymakamın yetki verdiği kişi değil, köy derneğinin bu iş için seçtiği kimse dava açabilir. (5 HD. 951/2549)

10 — Köyü temsil, köy derneği tarafından seçilen muhtara aittir. Köy tüzel kişiliği tarafından muhtar aleyhine açılacak davalarda köy derneği muvakkat bir temsilci seçer ve bu temsilci köyü temsil eder. Köyün, özel hukuktaki gayri mümeyyize kıyasen kayyım marifetiyle temsili caiz değildir. (5 HD. 951/4779)

11 — Genel bütçeye dahil dairelere ait her türlü dava ve icra takiplerinde temsil görevi Hazine avukatları tarafından yapılır. (2 HD. 951/7366)

12 — Hazine avukatı bulunmayan yerde millî eğitim dairesini amiri temsil eder. Mal müdürünün bu hususta yetkisi yoktur. (4 HD. 51/ 7508)

13 — Çiftçi malları koruma meclisi temsil yetkisini haiz olmadığından kendisine husumet teveccüh etmez. (5 HD. 955/132-713)

14 — Bankaya, İdarî ve kazaî mercilere karşı kanunen genel müdür temsil eder. Şubeye husumet teveccüh etmez. (Tic. D. 958/32-113)

15 — Köy namına hareket eden ve su tevzi eden kişinin mezruata su verilmemesi hizmet kusuru teşkil ettiğinden, açılan tazminat davasında husumet faile değil, onun mensup olduğu köy idaresine teveccüh eder. (3 HD. 958/734-661)

16 — 1706 sayılı Kanuna göre Jandarma genel komutanlığının hükmi şahsiyeti bulunmadığı cihetle komutanlık aleyhine açılacak davalarda husumet İçişleri Bakanlığına teveccüh eder. Mahallî Jandarma komutanlığının İçişleri Bakanlığını temsil yetkisi yoktur. (5. HD. 963/ 5279)

17 — Sözleşmeyi bankanın şubesi yapmışsa, şubenin dava hakkını kabul etmek gerekir. (5 HD. 963/1638)

18 — Umumî hıfzıssıha meclislerinin verdiği kararlardan dolayı açılan davalarda husumet vilâyet makamına teveccüh eder.

19 — İnzibat komisyonunun verdiği memuriyetten ihraç kararına karış açılan davada husumet, komisyon başkanına değil, o idarenin amirine teveccüh eder. (Dan. 5 D. 952/372-909)

20 — İdarî davalar, memurlara karşı değil, idari tasarrufları tesis eden idari makamlar aleyhine açılır.

21 — Kaymakamlıkça yapılan işlem, valiliğin tasdiki ile tekemmül ettiği takdirde husumetin, valiliğe teveccühü gerekir. (5 HD. 952/2294)

22 — İdarêi Umumiyeî Vilâyet kanununun 76 ncı maddesi gereğince özel idareyi vali temsil eder. Kaymakamların veya özel idare müdürlerinin temsil yetkisi bulunmamaktadır. O halde davada taraf olma yetkisi de münhasıran valiye aittir.

DAVA AÇMA

Dava hakkı, dava açmak suretiyle kullanılır. Yetkili bir yargı organının görev yapması veya dava edilenin haberli olup kendisini savunabilmesi için dava açmada zorunluluk vardır.

Dava açma, bir talebin ifadesi suretiyle olur. Bu ifade, sözlü veya yazılı olabilir. Sulh mahkemelerinde veya şikâyetle bağlı bütün davalarda sözlü talepte bulunmak ve bunun tutanağa geçirtmek şarttır. Halbuki asliye mahkemeleri ile diğer bütün yargı organlarında açılacak davaların yazılı olması gerekir.

Sözlü dava açmada, kanunen belli edilmiş bir şekil şartı yoktur. Yazılı dava açma, düzenlenecek dilekçe ile olur. Mevzuatta dilekçeler, bazı şekil şartlarına tabi tutulmuştur. HMUK nun 179 uncu maddesi, bu şartların neler olduğunu göstermiştir. Bu sebeple bir dava dilekçesinde şu hususların bulunması zorunlu olmaktadır :

1. Davacının adı ve soyadı, ikamet yeri (adres)
2. Davalının adı ve soyadı, ikamet yeri

3. Dava
4. Maddi olaylar
5. Hukukî sebepler
6. Sübut sebepleri
7. Cevap verme süresi
8. Sonuç (Neticeî talep)
9. Tarih ve imza
10. Dilekçenin ekleri.

Davacı ile davalının ad ve soyadları ile ikamet yerleri unsurları, açıklamaya lüzum kalmayacak hususlardır.

Dava unsuruna gelince, burada kısaca davanın ve talebin ne olduğu açıklanacaktır. Örneğin kiraya verilmiş binanın tahliyesi, araziye müdahalenin men edilmesi, alacağın tahsiline karar verilmesi vesair gibi talebin yazılması gerekir.

4 üncü unsur olan maddî olaylarda, dava konusunun nasıl ve ne şekilde meydana geldiği izah edilecektir. Örneğin dava konusu tahliye ise, böyle bir olayın nasıl meydana geldiği anlatılır. Kiracının kirayı ödememesi, birçok kere ihtar yapıldığı vesaire anlatılacak ve bu sebeplerle tahliye davası açılmak zorunluluğunun ortaya çıktığı belirtilecektir.

5 inci unsur hukuki sebeplerde, dava konusunun dayandığı mevzuat gösterilir. Örneğin dava konusu tahliye ise, bunun Gayrimenkul Kiraları hakkındaki kanun ile Borçlar Kanununun ilgili maddeleri şeklinde yazılması gerekir.

6 ncı unsur sübut delillerinde, davacı davasını isbat edecek hususları gösterecektir. Örneğin tanık ifadeleri, noter senedi, kira kontratosu, muhasebe defterleri vesaire sübut delilleri olabilir.

7 nci unsur cevap verme süresidir. HMUK. nun 195 inci maddesi gereğince davalı, esas dava hakkındaki cevabını, dava dilekçesinin kendisine tebliğ tarihinden itibaren on gün içinde bildirmeye ve davacıya tebliğ ettirmeye mecburdur. Ancak hakim acele hallerde bu süreyi kısaltabilir. Sürenin dilekçede belirtilmesinin, davalıya hatırlatma bakımından önemi vardır. Zira on günlük sürede cevap verilmezse dava inkâr edilmiş olacağı gibi, davacının iddialarına cevap, verme hakkını da kay-

betmiş olur. Ancak davalı inkârda bulunduğuna göre mahkemede bu inkârın sebep ve delillerini gösterme hakkı mevcuttur.

8 inci unsur olan sonuç, davacının talebini tekrar ederek mahkemeden bir karar istemesi ve ayrıca mahkeme masrafları ile vekâlet ücretinin talep etmesi bölümüdür.

Tarih ve imza hususları açıktır. İmza üzerine, dilekçeyi verenin tekrardan ismini yazmasında fayda bulunur.

Dilekçeye eklenecek belgeler, HMUK. nun 180 inci maddesinde açıklanmıştır. Buna göre davacı, davasını izah ve isbat için gereken belgeleri dilekçesine ekleyebilir. Bu belgelerin ne olduğunun dilekçeye yazılması ve birlikte mahkemeye verilmesi şarttır.

Dava, dilekçenin mahkemeye verilip kaydolunduğu gün açılmış sayılır. Müracaat, sulh mahkemesinde tutanağa geçirilmiş ise, tutanak tarihi, davanın açılış tarihi olur. Dava açılış tarihi, doğurduğu sonuçlar yönünden önem taşır. Gerçekten bir dava açılmakta esas hukuk ve usul hukuku bakımlarından bazı sonuçlar ortaya çıkar.

A — Esas Hukuk bakımından :

- a) Dava açılmakta zaman aşımı süresi kesilmiş olur.
- b) Dava, borçluyu mütemerrit duruma düşürür. Bu sebeple davalı, dava konusu alacağın faizinden sorumlu olur.
- c) Dava açılmakla, davalı hüsnüniyetli olsa bile, dava gününden itibaren dava olunan şeyin hasarından sorumludur.
- ç) Dava açılmakla, manevi tazminat gibi kişiye bağlı hakları sağlığında dava ettiği için bunlar varislerine intikal eder.
- d) Dava olunan şey başkasına temlik edilmişse onun için de yeniden dava açılır ve zarar ziyan istenebilir. (HMUK. 186 m.)

B — Usul Hukuku bakımından :

- a) Davalı, dilekçede belirtilen on gün içinde iddialara cevap vermek zorundadır. Aksi halde davayı inkâr etmekle, sadece, bununla ilgili müdafaada bulunabilir.
- b) Dava açılmakla dilekçede iddia edilenden başka şeyler ileri sürülemez ve talep genişletilemez.

c) Dava açıldıktan sonra davanın mahiyeti değiştirilemez. (HMUK 185)

c) Dava açılmakla davacı, diğer tarafın rızası olmadan davasını geri alamaz. (HMUK 185/I)

Dava dilekçesi, karşı tarafın sayısı kadar düzenlenir ve hepsine ayrı ayrı tebliğ edilir.

Dava açılması hakkında Yargıtayın bazı kararlarından örnekler vermek faydalı olacaktır.

«Mahkemeye hitaben çekilmiş telgraf ile dava edilerek zaman aşımı muhafaza edilmiş olur. H. Gen. K. 24.5.33»

«Hakim davacıya, davasında istinat ettiği mütenakıs sebeplerden birini tercih ettirdikten sonra mahkemeye devam etmelidir. 2. H. D. 933)

«HMUK. nun 179 uncu maddesinde yazılı kayıtları cami olmayıp ancak istenilecek izahat ile açıklanması mümkün olan dava dilekçesinin iptidai bir itirazla iptali istenmedikçe, resen reddi cihetine gidilmesi yolsuzdur. 5 H. D. 950/4509»

«Hükme bağlanmış olan bir davadaki davalı şey, artırılmak suretiyle tekrar dava edilemez. 4. Hd. 950/6827»

«Hukukî sebepler, kısmen arzuhalde mevcut olup kısmen de duruşmada izah olunduğu takdirde, dava dilekçesinin iptaline gidilmesi yolsuzdur. H. G. K. 952/142-13»

«Davacı, dilekçesinde Borçlar kanununun 41 ve diğer ahkamı ile Türk Ticaret kanununu istinat etmişse, haksız fiile dayanması, Ticaret kanununa dayanan iddiasından sarih bir feragati tazammun etmez. Mahkeme, davacının davasını yakinen beyan ettiği kanun maddeleri ile bağlı olmayıp hadisenin taalluk ve temas ettiği kanun hükümlerini de nazara almak ve buna göre bir karara varmak mecburiyetinde bulunmaktadır. Tic. D. 953/501»

«Dava dilekçesinin, cevap müddetini gösteren kayıttan yoksun bulunması, dilekçenin noksan bulunmak suretiyle iptali cihetine gidilmesini gerektirmez. 2 H. D. 962/418»

FERAGAT VE KABUL

Mahkemeye açılmış bir dava, yapılan muhakeme sonucunda, olumlu veya olumsuz bir şekilde sona ermek suretiyle belirmiş olacaktır.

Filhakika yargı organları, açılmış bir davaya bakmak ve bunu bitirmek zorundadırlar. Aksi halde kendi haklarında sorumluluk hükümleri işler. Böylece çekişme ve anlaşmazlık, yargısal bir hükümle sona ermektedir.

Ancak çekişme ve anlaşmazlığın sona ermesinin başka çeşitleri de bulunmaktadır. Bunlar, hukuk usulünde, feragat ve kabul müesseseleridir

Feragat, «İki taraftan birinin, netice-i talebinden vazgeçmesidir.» (HMUK. 91 m.) Feragat eden kişi, bir mahkûmiyetin sonuçlarına razı olur ve artık dava veya müdafaa hakkı kalmaz. Davanın takibinden feragat ile davanın geri alınması, tam bir feragat anlamına gelmez. Bunların aralarında mahiyet farkı bulunur. Davanın takibinden feragat halinde, başlanmış olan dava iptal edilir. Davasını geri alan veya sarfı nazar eden kişi, onu tekrardan açma yetkisini saklı tutar.

Feragat, bir hükmün bütün sonuçlarını hasıl eder. Bu sebeple malî kemenin ayrıca karar vermesine lüzum yoktur. Feragat dilekçesinin mahkemeye verilmesi ve diğer tarafa tebliği yeterlidir. Ancak feragat, bir mahkeme hükmü kuvvetinde olmadığı için aleyhine temyiz yoluna başvurulamaz.

Feragat, davanın bir kısmı veya tamamı hakkında olabilir. Davacılar birden çok iseler ve talep edilen hak da bölünebilirse davacının her biri kendi hakkından feragat vuku bulmuş ise, bu çeşit feragat, kesin bir hükmün sonuçlarını doğurmayıp sadece dava hakkını düşürür. Bu sebeple feragat eden dava açtığı takdirde mahkemenin, feragat olup olmadığını araştırması gerekir ve bunu bir kararla tesbit eder.

Feragat şarta bağlı olabilir. Örneğin karşılıklı bir davada (diğ er tarafın da iddiasından vazgeçmesi halinde feragat yapılacağı hakkında talepte bulunulabilir. Ancak şartsız feragat, diğ er tarafın kabul etmesine bağlı değildir. Halbuki davayı takipten vazgeçme, diğ er tarafın kabulüne bağlı tutulmuştur. Zira vazgeçme halinde, vazgeçen ilerde yeniden dava açabilecek ve diğ er tarafı rahatsız edebilecektir. Hasının böyle bir durumu istemeyeceği tabiidir.

«Yargılama sırasında taraflardan birinin noter senedi ile haricen davadan feragat etmesi kanunen muteberdir. Feragat senedinde yazılı şartlara diğer tarafın riayet etmemiş olması, feragat edilen davaya devam edilmesini istilzam etmez. Bu gibi hallerde davacı, usulü dairesinde, yeniden dava açabilir.» (Tic. D. 948/2319)

«Ceza davasında müdahale ederek zararının tazminini isteyen davacı, hukuk mahkemesine müracaat edeceğinden bahsile müdahaleden vazgeçeceğini bildirdikten sonra hukuk mahkemesinde tazminat davası ikame edebilir.» (4 Hd. 18. 12. 939)

«Davadan feragat diğer tarafın muvafakati aranmaz ve davanın esası tetkik edilmeksizin feragat dolayısıyla davanın reddi gerekir.» (T. D. 49/3103)

«Feragat, kati hükmün neticelerini tesbit eder. Feragatin, HMUK. 151 inci maddesine göre zapta geçirilip imza ettirilmesi lâzımdır. Ancak bu halde hüküm ifade eder.» (3 HD. 951/15586)

«HMUK. nun 91 ve müteakip maddelerinde vazgeçme hükme bağlanmıştır. İki tarafın mahkemede hazır bulunmadığı hallerde feragat, diğer tarafa tebliğ edilecek bir dilekçe ile vazih olarak yanılır. Ancak davaya esas olan haktan vazgeçmeler, usul hükümlerine değil, esas hukuk hükümlerine olduğundan, bu yolda tanzim edilmiş bulunan bir dilekçenin diğer tarafa verilmiş olması halinde tebliğ edilmediği ileri sürülerek hükümsüzlüğü iddia olunamaz. Haktan vazgeçildiğini gösteren dilekçenin, lehine olan bir kimsenin elinde bulunması, o vesikayı verenin rızasının mevcudiyetini ifade eder.» (HGK. 958/1-2/43)

«Ceza davası sırasında mağdurun şahsi davasından vazgeçmesine rağmen kamu adına ceza davasına devam olunarak sanığın cezalandırılmasına karar verilirse de sanık aleyhine tazminata hüküm verilemez.» (C. D. 963/4-131)

Kabul, «İki taraftan birinin diğerinin neticei talebine muvafakat etmesidir» (HMUK. 92)

Kabul dahi, mahiyet ve sonuçları yönünden, feragat gibidir. Kabul, bir yönü ile ikrara benzer ve aynı sonuçları hasıl ederse de, aralarında farklılıklar vardır. Aslında ikrar, bir hususun isbatına lüzum kalmaksızın diğer tarafın ileri sürdüğü maddî bir olayın doğruluğunu tasdik ve ka-

bul etmektedir. İkrar eden, olayı tartışabilir ve hukukiliği üzerinde durabilir. Kabulde ise, kabul eden taraf savunmadan vazgeçerek, davayı kabul eder ve diğer tarafın lehine sonuçlanmasına muvafakat etmiş olur.

Kabul de, feragat gibi, kesin bir hükmün bütün sonuçlarını doğurur. Bu sebeple ayrıca hakimın karar vermesine lüzum yoktur. Kabulde de, kısmen veya tamamen kabul olabileceği gibi, şarta bağlı da olabilir. Kabul için diğer tarafın rızası aranmaz. Zira kabul, tek taraflı bir hukukî işlemdir.

«Kabul, kesin bir hükmün bütün hukuki sonuçlarını hasıl eder. Kabulden sonra yapılan müdafaa ve verilen cevabın hükmü yoktur.» (3 HD. 857/691)

« İlk celsede davayı kabul eden davalının mahkeme masrafları ve avukatlık ücretine mahkûmiyeti lâzım gelmez. Davalının, mahkeme masrafları ve avukatlık ücretiyle mesul tutulabilmesi için dava ikamesine sebebiyet vermiş olması gerekir.» (HGK. 953/25911)

SONUÇ

Anayasa'mızın 31 inci maddesine göre «Herkes, meşru bütün vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak, iddia ve savunma hakkına sahiptir.

«Hiç bir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamaz.»

Görülüyor ki dava hakkı, sadece, medeni bir hak değil, aynı zamanda anayasal güvence altına alınmış bir hak, hatta görevdir. Hak olma niteliği, kişinin yasalarca kendisine tanınan yetkileri kullanmasından ileri gelmektedir. Gerçekten insanın maddî ve manevî kişiliğine, toplumun itibar veya aidiyet biçiminde tanıdığı hak veya varlığına bir el atma veya karışma durumunda, aynı kişinin bu hak veya varlığını koruması veya Devlet eliyle korunmasını istemesi, kendisine verilmiş medenî bir yetkinin kullanılmasıdır.

Diğer yönden dava hakkı, yasaların uygulanması, savsaklamaya mahal verilmemesi ve eşitsizliğin önlenmesi itibariyle de anayasal bir görevdir. Bu anayasal görevin, bir çeşit, vatandaş denetimi veya kamuoyu gözetimi şeklinde ifadesi de mümkündür.

Ŗu halde dava hakkı, bir yönden özel hukuka, kiŖisel hak ve yetkilere dayanırken diğerk yönden kamu hukukuna, toplumun düzenine ve kiŖiler arasındaki genel iliŖkilere dayanmaktadır. Hakların korunması ve kamu düzeninin sağılıklı bir biçimde güvence altına alınabilmesi için kiŖilerin, dava haklarını bilmeleri ve bunu kullanabilme bilincine varmaları gerekir.

Hakkın kuvvette olduğu deyimindeki «kuvvet» kelimesi, bilgi kuvvetini ifade ediyorsa, bu deyimi doğru kabul etmeli ve herkes dava hakkı konusunda, usul ve Ŗekillerinde kuvvetli olmalıdır. KiŖi ile birlikte toplumun yararı buradadır.

KIRSAL ALANDA YERLEŞİM DÜZENİ VE KONUT SORUNU

KURTULUŞ ŞİŞMANTÜRK

İçişleri Bakanlığı
Mah. İd. Gn. Md. Daire
Başkanı

Türkiye'nin hakikî sahibi, hakikî müstahsil olan köylüdür. O halde herkesten daha çok refah ve bunlara herkesten çok lâyık olan köylüdür.

M. K. ATATÜRK

GİRİŞ:

Ülkemizde yerleşim düzeni ve konut sorunu gerek şehirlerde ve gerekse kırsal alanda özellikle son zamanlarda büyük bir önem kazanmış bulunmaktadır. Bu konuda açık ve yeterli bir sistem ve politikanın halen saptanmamış olması ise, söz konusu sorunları giderek arttırmıştır. Sorun, kırsal alanda kentlere oranla daha değişik bir özellik ve önem taşımaktadır. Zira kırsal alan, kentlere göre daha büyük bir toplumu barındırmakta, bu toplumun tüm sosyo-ekonomik yapısı ise kent toplumlarınınkinden belirgin bazı farklılıklar göstermektedir. Buna karşın kırsal alan toplumu, gerek yönetimi ve gerekse ekonomik, sosyal ve kültürel gelişim bakımlarından hızla değişen ve gelişen çağdaş yaşam koşullarıyla aynı düzeye henüz ulaşamamıştır. Bu itibarla sorun, yalnız yerleşim düzeni ve konut sorunu değil kırsal alanın ve alanda yaşayan toplumun topyekûn kalkındırılması ve refahı sorunudur.

Kırsal alanda konut ve yerleşim sorunlarının henüz çözümlenememiş olması, ülkemizin genel ekonomisi ve sosyal gelişimini de olumsuz yönde etkilemektedir. Kırsal alanda iyi bir konutta yaşama olanağı bulamayan çalışabilecek yastaki köylülerin kentlere göç etmesi, bu kişilerin belirli bir süre üretici niteliklerinin tüketici hale gelmesine etken olmaktadır. Bu durum, bir yandan ülke ekonomisini, diğer yandan kentlerde yerleşim, konut, eğitim ve buna benzer sorunlar yaratarak sosyal yapıyı olumsuz yönde etkilemektedir.

Öte yandan yerleşim birimlerinin kırsal alandaki dağılımları da tam bir düzensizlik içindedir. Esasında, gerek bu birimlerin kırsal alana da-

ğlımlarını önleyen ve gerekse birim içi yerleşimi belirli ilkelere bağlayan yasal bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu durum, yerleşim birimlerinin giderek düzensiz bir biçimde artması sonucunu yaratmakta ve sorunu kırsal alan toplumlarının ekonomik ve sosyal yönlerden kalkınmalarını engelleyen ve geciktiren en belli başlı etkenlerden biri durumuna getirmektedir. Bu düzensizliğin önlenmesi ve yerleşim birimi sayısının azaltılması, kır toplumunun kalkınması ve refahı açısından önemli bir aşama olacaktır.

YERLEŞİM DÜZENİ :

Bu inceleme yazısındaki «yerleşim düzeni» kavramı, kırsal alan birim yerleşim ünitelerindeki yerleşim düzenini ifade etmektedir. Bu ünitelerdeki konutlar, genel hizmet binaları ve tarımsal yapı ve tesisleri içine alan ana birim ile ana birimin gelişme sahaları da gözönünde bulundurulmak suretiyle saptanacak gelişme bölgelerini kapsayan alanlar, birim ünitenin yerleşim alanını ve kırdaki imar kavramının esasını teşkil eder. Ancak kırsal alan birimlerinde, yerleşimi yukardaki biçimde tamamlayan ve belirli ilkelere bağlayan yasal bir düzenleme yoktur. Bu itibarla, genel olarak bir düzensizlik içinde bulunan konu hakkında bazı görüş ve önerilerin belirtilmesiyle yetinilecektir.

Kırsal alan yerleşim birimlerinde bir imar düzenlemesine gidilebilmesi için, önce yasa ve yönetmeliklerde yer alacak belirli kurallara göre, yerleşim alanları saptanmalı, daha sonra bu alanların krokileri ya da diğer bir anlatımla basit planlarının yapılmasına geçilmelidir. Bu iş gerçekleştirildikten sonra da birim imar planlarının yapılması (basit planlar değil) için gerekli çalışmalara başlanmalıdır. Kırdaki arsa sorununun ise, yerleşim alanları içindeki Hazineye ve Özel İdarelere ait taşınmaz malların bazı istisnalarla köy tüzel kişiliklerine devredilmesi suretiyle çözümlenebileceği görüşündeyim. Bu taşınmaz malların, yerleşim biriminin gereksindiği meydan, yol, hizmet bina ve tesisleri vb. için ayrılacak kısımları dışında kalanlarının belli edilecek esaslara ve mahalli koşullara göre gereksinimlere dağıtılmalıdır.

Yerleşim alanlarındaki imar düzenlemesi ile ilgili bir diğer Önemli nokta da yerleşimin sınırlandırılmasıdır. Bu aynı zamanda yukarıda da kısaca değinildiği gibi, kırsal alandaki yerleşim birimlerinin sayıca ve düzensiz bir şekilde artmalarının önlenmesi ve dolayısıyla ülkemizin ekonomik ve sosyal gelişimi ile de çok yakından ilgilidir. Zira yerleşim alanları dışında devamlı oturmaya mahsus konut yapımına izin veril-

memesi halinde, yerleşim birimlerinin gereksiz ve düzensiz olarak artması da önlenmiş olacaktır.

Kırsal alandaki konut sorununu ayrıntıları ile inceleyebilmek için konutun kısa bir tanımını yapmakta yarar vardır. Konut, etrafı kapalı, tavan örtülmüş, bir aile, bir kişi ya da topluluğun uyumasına, yiyip içmesine, dış tehlike ve etkilerden korunmasına, diğer kişi ve topluluklardan ayrı yaşamasına yarayan, doğrudan doğruya sokağa, koridora reva genel bir yere açılan, kendisine ait kapısı bulunan bir yerdir. Ev, çadır, mağara, kovuk v.b. gibi yerler de konut sayılır. Kırsal alanda bulunan konutlar aynı zamanda, hayvanların barınmasına ve beslenmesine yarayan ahır, samanlık, ağıl ve kümes ile ürünlerin saklanmasına ve araçların korunmasına yarayan ambar ve depoları da kapsar. Kalkınma planlarında ise konut, kişilerin barınma gereksinmesine cevap veren, tonluma yaşantısının sosyal ve ekonomik bakımından en önemli unsuru ve ulusal uygarlığın göstergesi olarak tanımlanmıştır.

Birinci, İkinci ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planlarının «Konut» bölümlerinin incelenmesinden, konut sorunu ve sektörüne genel kalkınma içinde; kırsal alandaki konut sorununa da genel konut sektörü içinde çok az yer ve önem verildiğini anlıyoruz. Kaldı ki uygulamalar, planlarda bu konuda öngörülen ilke ve tedbirlerin tam olarak yerine getirilemediği ve dolayısıyla istenilen hedeflere ulaşamadığını da açık bir biçimde göstermektedir.

Durum :

Kırsal alandaki konutların nitelikleri ile sayısal durumları hakkında Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında yer alan savı ve tablolar aynen aşağıya çıkarılmıştır. Bu bilgilere, Devletin, en yetkili örgütünce derinmiş olmaları ve bir kalkınma planında yer almaları nedeniyle, yenilerinin eklenmesi gereksiz görülmüştür. (x)

(1965 Nüfus sayımı sonuçlarına göre 10 binden az nüfuslu yerlerde konut sayısı 3 milyon 686 bindir. Kırdaki ortalama aile büyüklüğü 1930 da 6,02 kişi iken 1965 de 5,90 kişiye düşmüştür. 1972 yılı sonunda 10 binden az nüfuslu yerlerde konut stokunun 3.988 bin olacağı ve ortalama aile büyüklüğünün 5,83 kişi olacağı tahmin edilmektedir.

(x) Bu yazıda Kalkınma planından aynen alınan kısımlar (.....) arasında gösterilmiştir.

Kır Konut Stokunun Oda Dağılımı (1972)

Konutta Oda Sayısı	Konut Stoku	(a) Oda Dağılımı %	Toplam Oda Sayısı
1 Odalı konut	894.545	22,43	894
2 » »	1.629.962	40,87	3.260
3 » »	809.198	20,29	2.427
4 » »	480.972	12,06	1.924
5 » »	74.183	1,86	371
6 » »	99.304	2,49	596
Toplam	3.988.164	100,0	9.472

Kaynak : Devlet Planlama Teşkilâtı

(a) Oda dağılımı sütunu oranları Devlet Planlama Teşkilâtı Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporundan alınmıştır.

— 1972 Yılı kır nüfusu 23 milyon 251 bin kişi tahmin edildiğine göre oda başına 2.44 kişi düşmektedir. Konut başına ise 2.4 oda tahmin edilmektedir.

— İmar ve İskân Bakanlığının yaptığı 1963 örnekleme sonuçlarına göre, elde edilen oranların değişmediği varsayıldığında kır konutlarının yarısının sağlam, diğerlerinin çürük olduğu söylenebilir.

Hane halkı kolaylıkları olan konutların toplam içindeki payları

	Kasaba	Köy
Mutfağı olan	46,4	18,1
Banyosu olan	20,1	3,8
Gusülhanesi olan	49,4	53,7
Evin içinde helâsı olan	41,0	24,1
Musluk suyu olan	39,4	11,5
Elektriği olan	52,4	1,3
Havagazı, likit gazı olan	43,8	6,7

Kaynak : Devlet Planlama Teşkilâtı Konut Özel İhtisas Komisyonu raporu.)

Kırsal alanda yaşayanlar, konut yapımında, genellikle çevrelerinde bulunan ilkel yapı malzemelerinden yararlanmakta, bu durum konutların kalitesini düşürmekte, dayanıklılığının azalmasına neden olmaktadır. Doğu, Güneydoğu ve İç anadolu yörelerinde ana yapı malzemesi olarak kerpiç, moloz taş, orman içi köylerde tahta ve diğer bölgelerde ise kerpiç, tuğla veya biriket kullanılmaktadır. Bu suretle yapılan konutlar plandan ve sağlık koşullarından yoksun oldukları için yapılışından kısa bir zaman sonra faydalanılamaz hale gelmekte ve sağlıklı bir barınak görevi yapamamaktadırlar. Kısaca denilebilir ki; kırsal yerleşim alanlarındaki konutların yaklaşık % 60 - 70 i çağdaş yapı koşullarına uygun değildir ve kalkınma Planında da belirtildiği gibi % 50 si çürüktür.

Bütün bu nedenlerle kırsal alandaki konut sorununu çözümlemeyi amaç güdecek bölgesel ve mahalli planların, kalkınma planlarının kırsal alanın topyekûn kalkındırılmasına ilişkin ilkeleri gözönünde bulundurulmak suretiyle hazırlanması gerekmektedir. Burada önemli olan husus kırsal alandaki konut sorununun belirli verilere ve ilkelere uygun olarak planlanması ve bu planlara dayanak olacak yıllık konut gereksinmesinin en doğru biçimde saptanmasıdır. Bunun için de önce kırsal alanda genel konut sayımının yapılması gerekmektedir. Bu konudaki mevcut bilgilerin değişik tarihlerde ve değişik yöntemlerle derlenmiş olması, konut sorununun bütünüyle görülmesini ve ona göre çözüm yolları getirilmesini engellemektedir. Halen mevcut konutların kalitesi, kullanılan yapı malzemesi, yaş ve sağlığa uygunluk dereceleri yaklaşık olarak bilinmesine rağmen stok hakkında yeterli sayısal bilgiden yoksunluk, bu konudaki gereksinmelerin doğru bir biçimde saptanabilmesini de güçleştirmektedir. Kırsal alandaki konut gereksinmesinin sayısal tahmini aşağıdaki kriterlere göre yapılabilir. Bunlar aynı zamanda gereksinmeyi artırıcı faktörlerdir.

- a) Nüfus artışı,
- b) Asgari standardın altındaki barınakların yenilenmesi,
- c) Yenileme,
- ç) Tabii afetler,
- d) Kalabalığın giderilmesi çalışmaları,

**(Nüfus Artışı ve Ailelerin Küçülme Eğilimine Göre Kırdaki
Konut İhtiyacı (1972-1995))**

Yıllar	10 binden az yerler nüfusu (bin)	Hane halkı büyüklüğü (a)	Hane halkı sayısı (bin)	Konut ihtiyacı (bin)
1972	23.251	5.83	3.988	
1973	23.085	5.82	3.966	
1974	23.166	5.81	3.987	21
1975	23.184	5.80	3.997	10
1976	23.119	5.79	3.992	
1977	22.500	5.78	3.893	
1978	22.984	5.75	3.997	8
1985	21.519	5.70	3.775	
1995	16.300	5.60	3.920	

Kaynak : Devlet Planlama Teşkilâtı.

(a) Hane halkı büyüklüğünün her yıl 0.01 kadar azalacağı varsayılmıştır.

— 1972 yılında tasfiyesi gereken asgarî standardın altındaki konut sayısı 20 bindir.

— Üçüncü Plan döneminde yenilenmesi gerekli konut sayısı yılda 63 bin 490 olarak tahmin edilmiştir.

— Kırdaki yeni afetler nedeniyle meydana gelebilecek konut kaybı 28 bin olarak tahmin edilmektedir. Ayrıca Devletin geçmiş yıllar taahhüdünü tamamen yerine getirmesi halinde ek ihtiyaç 47 bin konut olabilecektir.

Kırsal alanda 1973 - 1977 yılları arasında nüfus artışı ve ailelerin küçülme eğilimlerinden doğacak toplam konut ihtiyacı 30.7 bin birim olarak tahmin edilmiştir.

Kır Toplam Konut İhtiyacı (1973 - 1977)

(Bin)

Yıllar	Asgari standartın altındaki barınakların yenilenmesi	Eskiye konutların yenilenmesi	Afetler nedeniyle yıkılmış konutların yenilenmesi	Olacak afet- lerden doğacak konut ihtiyacı	Demogra- fik değ. doğacak konut ihtiyacı	Toplam konut ihtiyacı
1973	4	63.5	9.3	5.6		82.4
1974	4	63.5	9.3	5.6	21	103.4
1975	4	63.5	9.3	5.6	10	92.4
1976	4	63.5	9.3	5.6		82.4
1977	4	63.5	9.3	5.6		82.4
Toplam	20	317.5	46.5	28.0	31	443.0

Kırsal alandaki konut durumunu ve gelecekteki konut gereksinmesini Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında yer alan rakamlarla sayısal açıdan saptadıktan sonra kısaca plandaki konut yatırımlarını belirleyen tabloyu gözden geçirmekte, bu konuda özel ve kamu yatırımları ve gecekondü ve köy konut yapımı uygulamalarındaki kamu katkılarının karşılaştırılması olarak belirlenmesi açısından yarar vardır.

Toplam Konut Yatırımları

	(1971 Fiatlarıyla) (Milyon TL.) <u>Üçüncü Plan Hedefi</u>
A — Özel Yatırımlar	41.806,1
B — Kamu Yatırımları	2.201,8
1 — Gecekondü uygulaması kamu katkısı	1.131,8
2 — Köy konut uygulama kamu katkısı	230,0
3 — Diğer kamu konut yatırımları	840,0
Toplam	44.007,9

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı gibi üçüncü planın konut sektöründe öngörülen yatırım hedeflerine göre, köy konut uygulamasındaki kamu katkısı, toplam konut yatırımları için öngörülen yatırım hedefinin % 0,55 i, kamu yatırımları için öngörülen harcama hedefinin ise % 14,9 dur. Bu durum, genel konut sektörü ve köy konutları için ayrılan kamu katkılarının, konunun önemine oranla yetersiz ve dolayısıyla o ölçüde sorunun çözülmesi açısından etkisiz olduğunu göstermektedir.

Bu sayısal açıklamalardan sonra konuyu, sorun haline getiren diğer etkenleri gözden geçirelim.

Yasal Durum :

442 Sayılı Köy Kanunu ve konuyla ilgili diğer yasalar, kırsal alandaki konut sorununu çözümleyecek nitelikte ve yeterlikte değildir. Bu itibarla bu konuda yeniden hazırlanan Tasarıların en kısa zamanda kanunlaşması gerekmektedir. Ancak, bu tasarılar yeniden gözden geçirilmeli ve tasarılarla konutla ilgili hükümler dışında; kırsal toplulukların sosyal, teknik ve kültürel bilgilerle donatılmasını, burada yaşayanlara tarım dışı alanlarda da ek istihdam olanaklarının yaratılmasını, güç ve olanaklarının pazar ekonomisine dönüşümünü, güçlü gelir kaynakları ile çağdaş mahallî yönetim sistemini sağlayacak hükümler konulmalı, kısaca, kırsal yerleşimin topyekûn güçlendirilmesi, tasarıların genel ilke ve hedefi olmalıdır.

Araştırma ve Sayısal Verilerin Derlenmesi :

Kırdaki konut sorununa çözüm getirebilmek için önce ülke düzeyinde bazı araştırmaların yapılması ve sayısal verilerin derlenmesi gereklidir. Bunun için kırsal alanda nüfus ve aile, ekonomi, sosyal yapı, toprak ve su, coğrafi durum, sermaye ve işçilik, yapı malzemesi ve ulaşım olanakları, endüstri, tarım, turizm ve maden kaynakları konularında ön araştırmalar ve bu araştırmaların sonuçlarına göre de kırsal yerleşimin bölgesel özelliklerini saptayan haritalar yapılmalıdır. Bu konuda, 1963 yılında Köy İşleri Bakanlığınca iller itibarıyla yapılan envanter çalışmaları, metodun geliştirilmesi ve alandaki değişimlerin muntazam olarak izlenmesi kaydıyla yararlı olabilir.

Örgütlenme ve Uygulama :

Kırdaki kişilerin veya küçük toplumların ekonomik ve teknik olanaklarının, söz konusu sorunu çözümlemeye yetmediği bir gerçek. Bu

nedenle konuya ilişkin plan, program ve girişimler, ulusal kalkınma planlarında öngörülen ilke ve hedeflere uygun biçimde hukuken görev, yetki ve sorumluluk verilmiş, malî ve teknik olanaklarla donatılmış örgütlerce yapılmalıdır. Burada bir noktaya daha değinmekte yarar vardır. Kır konut sorunu gibi ülke kalkınmasında önemi büyük, fakat o ölçüde de hukukî ve malî güçlükleri olan bir sorunun çözümlenmesi planlanırken, zamanlamanın iyi yapılması gerekmektedir. Bu, başarı şansını artırıcı en güçlü etkindir. Şüphesiz sorunun beş yıllık bir zaman dilimi içinde çözümlenmesi düşünülemez. O halde çalışmalara, ulusal olanakların yeterliliğine göre gerekli öncelik ve ivedilik verilmeli ve uygulamaya başarı oranı yüksek olabilecek pilot bölgelerde başlanmalıdır.

Sorunun Malî ve Teknik Yönü :

Kır konutlarının iyileştirilmesi veya yeniden yapılmasında iyi bir sonuç elde edilebilmesi için konunun malî ve teknik kaynaklarını iyi saptamak gerekir. Malî karşılık, esas olarak kişilerce sağlanmalı, Devlet, kişileri, bazı özel durumlarda doğrudan doğruya ve karşılıksız yardım yaparak veya krediler açmak suretiyle desteklemelidir. Devlet ayrıca bu konuda bazı teşvik tedbirleri getirmeli, örneğin bazı Devlet kuruluşlarınca üretilen malzemenin fiyatlarında indirimler sağlayarak konut maliyetlerini düşürme yoluna gitmelidir.

Bu arada konunun psikolojik yönü de gözden uzak tutulmamalıdır. Kır topluluklarının iyi bir konutta oturma sosyal bilincine kavuşturulması, konunun malî yanı kadar önem taşımaktadır.

Bu gün için kırsal alandaki konut yapımında en büyük aksama teknik yetersizlikten ileri gelmektedir. Sorunun planlanmasında teknik olanakların iyi saptanması, konut maliyeti ve dayanıklılığı ile çok yakından ilgilidir. Bu aynı zamanda teknik olanaksızlık nedeniyle ortaya çıkamayan bazı kişisel veya toplu girişimlerin gerçekleşmesine de neden olacaktır. Özellikle kırsal alandaki toplu konut yapımlarının teknik yönünün doğrudan Devletçe karşılanması veya Devletin bu konudaki örgütlere teknik yardım yapması gerektiği görüşündeyiz.

Konut Tipleri :

Kırsal alanda yapılacak konutlar için coğrafi, sosyal ve ekonomik özellikler gözönünde bulundurulmak suretiyle bölgelere göre konut tipleri saptanmalı ve bu konutların planları Devletçe çoğaltılarak birim

yöneticilerine bedelsiz veya çok az bir bedelle verilmelidir. Ayrıca yerleşim alanlarında, bu belirlenmiş tipler dışında konut yapımına izin verilmemelidir.

ÖNERİLER :

Yazımızın diğer bölümlerinde de belirtildiği gibi kırsal alandaki konut sorununun çözülmesi ve yerleşiminin bir düzene kavuşturulması, yalnız bu alanda yaşayanlar için değil, ülkemizin sosyoekonomik yapısı açısından da önem taşımaktadır. Özellikle kırdan kentlere doğru olan göçün kaynağında durdurulması, tarımda çalışan nüfusun yine o kesimde istihdamına olanak sağlayacak, şehirlerde büyük işsiz gruplarının oluşmasını önleyecektir. Bu durum aynı zamanda düzensiz kentleşmesinin doğal bir sonucu olan tüm sosyo-ekonomik sorunların çözümünün de başlangıç noktasıdır.

Bu kısa girişten sonra konuya ilişkin önerilerimizi ana hatları ile şu şekilde sıralayabiliriz :

1 — Kırsal yerleşim düzeni ile konut sorunu, kalkınma planlarının kırsal alanın kalkındırılmasına ilişkin ilkelerine dayalı olarak hazırlanacak bölgesel ve mahallî planlar içinde yer almalıdır. Bunun için Devlet, kırsal alandaki yerleşim düzeni ve konut sorunu konularında tutarlı ve devamlı bir politika saptamalıdır.

2 — Kırsal toplumlarda, konu ile ilgili sosyal değişimi hızla oluşturacak bir ortam yaratılmalıdır.

3 — Kırsal alanda yerleşim alanlarının saptanması ve yerleşim haritalarının hazırlanması için gerekli verileri elde etmek üzere nüfus ve aile, ekonomi, sosyal yapı, coğrafi durum, toprak ve su, ulaşım, sermaye, işçilik, tarım, endüstri, maden varlığı, turizm potansiyeli ve yapı malzemesi konularda ön araştırmalar yapılmalıdır.

4 — Konuyla ilgili tasarıların en kısa zamanda kanunlaşması için gerekli girişimlerde bulunulmalıdır.

5 — Konunun mali kaynak ve teknik personel gereksinmesi yönleri planlanmalı ve iyi koordine edilmelidir.

6 — Devlet, ucuz ve standart yapı malzemesinin elde edilmesi için kırsal alanda yapı malzemesi endüstrisi kurulmasını uzun vadeli ve az faizli krediler vermek suretiyle teşvik etmeli, hatta bu gibi girişimleri vergi bağışıklıkları ile desteklemelidir. Yapı malzemesi endüstrisinin kurulmasında, yerleşim birimleri çok dağınık bölgelere öncelik tanınmalıdır.

7 — Yerleşim alanlarının basit planları ve daha sonra da imar planları yapılmalı ve uygulanmalıdır.

8 — Yerleşim alanlarındaki arsa sorununa hukuki çözüm yolları getirilmelidir.

9 — Bölgelerin coğrafi, sosyal ve ekonomik özelliklerine, ailelerin büyüklük ve gelirlerine göre yeterince konut tipleri saptanmalı ve bunların planları çoğaltılarak birim yöneticilerine bedelsiz veya az bir bedelle dağıtılmalıdır. Devlet saptayacağı koşullara uygun tip konutları inşa edecek özel sektörü uzun vadeli ve az faizli kredilerle desteklemelidir.

10 — Yerleşim alanları ve saptanan tipler dışında konut yapımını önleyici hukukî tedbirler alınmalıdır.

11 — Toplu veya örnek konut yapımlarına, belirli kriterlere göre saptanmış pilot yerleşim birimlerinde başlanmalı, hatta uygulamanın başlangıcında inşaat ağırlığını Devlet üzerine almalıdır.

12 — Her ne sebeple olursa olsun toplu konut yapımı girişimlerinde, o bölgedeki dağınık yerleşim birimlerinin birleştirilmesi amaç edinilmeli ve bu gibi yerlere merkez köy niteliği kazandırılmalıdır. Bunun için de yeni kurulacak birimin sosyal, İdarî ve kültürel ve hatta bazı ekonomik yapı ve tesisleri doğrudan doğruya Devletçe yapılmalıdır.

13 — Kırsal alandaki yerleşim düzeni ve konut sorunu konularıyla ilgilenmek üzere imar ve İskân Bakanlığına bağlı yeterli yetki ve malî olanaklarla donatılmış bir örgüt kurulmalıdır.

14 — En kısa zamanda bir Köy Bankası veya Köy imar Bankasının kurulması sağlanmalıdır.

15 — Kırsal alan yerleşim birimleri çağdaş bir mahallî yönetim sistemine kavuşturulmalıdır.

SONUÇ:

Bu kısa incelemede Őu iki durumu saptamayı ve bunlardan birine çözümleri göstermeyi amaçlamış bulunuyoruz.

— Kırsal alanda yerleşimin dağılımı, birim içi yerleşim, konut nitelikleri ve konut yapımı bir düzensizlik içindedir. Kısa zamanda bir plan ve program içinde bu konuya gerekli değeri verilmesi zorunludur.

— Bu noktadan hareket edildiğinde, kırsal alanda sorunun yalnız yerleşimin ve konut yapımı düzensizliğinin giderilmesi olmadığı açıkça görölmektedir. Sorun daha büyüktür, daha kapsamlıdır. Esas sorun bu alanda yaşayan kişi ve toplumların bulundukları yerde refaha ve daha iyi yaşam koşullarına kavuşturulmasıdır.

Bu işe aynı zamanda topyekün kalkınmanın ve sosyal adaletin de bir gereğidir.

POLİS PLANLAMASI

ORHAN ZAİM
Tetkik Kurulu Üyesi

Kısım I PLANLAMANIN VETİRESİ

Polis Şefi suçların azaltılmasından, bastırılmasından, mal ve cana yapılacak kasdı hareketlerin önlenmesinden, esenliğin sağlanmasından ve sayısız kanunlarla kendisine verilen görevleri uygulamaktan sorumludur. Bu görevleri başarmak için örgütlenmeli, koordinasyon sağlanmalı birimler yönetilmeli ve amaçlara ekonomik olarak ulaşmak için şef de faaliyetleri kontrol etmelidir. Devletin üstlendiği hizmetleri başarmak için yaptığı masraflar gözönüne alınırsa, emniyet hizmetlerinin en başarılı, en ucuza mal edilmesinin gerekli olduğu anlaşılabacaktır. Eğer bu yapılmazsa suçlulardan zarar gören vatandaşlar yeni bazı manevî külfetlere de katlanacaklardır. Ayrıca polis hizmetleri etkili sonuçlar almaya yeterli değilse, bu kuruluşa düşen sorumluluklar ve amaçlar gerçekleşmemiş olacaktır. Bu halde halk örgütlenmiş suçluların merhametine terkedilmiş, bugün suiistimalleri cezasız kalan kötü memurlar, yarın ellerindeki örgütle, suçluların yanında yer alacaktır. Böylece halkın hizmetinde olması gereken mevkilere üçkâğıtçılar ve kötü kişiler atanacak ve sonuç da dramatik olacaktır.

Polis hizmetlerini başarı ile amaçlarına ulaştırmak için birbirine sıkıca bağlı üç yöntemin uygulanması gereklidir. Planlama, uygulama ve kontrol.

Bu üç yöntem arasında planlama esastır. Planlama olmadan etkili bir uygulama, koordinasyon ve kontrol mümkün olmaz.

1. Planlanmanın Tanımlanması

Planlama, kararlaştırılan bir amaca başarı ile varılması için, uygulanması düşünülen metod ya da yöntemin yaratılmasıdır. Günlük yaşantımızda planlama değişik biçimlerde karşımıza çıkar. Mühendislik ve ziraat planlar karşımıza ozalite basılmış çizgiler olarak, bütçe ile ilgili planlar masrafların planlaması yolu ile görüntü kazanır. Bir kuruluşun örgüt şeması, o birliğin personel dağılımını, askerî planlar ise öneriler, emirler ve haritalardan oluşur.

a)Planın Değeri

Plan değişik amaçlara hizmet eder.

i — Plan kararlaştırılan politikanın uygulaması olur, en yakın maksat ve amaçları tanımlayarak bunların başarılması için neler yapılması gerektiğini ortaya koyar. Planın başarısızlığa uğraması bir politikanın mevcut olmadığı ya da en azından mevcut olan politikanın kuruluş mensuplarınca iyi anlaşılmadığına işaret eder.

ii — Plan hem uygulama hem de eğitim için bir kılavuz görevini yapar. Plan örgüt mensuplarının hangi yöne yönetilmesi gerektiğini, faaliyetlerinin ne biçimde koordine edilmesi lüzumunu ve sorumluluğun kimlere düşeceğini belirtir. Böyle bir planın bulunmaması halinde örgüt mensupları bir düzen içinde, takım ahengi ile çalışacakları yerde, şaşkınlık, karışıklık, çekişmeler, sürtüşmeler içinde boğuşan bir kalabalık görüntüsüne girer.

iii — Planlama yöntemi, uygulama ve metodların geliştirilmesine devamlı bir dikkat sarfını sağlar.

iv — Ortada bir planın bulunuşu yapılacak kontrolün tutarlı olmasını ve başarının derecesini tespit eder.

v — Akılcıca hazırlanan bir plan örgütün maksadına ulaşması için kaynakların en ekonomik ve tutarlı olarak kullanılmasını sağlar.

2, Polis Planlarının Çeşitleri

Polis planlaması çeşitli şekilde tasnif edilebilir. Yapılan bir tasnifin ayrıntılarının tartışılabilirliğini baştan ifade ederek bir örnek verelim. Taktik, yöntem, uygulama, yönetim, özel amaç ve araştırma planları bu arada sayılmaya değer.

I — Yöntem Planları :

Yöntem planları, birliğin bütün memurlarının ister ön hat, isterse fonksiyonel görev yapsın yüz yüze gelebileceği her ahval için uygulanabilecek standart metodları ihtiva eder. Bu planlar, birliğin standart yürütme vetiresini iyileştirmek için düşünülmüştür. Birlik, ortaya çıkabilecek herhangi bir olayda en az karışıklık ve hata ile böyle bir planla çalışmasını gerçekleştirecektir.

Tespit edilen yöntem planları özel durumlar haricinde ortaya çıkabilecek her olaya uygulanabilecek esnekliktedir. Yöntem planları müdüriyet, şubeler ve daha küçük birliklerin ön hat faaliyetleri ile ilgilidir. Kayıtların tutulması, operasyon, gerekli araçların kullanılması için talimat, haberleşme ve sonuçtan rapor vermek yöntem planlaması ile ilgilidir. Keza bir binanın aranması, onun etrafının sarılması, binadan kaçacak olan bulunursa yapılacak işler yöntem planlamasının parçalarıdır. Sanıkların durdurulması, sorgulama, tutuklama, karakola şevki önceden planlanması ve nasıl hareket edileceği, memurlarca bilinmesi gerekli hususlardır.

II — Taktik Planlar :

Birlik mensuplarının özel durumlarda görev aldıklarında uygulanacak planlardır. Başka bir deyimle tespit edilen özel durumlarda taktik planlar uygulanır. Bir bankanın soyulmakta olduğu, bir cezaevinde isyan çıktığı, ya da bir toplum olayının çıktığı haber alınınca, alınacak tedbirlerin neler olacağı, hangi birliğin ne görev yapacağı ve nasıl hareket edeceğinin planlanmasıdır. Bu tip planların diğer örnekleri de sportif temaslarda, politik toplantılar gibi büyük kalabalıkların karışacağı sosyal olaylarda yapılacak işlerin önceden bilinmesidir. Bu alanda önem kazanmaya başlayan bir örnek de grevler ve grevcilerin çıkartacağı olaylardır.

III — Yürütme Planları :

Yürütme planları ön hat birliklerinin çalışma programlarını kapsar. Devriye, işlenen suçların tahkikatının yapılması, trafik kontrolü, ahlâk zabıtasını ilgilendiren olaylar, uyuşturucu madde kaçakçıları ile yapılacak mücadele, insan ve araç ve de kaynakların bu amaçlara yöneltilmesi, bunun yöntemlerinin tespiti ve alınacak sonuçların tahlil edilmesi bu arada savılabilir. Çıkarılacak devriyelerin hangi yörelere hangi saatte çıkartılacağı, nerelere nokta hizmeti konacağı bu tahliller sonucu ortaya çıkacaktır. İnsan gücü ve araçlar belli amaçlara kararlaştırılan yöntem içinde tevcih edilirse amaçlara başarı ile ulaşmak yürütme planları ile mümkün olur. Ön hat çalışmaları için en az on iki aylık bir devre için ortaya çıkacak ihtiyaçlar dikkate alınarak mevsimlere göre planlar yapılacaktır. Bunun yanında birden bire ortaya çıkan sosyal huzursuzluklar, hırsızlığın artması v.b. olaylar sonucu kısa vadeli planların yapılması da gerekebilir.

IV — Özel Amaç Planları :

Çok defa basın ve de halkın ilgisinin belli bir alana yöneldiği görülür. Bu takdirde polis birliği bazen kendi gücünün de üstünde olan bu belli konu için özel planlar hazırlamak zorunda kalır. Yurdumuzda bu alanda örnek olarak suçlu çocuklar ve trafik sorunları gösterilebilir.

V — Yönetme Planları :

Yönetme planları örgütlenmiş bir birliğin çalışma planlarını düzeltmekten çok, kurmay görevini görececek birimleri kurma, araç-gereç temin etme gibi sorunlarla uğraşarak ön hat birliklerinin görevlerini tam olarak yapmasını sağlamak için hazırlanan planlardır. Bu çalışmalar her üniteye verilecek görevler, yıllık ihtiyaçların (nedenleri ve miktarlarını da kapsamak üzere) saptanması, satın almalar ve personel (eğitim, terfilere karar vermek, disiplin sorunları ve personelin özel sorunları hapisanede ve hastahanede bulunanların durumları gibi) idaresinin planlamasıdır. Nüfusun artışı, sosyoekonomik yapıdaki karakter değişiklikleri, ticaret ve sanayi alanında husule gelen değişiklikler, oturma alanlarındaki farklılıklar bu arada yönetimin üzerine eğilmesi gerekli sorunlardır. Yönetim bu değişiklikler sonucu çıkan sorunlara uygun çözüm yolu getirecek plan hazırlamak zorundadır.

3. Planlama İçin Yapılacak Araştırmalar

Planlamanın en önemli unsuru araştırmalıdır. Araştırma için sistematik olarak bilgi toplamak, tutulan kayıtların bu bilgilerin toplanmasına yardımcı olacak biçimde düzenlemesi, toplanan bilgilerin dikkatle incelenip analizlerinin yapılması ve önemli sorun ve gerçekleri ortaya çıkararak sorunların çözülmesi için ayrıntılı önerilerin hazırlanmasına ait işlemlerdir. Araştırmalar, polis hizmetinin geliştirilmesi, yeni öğelerin bulunup uygulanması için yapılır. Keza değişik ünitelerdeki iş yükünün ne olduğunun bulunması, insan gücünün daha iyi kullanılmasını sağlar. Araştırma her birimin başarısını ve kişisel değerlerinin ortaya çıkartılmasına olanak verir. Bunun gibi halen uygulanmakta olan yöntemlerin değerlendirilmesi de ancak bu yoldan mümkün olabilir. Örneğin halen uygulanmakta olan devriye sisteminin yeterli olup olmadığı ve devriye memurlarının yeteneklerinin ne olduğu ortaya çıkacaktır.

Araştırmalar sonucunda elde edilecek veriler mevcut kuvvetin iyi kullanılması yollarını ortaya çıkartacaktır.

İ — Araştırmanın Amacı :

Araştırma gereği, her birimde aynı değildir. Planlama çalışmaları örgütün pek küçük bir parçasının uğrası olabileceği gibi, bütün kuruluşu içine alabilecek kadar şumullü olabilir. Planlama işi bir kişinin yada bir ünitenin uğraşı olabilir. Ancak planlamanın kabil olduğu kadar çabuk ve etkili bir biçimde gerçekleştirilmesinin bir gerek olduğu da unutulmamalı. Şüphesiz bu görev kime verildi ise sorumluluk da ona düşecektir. Ayrıca herkes ondan yada o üniteden ne beklediğini de bilecektir. Şüphesiz planlama genel kurullara riayet edilerek yapılacaktır. Hayali planların yada birlik mensuplarının tüm karşı çıkacakları düşüncenin geçerliliği yoktur. Sonuç olarak ortaya konulan plan uygulamaya konacak ve uygulama sırasında her adımda kontrol edilecektir. Polis şefi planların hazırlanması karar onun uygulanmasından da sorunlu kişidir. Ancak bütün örgütlerde bu görev bir başkası tarafından yürütülecektir.

4. Plan Örgütünün Biçimi ve Faaliyetleri

Planlama Örgütünün standart bir biçimi ve yurdumuzda uygulanabilen bir benzeri yoktur. Bunun için en mükemmel saydığımız Los Angeles Polis Birliği araştırma ve planlama birimini örnek olarak aldık. Bu örgütün faaliyet ve sorumlulukları aşağıda gösterilmiştir :

- i — Son gelişme ve metotlara göre polisi yönetme, yürütme konularını iyileştirmek,
- ii — Polis hizmetlerinde kullanılan form ve kayıtları standartlaştırmak,
- iii — Uygulamada olan ya da kanunlaşacak tasarıların birliğin faaliyetine nasıl etki yapacağını kestirmek ve halkoyunu uyarmak,
- iv — Suç istatistiklerini ve iş yüküne dair bilgi toplamak, incelemek, analizlerini yapmak ve yayınlamak,
- v — İcraat raporlarını yaymak,
- vi — Yeni çıkartılan tamimlerle eskilerinin ters düşüp düşmediğini kontrol etmek ve anlaşılmasını sağlamak,
- vii — Harita, şema, istatistiklerin hazırlanmasını sağlamak,

Araştırma ve planlama birimi bir müdür emrinde iki kısımdan oluşur. Her birine bir müdür muavini komuta eder. Analiz kısmı beş kısıma ayrılır. İdarî araştırma, bütçe, Cartography, istatistik ve tasnif bö-

lümü. Diğeri ise O. M. birimidir. Yıllıklar, emirler, formlar kısımlarını ihtiva eder.

İdarî Araştırma Ünitesi : Aşağıdaki görevlerden sorumludur :

— : Polis hizmetleri ile ilgili olan sosyoekonomik bünyedeki projeksiyonlar, detay eğilimlerini de inceleyerek uzun süreli planların amaçlarını tespit etmek.

— : Polis yönetimi alanında başlıca araştırmaları yapmak.

— : Kuruluşun başka üniteleri görevlerini yaparken uygulanabilecek İdarî tekniklerin araştırmasını yapmak.

Bütçe Ünitesinin görevleri şöyle saptanmıştır :

— : Kuruluşun bütçe teklifinin hazırlanmasında koordinatör olarak rol almak, ayrıca aktarmalar, geliştirme programları, başlıca yatırımlar konularını da içine alan ideal bütçe tekliflerini ve ona bağlı grafikleri hazırlamak.

— : Polis şefi ve kurmayı tarafından istenilen bütçe uygulaması, yönetimi yıllık raporunu hazırlamak için incelemeler, çalışmalar yapmak.

Cartography Birimi

— : Harita, şema, grafik gibi basılacak nesnelerin hazırlanması, düzeltilmesi, boyanması ve isteyen ünitelere dağıtılmasını sağlar.

— : Olağanüstü hallerde kullanılacak,

- a) Su baskınları, yer sarsıntıları, büyük yangınlar,
- b) Grupların ya da halkın çıkartacağı olağanüstü olaylar,
- c) Çıkan olayların görünüşü, suç eğilimlerinin saptanması,
- d) En çok suç işlenen bölgelerin tespiti,
- e) Eğitim amaçları için kuruluşun diğer birimlerince istenilen şema, harita, v.b. malzemelerin hazırlanmasında danışmanlık yapmak.

— : Özel durumlar, (maçlar, kapalı spor salonları v.b.) olayların çıkabileceği yerler ve mahkemeye sunulacak suç yeri haritalarının şemalarının hazırlanması.

—: Örgüt binaları için kullanılacak harp planları, oda levhaları, işaret ve diyagramların hazırlanması.

İstatistik Birimi :

— : Suç istatistikleri ile, ilgili diğer yardımcı malzemeyi değerlendirerek, polis birliğinin daha başarılı çalışabilmesi için yönetim birimlerinde gerek duyulan bilgileri yayımlar.

— : Gerekli görülen süreli istatistikleri hazırlayıp dağıtır.

— : Suç eğilimleri, işleniş tarzları, (Modus operandi), özel problemlerle ilgili raporlar ve araştırmalar hazırlar.

— : Birimin gerek duyduğu grafik ve istatistik şemalarını çizer.

— : İstatistik bilgilerinin değerlendirilmesinde diğer birimlerin çalışmalarına yardımcı olur.

— : Suç işleme (Modus operandi) kayıtlarının tutulmasını ve değerlendirilmesini yapar.

— : Suç raporlarını inceleyerek tasnif eder, başlıca kart delme (Keypunch) formlarını hazırlar.

Elektronik Beyin Ünitesi :

— : Elektronik ve mekanik araçların çalışmalarını yürütür.

— : Elektronik beyin programlarını saptayarak, bilgileri toplar ve gerekli raporları verir.

— : Modüs operandi kayıtları hariç, punch kartları ve kayıtlarını tutar.

— : Elektronik beyinlerle yapılan çalışmaları, teknik gelişmeleri izleyerek yöntemi ve kullanılan araçların iyileştirilmesini sağlar.

O. M. Birimi :

— : Kırtasiyeciliğin önlenmesi ve muamelâtın basitleştirilmesi için mevcut form ve işlemleri inceleyerek iyileştirmek.

— : Yeni form ve iş akımını geliştirerek onların uygulanmasını incelemek.

— : Kullanılan form ve metodları inceleyerek en etkili uygulamayı bulmak için, alanda araştırmalar yapmak.

— : Birliğin dışındaki kuruluşlarla temas ederek geliştirilen form ve standartların birliğe intikalini sağlamak.

— : Geçmişten günümüze kadar kullanılan form örneklerini tasnif ve muhafaza etmek.

Hukuk Bürosu :

— : Ön hatta çalışan personele danışmanlık yapmak.

— : Birliğin mevcut kanunlar, kanunlaşacak tasarılar karşısında durum ve problemlerini incelemek.

Yıllık ve Emirler Ünitesi :

— Birlik ünitelerine yürütme yöntemleri, uygulamadaki tamim ve emirlerin teminini sağlayarak kaynak bakımından yardımcı olmak.

— : Yürürlükteki mevzuatı tasnif ve verilecek emirlerin mevzuata uygunluğunu sağlamak.

5.Panama Ünitesinin Görevleri

Planlama ünitesinin görevini, eğer polis müdürünün کافی zamanı olsa idi, onun yapacağı planlama işlerini üstlenen birim diye tanımlanabilir. Planlama görevi bir kurmay hizmetidir. Bu büro, müdürün planlama işlerinin yapılmasında, İdarî planlama politikasının gerçekleştirilmesinde, ona yardımcı olur. Planlama bürosu, eğer ben emniyet müdürü olsa idim ne yapardım sorusuna cevap bulacak ve böylece varacağı karar ona görevini başarmakta yardımcı olacaktır.

Planlama bürosunun görevleri aşağıda sıralananlar gibi olabilir :

I — Yönetme dahil, birliğin bütün planlarını gözden geçirerek, analizlerini yapar ve bu planların günümüzde tutarlı olup olmadığına karar verir.

II — Birliğin amaçlarını kapsayan planları yenileştirir ve geliştirir.

III — Yönetme planları için Şb. 2, 3, 7, müdürlerine doğrudan ya da şefe iyileştirmeler için önerilerde bulunur.

IV — Yönetme planlarında yapılması istenilen iyileştirme ya da geliştirme çalışmalarında, birimlere yardımcı olur.

V — Müdür emri ile planlarını gözden geçiren, geliştiren, yenileştiren ilgili birimlere yardımcı personel sağlar.

VI — Yeni bir plan uygulamaya konduğunda, onun zayıf noktalarını arar, bulur, uygulayıcılarla tartışarak planın iyileştirilmesini sağlar.

Kısaca, planlama ünitesinin görevi birliğin örgütlenme, yürütme, yönetme bakımından günün her dakikasında çalışmalarını izleyerek, analizler yapmak, faaliyetlerin etkili ve ekonomik olmasını sağlamaktır. Zira ön hatta çalışanlar günlük problem ve yükler altında bu gibi planları hazırlamaya vakit bulamazlar. Bu nedenle görev planlama ünitesinindir.

6. Planlama Vetiresini Teşvik

Planlama vetiresi bütün birliğin en küçük parçasına kadar nüfuz edecek ve ancak böyle olduğunda faydalı olabilecektir. Bu nedenle planlama çalışmaları örgütün fonksiyonel her biriminin en küçük kademesine kadar ulaşmalıdır. Bu gerçek anlaşılınca planlama sorumluluğunun görev olarak bir kişiye verilemeyeceği anlaşılabacaktır. Planlama için bir birim kurmanın amacı, planlama vetiresini teşvik etmektir. Ancak planlama için bir ünitenin kurulması amacı gerçekleştirecekse, bu kuruluşun da sonu olacaktır. Kurulacak planlama ünitesi birliğin bütün planlama işlerini yapmamalıdır. Eğer böyle bir eğilime girilirse planlama birimi, planlama çalışmalarını teşvik etmekten çok, bütün çalışmanın kendi bünyesinde toplamaya gayret edecektir. Böylece, birlik içinde daha az planlama çalışması olacak ve birim kendi kuruluş amacına karşı çıkmış olacaktır. Böyle zararlı bir eğilimin doğmamasına dikkat edilmelidir. Planlama biriminin en önemli sorumluluğu, planlama çalışmalarını teşvik etmek olmalıdır. Planlama vetiresinin bütün birliğin ödevi olmasının iki önemli nedeni vardır. Birincisi planın uygulamasını yakacak olan personelin tecrübe ve bilgisi planın başarıya ulaşmasında başlıca etkidir. Bu yetenek olmayınca plan faydasız kalacaktır. İkinci sorun da planı uygulayacak olan personeli onun başarısına inandırabilecektir. Bu güvenin doğmasına başlıca âmil planın hazırlanması çalışmalarına onu uygulayacak olan personelin katılmasıdır. Planın hazırlanmasına, onu uygulayacak olan personelin katılması, müdür tarafından banların ödevlendirilmesi ya da özel bilgi ve tecrübeleri olan akıllıca seçilmiş kişiler arasından, komiteler kurulması ile mümkün olabilmektedir. Bazı hallerde planlama ünitesine bir kaç kişinin sürekli olarak tayini icab eder. Ayrıca planın hazırlanması sürecinde zaman zaman onu uygulayacak olanları davet ederek tartışmalar açılması faydalıdır. Bu kişilerin bilgi ve tecrübeleri planın başarılı olmasına imkân verecektir. Ayrıca bu kişiler uygulama sırasında, katkıları oluşu nedeniyle plana sahip çıkacaklardır.

7. Planlama Süresince Adımlar (Sıralar)

Planlama süresince başlıca beş esas vardır :

- i — Planın yapılması gereğinin kabul edilmesi,
- ii — Amacın tam bir tanımlanmasının yapılması,
- iii — İlgili ve ayrıntıların toplanması ve analizinin yapılması,
- iv — Planın ayrıntılarının ortaya konması,
- v — Plan uygulamasına etken olabilecek birimlerin işbirliğinin sağlanması.

Yukarda sayılan her adım gerçekleşirse, o zaman müdür planın hazırlanması sürecinde başarıya ulaşacağına, çalışmalara katılanları ikna edebilecektir.

a) Planın Gereğine İnanmak :

Eğer planın hazırlanması gereğine inanılmıyorsa, sonuç olarak plan yapılmayacaktır. Bu bakımdan planın hazırlanmasına gerek bulunduğu gerçeğinin, ortaya çıkartılmasına öncelikle çalışmalıdır. Polis oluşan olaylardan, yakın bir gelecekte daha ağır olayların gelebileceği sonucunu çıkarabilecek uyanıklığa sahip olmalıdır. Mevsimlerde suç işleme oranının değişik oluşu ve diğer nedenlerle suçların arttığı aylar vardır. Bu gerçekler planın yapılması gereğini ortaya çıkaracaktır. Değişik sosyal ve siyasal nedenlerle nispeten ufak alanlarda, büyük halk yığınlarının toplanması, polisin bu haller için özel planlar hazırlaması zorunluluğunu ortaya çıkartacaktır.

Plana duyulan gerek, birliğin başarısız ve çaresiz kalmaları hallerinde de anlaşılabilir. Bir uygulama başarısızlığa neden olduğu ya da talihsiz bir olay halkın birliğe karşı mevcut güvenini yıktığı zaman, uygulama ve sürecin bütün ayrıntıları gözden geçirilmeli ve başarısızlık nedenleri analiz edilmelidir. Ani olarak kazaların ve suçların artması, tutuklanan hırsızların adedine oranla, bulunan çalıntı eşya miktarının az oluşu, polis araçlarının zarara uğraması, bir sanığın yakalanmasında görülen başarısızlık, polis nezaretinden bir sanık ya da suçlunun kaçması, bir sanığın ya da polis memurunun karakolda yaralanması gibi uyarıcı olaylar, eski uygulama süreç ve planlarının yeniden gözden geçirilme gereğini ortaya çıkartır.

Pek doğaldır ki duyulan zafiyet, bir başarısızlığa neden olmadan önce, uygulama biçim, süreci ve mevcut planların gözden geçirilmesi, iyileştirilmesi, geliştirilmesi ve yenileştirilmesi çareleri araştırılmalıdır.

Bazen yapılmış planların dikkatle eleştirilmesi ile bunlar mümkün olabilir. Ama çok defa olayların ayrıntılarının analizi sırasında bu zayıf noktalar ortaya çıkar ve değişik yollardan yapılacak analizle süreçte ya da uygulamada değişiklikler yapılması gereği olduğunu saptar.

Çoğunlukla değişiklik ihtiyaçları, yapılan teftiş ve kontroller sırasında da ortaya çıkar. Bu nedenledir ki teftiş ve kontrol, yürütme ve yönetimin, en can alıcı unsurudur. Ancak plan olmadan teftiş ya da kontrolün kendiliğinden bir eksikliği ortaya çıkarabileceği düşünülemez. Onun için orta büyüklükteki bir birimin de planlama ve teftiş hizmetleri bir üniteye yer almalıdır.

Ön hatta çalışan birimler, hizmetlerini yönelttikleri alanda, süreci iyileştirmek için ihtiyaç duydukları tedbirleri kendileri bulmak zorundadırlar. Tabii bu gereğin yapıldığını izlemek de müdürün başta gelen görevidir. Birliğin görevini başarı ile yapıp yapmadığını anlamak için, kontrol ve teftiş örgütlerini kurmuş bulunan bir müdür, yürütmeye ortaya çıkan ihtiyaç ve tedbirlerin gerçekçi olduğundan daha emin olabilecektir. Eğer müdür bu görevi yapamıyorsa o takdirde planlama bölümü ihtiyaçları ortaya çıkarabilmek için teftiş sorumluluğunu da üstlenmelidir.

Hakikatte uygulama ve sürecinde var olan sorunlara, en gerçekçi çözüm yollarını, ön hatta çalışanların bildiği ya da bulabileceği görülmüştür. Problemlerin analizini yapmak, incelemek, önerileri değerlendirmek, uygulama imkânlarını araştırmak ve bunların muhassalasını olarak bir yeni uygulama biçimi ya da yöntemi getirmek planlama ünitesinin ödevidir.

b) Amacın Tanımlanması :

Planlamada ikinci adım yapılacak işin formüle edilmesidir. Bu yapılacak işin neden planlama yolu ile başarılabileceği sorusuna bir cevap teşkil edecektir. Amacın tanımlanması, hakikî maksattan sapma tehlikesini önleyecek ve konu üzerinde düşünmeyi kolaylaştıracak ve sağlayacak açıklıkta olmalıdır. Amacın iyi tanımlanması gerekli bilgi ve verilerin toplanması, konu ile ilişkin olmayan ayrıntıların araştırma dışında bırakılması planın hedef olarak çizilen amaca gitmesini sağlar.

Amacın açık ve tutarlı olarak tanımlanmasının önemi pek büyüktür. Böyle bir tanımlamanın olmaması halinde, plancı faydası olmayan bilgileri toplamak için zaman kaybına, amaca yönelmeyen yan yollarda çaba sarfetmesine ya da ortaya çıkmış olan ihtiyaca karşılık olmayacak bir plan hazırlamak tehlikesine maruz kalabilir. Tutarsız düşünceler sonucu, bazen uygulama imkânı olmayan bir planın hazırlanmasına neden olduğu da görülmüştür.

Amacı tanımlayan cümle, genel sorulara cevap teşkil etmelidir. Ayrıca amacın ne yoldan gerçekleştirilebileceğini de belirtmelidir. Örneğin bir hırsızlık suçunun sanığının tutuklanması isteniyorsa ve sanık çaldığı eşyanın bir kısmını bir yatağa teslim etmişse onun gelip bu eşyayı oradan alması ihtimaline karşı, yörenin gözaltına alınması mı, yoksa çaldığı eşyalardan bir kısmını satacağı yerlerin mi gözaltına alınması planlanmalıdır. Bu itibarla amacın tanımlanmasını yapan cümle kullanılacak taktiği açıklığa kavuşturmalıdır. Ancak çok defa bu sorunlara gerekli veri ve bilgilerin toplanmasından sonra çözüm bulunabilir.

c) Gereklî veri ve bilgilerin toplanması ve analizi :

İlgili verilerin analizi mühür ve planlama ünitesine, alınması gereken tedbir ve kararlar için olayın değerlendirilmesini yapma, planlanan harekâtın teferruatını hazırlamak ve bu planın başarı şansını incelemek imkânını verir. Bazı planlar, bilhassa operasyonlar planları, büyük mîkyasta yeri analizini gerektirir. Yapılacak planın maksadına göre verilerin mahiyeti, toplanma şekli, tasnif ve analizi değişebilir. Genel kural olarak verilerin toplanması Ne, Nerede, Ne Zaman, Kim, Nasıl ve Neden sorularına, analiz yapıldığında cevap teşkil edecek mahiyette olmalıdır. Bu ise; 1) Esas mesele nedir? 2) Çözüm Yolu nedir? sorularına bağlanır.

d) Planın Ayrıntıları:

Yapılan analizler sonucu bir planın hazırlandığını kabul edelim, bu basit bir yöntem olabileceği gibi, büyük bir birliğin ve araçların görev alacağı belli saatte başlayıp ve bitecek, emirlerle uygulama biçimi ve süreci belli edilecek kompleks bir plan olabilir.

Böyle şumullü planların ayrıntılarının hazırlanmasında, uygulamada görevli personelin yardımları faydalı olur. Ön hatta görev yapan

benzer sorunlarla uğraşan personelin bilgi ve tecrübesinden faydalanılarak hazırlanacak plan, akli ve uygulama olanağı olan bir planın ortaya çıkmasını sağlar.

e) İşbirliğinin sağlanması :

Bazı planların yapılmasına birden ziyade ünitenin katılması gerekir. Bu gibi planların hazırlanmasında operasyona katılacak ünite mensuplarının hazırlıkta bulunmasına ve önerilerinin ortaya konmasına fırsat verilmelidir. Yapılacak gayri resmî toplantılarda arkadaşça planın tartışılması, bunun en iyi hal yoludur. Bundan sonra ilgili her üniteden işbirliğinin şekli için muvafakat aranabilir. Anlaşma olmadığı hallerde müdür, planın aynen kabulü ya da ilgili ünitenin önerisini gözönüne olarak değiştirilmesini emredebilir.

8. Planın Uygulama Olanağı ve Ekonomik Oluşu

En iyi bir plan bile, uygulamaya katılan memurlar arzulu değilse ya da planın başarılı olacağına inanmıyorlarsa başarısızlığa mahkûmdur. Bunun için kişisel yeteneklere, memurların morallerine, ilgilerine, heyecanlarına, alt ve üst derecelerdeki âmirlerin liderliği gözönüne alınarak plan mütalâa edilmeli ve planın uygulanabilir olduğuna böylece karar verilmelidir. Yeter sayıda memur ve aracın mevcudiyeti de bir planın başarısına etken olacaktır. Ayrıca uygulanacak planın ekonomik olup olmadığı da müdür tarafından her zaman hesaba alınmak zorundadır. Rastgele yapılan masraflar zamanla halkın gözönünde en haklı harcamaları bile israf olarak şekillendirebilir.

9.İnceleme Raporu

Analitik çalışma raporu başlıca dört bölümü ihtiva etmelidir :

I — Yapılmış olan incelemenin eleştiri ve tartışmalara girmeden özet olarak amacı izah edilir.

II — Durumun değerlendirilmesi yapılarak maksada uygun amaç bildirilecek, bu kısımda hakikat ve veriler dikkatle tartışılacak, durum tavsif edilecektir. Bu arada planın ilgi çeken zayıf noktaları ve başarıya ulaşması için özel dikkat isteyen noktalar belirtilecektir.

III — Durumla ilgili her faktör tek tek tartışılacak, icab eden düzeltme ve iyileştirmeler de mütalâa edilecek ve yapılan öneriler eleştirilerek sonuca bağlanacaktır. Her sonuç tutarlı ve olumlu bir mütalâaya bağlanıp gereken öneri yapılacaktır. Mütalâada eleştirme yapılmayacaktır. Yapılan öneriler, çok detaylı olanlar hariç, verilmesi gereken talimatta belirtilecektir. Alınan konu sistematik ve mantıkî yoldan düzenlenmelidir.

IV — Ekler : Grafikler, Şemalar, haritalar bu bölümde yer alır. Bu bölüm inceleme raporunun iyice anlaşılmasını sağlayacak bilgilerden oluşur. Ayrıca verilecek emirler planın başlıca bölümleri, uygulama sürecini gösterir zaman tabloları, yazışmalar gene bu bölüme konulabilir.

10.Plan :

Plan, önerilen hareket üzerine alınan kararın uygulamasıdır. Polis planları mutlaka yazılı olmalıdır. Bunların yayınlanması halinde bazı yetkililerce eğitim, kontrol uygulama maksatları için kullanılması mümkün hale gelir. Planların yazılı hale getirilmesi bu planların kimler tarafından ve nasıl kullanılacağını belirtmesi şeklinde olur. Bunlardan bazıları genel emirler ya da görev talimatı haline gelebilir.

Plan yürütmeye konmadan önce geçerli değildir. Yürütmeye konurken yetki devri, yürütmeden sorumluların kimler olduğu belirtilmesi de gerekecektir. Planın yürütmeye konusu genellikle müdür tarafından imzalanan özel ya da genel bir emirle olmalıdır. Operasyon planları daha az şekle bağlıdır ve sözlü emirlerle yetinilir. Burada unutulmaması gereken önemli nokta, planı hazırlayan ünitenin emir verme yetkisinden yoksun olduğudur. Planlama ünitesinin müdürün arzusu hilafına daha üst kademelerin emriyle kurulması halinde, emeklerin boşuna harcanmış olacağından şüphe edilmemelidir. Plan uygulamaya konduktan sonra yürütmeye başarıya ulaşması için düzeltmeler (supervizion) yapılabilir. Maksada uyan bir kontrol sistemi planın başarıya varmasında önemli rol oynar.

11.Müdür Yetkileri :

Müdüre verilen yetkiler, bilhassa işleri örgütüne nasıl gördüreceği, kısıtlanmamalıdır. Aks halde en akıllı ve ileri görüşlü müdür bile kendisini deli gömleği içinde bulur ve kıpırdıyamaz.

Kısım II
ESAS VERİLERİN TOPLANMASI
PLANLAMA İÇİN TOPLANACAK VERİLER

- 1— Polisle ilgili bütün,
 - a) Kanunlar,
 - b) Tüzükler,
 - c) Yönetmelikler.
- 2 — Şehrin genel karakteri :
 - a) Polisin görev alanı,
 - b) Caddeleri ve uzunlukları,
 - c) Göller, ırmaklar, parklar ve gelişmemiş alanlar, kırsal alanlar,
 - d) Nüfus, yapısı,
 - e) Irk, sosyal ve ekonomik durum, sayımdan çıkartılacak hakikatler,
- 3 — Genel istatistikler,
 - a) Benzer şehirlerde her 1000 nüfusa isabet eden polis sayısı,
 - b) Polise yapılan masraflar nüfus başına düşen hisse,
 - c) Kişi başına işlenen suç miktarı,
 - d) Trafik kazalarındaki
 - I. Kaza sayısı,
 - II. Yaralı sayısı,
 - III. Kazadaki ölü sayısı,
 - e) Çocuk suçlu sayısı ve suç adedi,
 - f) İşlenen suçlarda,
 - I. Birinci sınıf suçlulardan tutuklananların sayısı,
 - II. Birinci sınıf suçlulardan mahkûm olanların sayısı,
 - III. Devriye memurları tarafından tutuklanan suçlu sayısı,
 - g) Suçlardan ele geçen,
 - I. Çalınan eşyalardan ele geçeninin oranı,
 - II. Çalınan otolardan ele geçeninin oranı,
 - h) Umuma açık yerlerde,

- I .Kumar oynatılan yerler,
- II .Fuhuş yapılan yerler,
- III .Uyuşturucu madde kullanılan yerler ve olay sayısı.
- i) Yukardaki suçlardan devriye memurları dışındaki dedektifler tarafından yakalananların sayısı.
- j) Trafik (aylık) senelik karşılaştırılarak,
 - I. Trafik suçundan tutuklananlar sayısı,
 - II. Trafik suçundan para cezası kesilenlerin sayısı,
 - III. Trafik suçundan kesilen para cezasının miktarı,
 - IV. Kayıtlı otomobil, motosiklet, bisiklet, kamyon, kamyonet, üç tekerlekli taşıt, at arabası, otobüs sayıları.

METROPOLİTEN UYGULAMALARIN FİNANSMAN SORUNLARI

Çeviren :
FETHİ AYTAÇ
İçişleri Bakanlığı
Mahallî İdareler
Genel Müdür Yrd.

İmar ve İskân Bakanlığı, İktisadî İşbirliği ve Kalkınma Teşkilâtı (OECD) ile ortaklaşa, 9-12 Aralık 1974 günlerinde İstanbul'da **Büyük İstanbul Bölgesi Kent İşletmesi Sorunları** konulu Uluslararası bir Seminer düzenlemiştir.

Bakanlık Makamının tensibi ile Mahallî İdareler Genel Müdürü Sayın Turgut Kılıçer ile birlikte izlemek ve değerlendirme paneline şahsen katılmak olanağını bulduğumuz bu seminerde OECD Uzmanı ve İtalya-Ferrare Üniversitesi mensuplarından Sayın Giorgio Stefani, metropoliten faaliyetlerle ilgili çeşitli ülkelerde kazanılmış tecrübeler ve karşılaşılmış finansman sorunları konusunda -çevirisini aşağıda aktardığımız- ilgiye değer tebliği sunmuştur.

Yazı hacmini genişletmemek için bazı dip notları ile sayısal bilgilere ilişkin tabloları çevirimize almadığımızı ve çeviride sık sık kullanma zorunda kaldığımız deyimlerden «Şehirsel Bölge» yi «Region Urbaine», «Şehirsel topluluk» deyimini «agglomeration Urbaine», mahallî idare ve bazen de yerel yönetim deyimlerini «administration locale» veya «autorité locale» karşılığında kullanmış bulunuyoruz.

Çevirinin bu alanda ilgili duyanlara ve çalışanlara yararlı olacağını umarız.

Çeviren

1 — ÖN BİLGİ :

Bir «Şehirsel Bölge» dediğimiz zaman bundan bir ana veya merkez şehir ile ona çok yakın ve nüfuslarının yoğunluğu ve faal nüfusun tarım dışı faaliyetlerde bulunmakta olması nedeniyle birbirine bağlı kasabalar, köyler, sanayi yerleşim yerleri... anlaşılır; bazen bölge bir gölü veya (Büyük İstanbul'da olduğu gibi) bir deniz kolunu da içine alabilir. İngiliz terminolojisinde bu deyimın karşılığı olan «metropolitan areas» deyince 100.000 veya biraz aşkın nüfusa sahip küçük şehirsel topluluk-

larda akla gelir; ama biz bu tebliğimizde metropolitenden söz edilince sadece etraflarındaki diğer tamamlayıcı yerleşim yerleri ile birlikte birkaç milyon nüfusa sahip büyük şehrsel toplulukları göz önüne alacağız. Hemen belirtelim ki metropoliten özellik, yalnız alanın miktar itibarıyla genişliğiyle veya orada yaşayan nüfusla belirlenmez; aslında bir «şehrsel bölge» birçok yapısal etkileriyle de ayrılık gösterir. Özellikle, kamu hizmetlerinden ve sosyal yararlardan (Public goods) daha çok faydalanmak isteği, metropoliten yaşamın organizasyonunun karmaşıklığı, bu nedenle de kamusal harcamaların önemi ölçülü ve dengeli bir artış yerine, aksine büyük bir farklılık yaratır. Alanın (mekânın) en iyi kullanılması ve düzenlenmesi çok nazik bir sorun halini alır; ve bu «tikanıklığı» giderme giderleri şaşkınlık verici rakamlara ulaşır. Bu durum şehrsel bölgenin, bilhassa merkez şehir açısından, optimal ölçüğü aştığının ve kamu hizmetlerinin normalin üstünde pahalıya mal olduğunun işaretidir.

Ne var ki, bu bir genellemedir. Gerçekte bir şehrsel bölgenin kendine özgü nitelikleri vardır. Örneğin :

— **Metropoliten alan gelir ve harcamaları, sadece bir ülkeden diğerine değil, aynı ülke içinde bile değişiklik gösterir.** Bu nedenle, alınacak örnekler ancak o modele yakın diğer bölgesel şehirler için anlam taşır ve yararlı olabilir;

— **Çeşitli ülkelerdeki farklılıklar, gelir gider yanında, mahalli idarelerin yetkileri ve diğer özellikleri ile de yakından ilgilidir;**

— **Şehrsel bölgenin mâliyesini, ülkenin diğer ekonomik ve malî görünümünden ayrı değerlendirmekte yanlış olur.** Metropoliten alan mâliyeleri, malî ve siyasal etkenler arasında bir karşılıklı uyum, ana şehirler ile çevrelerindeki tamamlayıcı yerleşim yerleri arasında akla uygun bir düzenleme... sorunudur. Bu nedenle şehrsel topluluk maliyeleri, bir yandan çeşitli mahallî otoritelerin bölük pörçük niteliğini öte yandan üst düzeydeki otoritelerin malî müdahalelerini göz önünde tutmak zorunluluğundadırlar. Ayrıca bu bölük pörçüklük, dağınıklık görülecek hizmetlerde daha belirlidir. Örneğin, nüfus hareketleriyle ilgili hizmetler şehir siniriyle bağdaşan bir ölçekte görülmekte olabilir; ama şehir içi ulaşım, su, kanalizasyon... için durum çok kere farklıdır.

Mahallî otoritelerin (idarelerin) yetkileri ülkeden ülkeye ve bir ülkede kamusal hizmetleri görmeye yönelmiş olup ta çeşitli adlarla anılan

kamu kuruluşlarının var olup olmasına göre büyük farklılıklar gösterir. Örneğin İtalya'da ilk ve orta öğretim görevlilerinin ücretleri doğrudan doğruya Devlet tarafından ödenir; belediyeler ve iller bina temini ve diğer yardımcı hizmetleri üstlenirler. Oysa Kuzey Amerika'da öğretmenlerin ücretleri bütün ağırlığı ile okul birlikleri (schools districts) denen mahallî kuruluşlarca karşılanır.

Genellikle, hizmetlerin mahallî otoriteler arasında bölüşümü bir ülkeden diğer ülkeye çok değişiklik gösterdiği gibi mahallî idarelerin hemşehrilerin serbestçe karar almalarına ve vergi koyabilmelerine bağlı olduğu hallerde aynı ülkede bile bir şehrsel topluluktan diğerine çok farklılık gösterir. Bu nedenle, bir şehrsel bölgenin içinde de önemli farklılaşmalar doğabilir. Amerika Birleşik Devletlerinde durum böyledir ve merkez şehrin, banliyösü tarafından «malî bakımdan istismar edilmesi» buna bir örnektir. Kara Avrupası ülkelerinde, olağan olarak, bu farklılık daha azdır; çünkü onlarda zengin aileler çoğunlukla merkez şehri terk etmemektedirler ve şehrsel hizmetlerin kamusal finansmanı sistemi daha birbirine yakındır.

Bu özet ön bilgiler, genel ve soyut çözüm yollarının, büyük şehrsel toplulukların somut sorunlarını çözmeye çok az cevap verebileceklerini, bu topluluklar için daha tutarlı ve geçerli ara tedbirler uygulamanın gerektiğini ortaya koymaktadır. Anlaşıyor ki, bu tedbirler parasal koşulların ve sosyal ve siyasal ortamın çok dikkatli incelenmesine dayanacak ussal bir nitelik taşımalarıdır. Denebilir ki, metropoliten maliye işlerinin, sadece teorilerle çözümüne olanak yoktur.

Malî sistemler, özellikle mahallî düzeyde, çok değişiktir. Şehrsel hizmetleri finanse edebilmek için yeni vergiler konulması önerilebilir yahut esasen var olan vergiler, bazı eklentilerle, kabul edilebilir. Ama yeni bir vergi, sadece başka ülkelerde iyi sonuç veriyor diye, ülkenin vergi sistemine katılamaz. Örneğin bu sözler, şimdiye kadar Amerika Birleşik Devletlerinde, şehrsel hizmetlerin finansmanının başlıca aracı olan «mülk vergisi = property tax» veya İngilizlerin emlak vergisi için söylenebilir.

Bu konuda sadece fiskal sistemin yapısı değil, ayrıca maliye yönetiminin vergilendirilebilecek matrahı ve mükellefler tarafından başvuru vergi kaçakçılığı yollarını iyi tahmin etmesi ve değerlendirmesi önem taşır.

2—ŞEHİRSSEL TOPLULUKLARIN İHTİYAÇLARI KARŞI- SINDA HÜKÜMETLERİN DAVRANIŞLARI VE UYUM ÇABALARI :

Bilindiği gibi, şehrsel bölgeler, şehrsel büyüme ile sanayi ve ticaret girişimlerinin yoğunluk kazanmasının yarattığı bir olgudur.

(Nüfus 1-3 milyon arasında olan metropol şehir sayısı 1920 de 17, 1950 de 44, 1960 da 66 ve 1970 te 90,

Nüfusu 3-5 Milyon arasında olan metropoller sayısı 1920 de 1, 1950 de 5, 1960 ta 12 ve 1970 te 13 idi.

Nüfusu 5 milyonu geçen metropol şehir sayısı 1920 de 1, 1950 de 5, 1960 ta 6 ve 1970 te 13 oldu.

Belirtelim ki Londra ve Newyork gibi en eski metropollerde artık bir nüfus azalması başlamıştır.)

Bu oluşuma ne yerel yönetimlerin ve ne de Hükümetlerin zamanında ayak uydurması mümkün olmamıştır. Bu sebeple

Zamanın akışı içinde eski önemini kaybetmiş durumların mirası olan, metropoliten yönetim mâliyesini sıkıntıya sokan çelişkilerden biri budur. **Öyleyse, büyük şehrsel toplulukların malî bunalımını çözmesini öncelikle siyasal güçlerden istemek gerekir.**

Örneğin **İtalya'da** mahallî idare mâliyesi, belediyelere dayanır. Belediyeler ise inanılmaz ölçüde değişik boyutlardadır : Birkaç yüz in sanın yaşadığı, bir avuç alana sahip yerlerle Roma, Napoli, Milano gibi büyük şehirlere kadar... Bu şehirler arasında malî eşgüdüm sağlamak belediye yönetimlerinin kararlarına ve bir dereceye kadar, İtalya'da mevcut, «bölge yönetimi» nin anlayışına bağlıdır.

Resmen metropoliten bölgenin bir malî bütçesi olmadığından ve bu bölgede yer alan belediye bütçeleri arasında eşgüdüm de bulunmadığından, şehrsel kamu hizmetlerinin görülmesinde ya hizmet karışımları veya yetersizlikler görülmektedir. Bölgesel vesayet otoritesi, bölgedeki faaliyetleri dolayısıyla yetkisi alanı içindeki şehrsel toplulukların faaliyetlerini planlamakla görevli ise de gücü malî olanaklara bağlıdır ve bu olanaklar ise çok yetersizdir.

tır; ancak Milâno'nun yıllık bütçeleri anılan Plan'ın tavsiye ve tedbirlerine uymağa zorunlu kılınmayıp gittikçe ağırlaşan malî bunalıma uyma zorunluğu esas alındığından bu yıllık program bir iyi niyet çabasından öteye değer taşımamaktadır.

İtalya'da mahallî maliye, özellikle büyük şehirlerin mâliyesi, 1973-1974 yılında yapılan bir malî reform sonunda daha güçsüz ve çıkmaz hal almıştır; çünkü bir reform yerel yönetimlerin özerk malî gelirlerinin büyük bir kısmını kaldırarak yerlerine her sene küçük yüzdelere halinde artış gösterecek bir «fon» ikâmet etmiştir, ama bu artış yüzdesi kamusal giderlerin artış oranının çok altındadır. Üstelik kentsel teşebbüslerin zararları malî bunalımı artıran bir etken olmaktadır.

Bu gün bir şehirselle malî bunalım ancak Devletin belirli amaçlı yardımları ve üst mercilerin gelirlerinin bölünmesi ile hafifletilebilir. Belediyelerin idari yetenekleri elverdiği takdirde, borç alma olanakları vardır; fakat borçlanmanın ancak çok önemli hizmetlerin karşılanması giderlerine hasredilmesi gerekir. Gerçekte, sınırlı tutulması olanağı olan harcamalar yapı

Bunlara karşı, belediyelerin ve diğer mahallî yönetimlerin yapılarını tümünden değiştirmeyip yeni gereklere göre uyumlarını sağlamayı düşünenler vardır ki bunlara da «**yapısalcılar**» diyorum. Yapısalcılara göre, her şehirselle hizmetin iyi organizasyonu, niteliğine ve kuruluş amacına uygun özel bir yönetsel ve malî çözümü gerekli kılar. Bu düşüncede olanlar, işlerin çok «bürokratlaşmasından» ve «devleşmesinden» de ürkmektedirler. Örneğin onlara göre polis hizmetleri, su ve kanalizasyon işleri bölge ölçeğinde düzenlenebilirse de okul hizmetlerinin bütün bölgede tek bir yönetimde toplanması gerekmez. Bu nedenle hizmetin özelliğine ve yerel geleneklere göre farklı çözüm yolları kabul edilmesi tercihe değer.

Bu tercih, emlak vergisi, satış veya muamele vergisi, motorlu taşıtlar vergisi, eğlence vergisi, gelirler üzerine konacak mahallî bir vergi, katma değer vergisi, değer artış vergisi... gibi finansman kaynakları açısından da geçerlidir.

Yapısalcılar ayrıca, limanlar, hava meydanları, ormanlar ve bahçeler, hastahaneler v.b.... gibi birçok hizmetlerin özel yetkileri ve yetenekleri gerektirdiğine ve halkı değişik Ölçülerde ilgilend

lere göre tahsisi hakkında bütünleyici bir görüşe sahip olma, maliyeci deyimıyla bütçe birliği'ni sağlama demektir. Kaynakların dağıtımında tutarsızlıklar ve yetersizlikler ancak bu yolla önlenabilir. Bölük pörçük olmanın başlıca sakıncası, çok'luktan ileri gelmeyip her yönetimin siyasal niteliği ile malî durumunun farklılığından doğar. A.B.D.'ndeki «okul birlikleri» bunun olumsuz örneklerini vermektedir.

Bütçe deyince akla, değişik hacim ve kapsamda olup gelir ve gider tahminlerini taşıyan ve onları tahakkuk ve tahsile yetki veren bir belge gelir. Metropoliten bir alanda üç farklı düzeyde, şu 3 tip bütçeyi tasarlamak mümkündür :

a) Metropoliten Bölgenin genel Bütçesi :

Bölgeye bağlı kamusal otoritelerin bütünü'nün kullanabileceği vergi içi ve vergi dışı gelirlerin bütünü'nü kapsıyan ve onları kaynaklara ve tahsis amaçlarına göre ayıran bütçe.

Bu bütçe, ana seçmeleri (seçenekleri) belirtmek amacına dönüktür.

bütçenin tamamlayıcısıdır. Böylece A belediyesinin bütçesi B ve C belediyelerinin bütçeleriyle hem bağlantılı ve hem de bağımsızdır. Örneğin, alana dahil belediyelerin veya diğer mahallî birimlerin bütçelerine bu maksatla ödenek koymak zorunluğu olsa bile, yol hizmetleri bütün metropoliten bölge için tek bir hizmet gibi anlaşılmalıdır.

Bu kısa özetler açıkça gösteriyor ki, bu üç tip bütçenin malî kesinlik ve etki derecesi farklı bulunmaktadır.

4—SÜREKLİ GÖÇLERİN VE GÜNLÜK GELİŞ DÖNÜŞLERİN ŞEHİRSEL HİZMETLERE ETKİSİ : MERKEZ ŞEHİR- ÇEVRE ŞEHİR İLİŞKİLERİ :

Şehirsel yaşamın koşulları özel malî sorunları doğurmaktadır. Bu, kısmen yurt ekonomisini etkileyen boyutlara, kısmen de büyük şehrin özel niteliklerine bağlıdır. Ben sadece iki olay üzerinde durmakla yetineceğim : Şehre yapılan sürekli göçler ve işçilerin günlük geliş dönüşleri...

a) Büyük şehirsel toplulukların ana niteliklerinden biri de konut, öğretim, sosyal, yardım, sağlık hizmetleri vb

gilerini ve tüketim üzerinden alınan vergilerden bir kısmını kendi asıl oturdukları illerde veya çevredeki kasabalarında öderler. Ve bu sebeple de merkez şehir, bu insanlara karşı harcama ve gelir dengesizliğine uğrar.

Konu, gerçekten tartışılması gerekir niteliktedir. Ve henüz belirli bir sonuca bağlanamamıştır. Sabah gelip akşam dönen kimseler merkez şehre belki satış vergisi, katma değer vergisi, benzin vergisi, eğlence vergisi, araçlarını park etme harcı gibi dolaylı bazı vergiler öderler; ama yol ve ortak taşıma sisteminde vb.... de gider miktarını artırır.

Konunun öteki yönüne, merkez şehre gidip gelenlerin oturduğu çevre belediyelerine gelince buralarda halkın yoğunluğu ve trafik daha az olduğundan, polis, yangın önleme ve söndürme, yol hizmetleri vb... için daha az harcama yapılması söz konusudur. Dolayısıyla geceleme mahalleleri de denilen bu belediyeler birçok giderleri yapmaktan kurtulmuşlardır.

Bu duruma, merkez şehrin banliyöleri tarafından «İst

şı 1966-1971 yılları arasında yardımım % 106.4 artıran Federal Hükümetin yardımı olmuştur. (Federal Hükümet daha sonraki yıllarda yardımını, gelir vergisinden bir kısmını mahallî idarelere bırakarak sürdürmüştür.) Bu destek, insan başına düşen yardım miktarı açısından da ilginçtir: Federal Hükümet ve Devletler tarafından sağlanan yardımlar, birey başına 1966-1967 de 11,46 dolar olmuş ve bu miktar 1970- 1971 malî yılında 188,40 dolara yükselmiştir. Bu rakamlar mahallî idarelerin gelirlerinin (% 54,4) arttığını göstermekle beraber aynı 5 yıllık dönemde bölgesel şehir idarelerinin birey basma yaptıkları harcamaların 347 dolardan 547 dolara yükseldikleri göz önüne alınınca yapılan yardımların, kamusal harcamaların sayı ve önemce artmasının doğurduğu bütçe bunalımını karşılamağa yeterli olmadığı ortaya çıkmaktadır.

Bu alandaki veriler,

— A.B.D. de metropol idarelerin giderlerinde ağırlığın genel olarak ilk ve orta öğrenim harcamalarının teşkil ettiğini,

— Ancak her met

A.B.D. de, bu teşebbüslerin gelirleri toplamı 1969-1970 malî yılında, 2,2 milyarı su satışından ve 1,9 milyarı da elektrikten olmak üzere, 5 milyar dolara ulaşmıştır. Fakat aynı yılda giderler 400 milyon dolarlık bir açıkla 5,4 milyar dolara varmıştır. Bunlardan 3,4 milyarı cari harcamalara, 1,5 milyarı ise yatırımlara sarf edilmiştir. Yatırımları finanse etmek için alınan borçların faizleri 449 milyon dolardır. (Belirtelim ki borçlanma, yatırım harcamaları için söz konusu olup olağan yönetim giderleri için uzun vadeli borç yoluna başvurmak kabil değildir.)

İtalya'da durum daha kötüdür. Beldesel teşebbüsler birçok konularla uğraşırlar ve eczahane ve elektrik işleri dışında, hemen hemen daima zarar ederler. 1972 de 9 su teşebbüsünün 196 milyon İtalyan liri kâr sağlamasına karşılık 38 i 10.411 milyon liri zarar etmişlerdir. 41 adet havagazı işletmesinden 23 adedi 1.120 Milyon liri kazanırken 18 adedi 7.161 milyon açık vermişlerdir. 81 adet ortak taşıma işletmesinden hepsi toplam 315.359 Milyon liri'e varan zarara uğramışlardır. Bu zararların % 71'i Roma-Milano-Napoli-Torino ve Cenova gibi büyük şehirlerin işletmelerine aittir.

İtalyan şehir içi ortak taşıma işletmelerinin bu kara durumu yalnız onlara özgü değildir. Çünkü günümüzde şehir içi taşıma sadece yaya hemşehrilerin değil, motorlu aracı olmasına rağmen bu araçlarını şehir trafiğine sokmak istemeyen diğer hemşehrilerin de şehir içi hareketini sağlamak zorunluluğunu duyan idarelerin genel nitelikte bir kamu hizmeti olarak görülmektedir. Bu görüşledir ki İtalya'da ilgili kamu yetkilileri otobüs ücretlerinin çok düşük tutulması eğilimindedir.

Bu durumun muhtemelen gerçek sebebi bizim ücretleri otomatik olarak düzenleyen «hareketli merdiven» sistemimizin ücretlerin oluşumunda kayda değer bir ağırlığı olan ulaşım tarifelerini etkilemekte olmasıdır. Asıl üzüntü veren şey, ağır mali güçlükler içinde bulunan taşıma işletmelerinin yönetimin olağan giderlerini bile karşılayamamalarından hizmetin niteliğini yükseltici yeni yatırımlara girişmek olanağından büsbütün yoksun kalışlarıdır. Bu konuda olsa olsa sadece Devlet ve ilgili bölge yönetimi yeterli bir yardım yapabilir.

A.B.D. de ortak taşıma işletmelerinde cari işler ile yatırım işlerinin ayrı ayrı finanse edildiğini görmekteyiz. Bu örneği incelemekte yarar vardır. Çünkü oradaki tutum zaman içinde dikkate değer gelişmeler göstermiştir. Şöyleki :

1964 yılında çıkan bir kanunla (Urban Mass Transportation Act) Federal Hükümet, şehirsel taşıma işlerinde ilk defa sorumluluk yüklenmiş oldu. Bu Kanunun 1968 de Taşıma İşleri Dairesi (Departement of Transportation) ile Şehirsel Taşıma İdaresi (Urban Mass Transportation Administration) nin kurulması izledi.

Bu sonucu idare, şu üç esasa dayanarak, federal fonları dağıtmakla görevlidir:

1) Alt yapı yatırımlarını ve temel malzemeleri finanse etmek üzere mahallî idare ve teşebbüslere yapılan fon yardımları, (Capital Grants):

Bu yardım, yardımdan yararlanacak olan kuruluşların yatırım projesini hukukî ve malî bakımdan olumlu geliştirmesi koşuluna bağlı olarak verilir. (Yardımanın oranı keşfin 1/3 ünden az olmamak üzere verilmekte iken bu oran 1973 den beri 1/5 e indirilmiştir.)

2) Hizmetin daha iyi görülmesini sağlayacak araştırma projeleri için yapılan yardımlar,

3) Yeni hatların, yeni ağların yapımı, yeni bir metro hattının projelendirilmesi incelemelerine parasal katkı olarak yapılan yardımlar (Grants).

Bu finansman yolu olumlu sonuç vermiştir ve 1973 den beri, yılda 1 Milyar dolar kadar olmak üzere, artan bir yardım yapılmakta olup önümüzdeki yıllarda daha verimli sonuçlar alınacağı kuşkusuzdur.

İşletme giderlerine gelince, yetersiz ücretle karşılanamayan bu giderleri karşılamak konusunda Federal Hükümet henüz bir yükümlülük altına girmemiştir. Bu giderlerin ilgili şehirsel topluluk mükelleflerine yansıtılmak suretiyle mahallî idare ve kuruluşlarca karşılanması istenir.

Bir genelleme yaparak, düşüncemi belirteyim: İşin çözümü şehirsel topluluklara ve bu topluluklarda ortak taşımaya verilecek öneme bağlıdır. Bu önem ulusal veya uluslararası bir düzeye çıktıkça bölgesel veya ulusal mercilerin yardımı da o kadar haklı ve gerekli olur.

7— KAMUSAL HİZMETLERİN DEĞİŞİK DÜZEYDE YARARLARI VE MALÎ KAYNAKLARIN SEÇİMİ :

Kesin yargılara varmak için birkaç ülkenin geçirmekte olduğu denemelere göz atmak elbetteki yeterli değildir; buna rağmen bu deneylere dayanarak, metropoliten hizmetlerin finansmanı için bu hizmetlerin niteliğini çözümleyerek bir sonuca varmağa gayret edeceğim.

Metropoliten hizmetleri gruplandırmak için belirli bir kriter var-mıdır? bu sorunun cevabını, her hizmetin sağlamakta olduğu değişik tipte yararlarda arayabiliriz. Örneğin Adam Smith'in bir düşüncesi bize hareket noktası olabilir. Ona göre mahallî yarar sağlayan bayındırlık işleri, aslında, bütün ülke üzerinde otoriteye sahip kuruluşça finanse edilmelidir. Bu öneri bence bugün için de geçerlidir. Bir metropol bölgede yürütülen bütün kamusal hizmetlerin ve yapılan işlerin sadece yerel yarar sağladığını düşünmek ve söylemek mümkün müdür? hava meydanları, büyük oto yolları, demir yolları ve benzerlerinden örnek verilebilir.

Genel olarak, bazı kamusal hizmetler vardır ki bunlar bir metropoliten bölge içinde dar bir alanda yapılsalar bile yararları bütün bölgeye ve hatta ülkeye yayılabilir.

Bu yarar karışıklığı, anılan hizmetlerin finansmanında da katkıda bulunmak suretiyle sorumluluğun paylaşılmasını gerekli kılar.

Sağladıkları yarara göre şehrsel hizmetleri gruplandırmaya çalışalım :

a) Sadece mahallî ve yükümlülere dağıtılabilir bir yararı olan şehrsel hizmetler :

(çöp temizliği, elektrik ve havagazı dağıtımı gibi)

b) Büyük ölçüde mahallî ve mükelleflere dağıtılabilir bir yararı olan fakat ayrıca bütün metropoliten alan için keza dolaylı olarak genel yararı bulunan şehrsel hizmetler :

(ara yollar, hastahaneler, orta dereceli okullar gibi)

c) Bölgedeki topluluklara büyük ölçüde genel ve ayrıca belirli gruplara Özel yarar sağlayan şehrsel hizmetler :

(Büyük yollar, civar yerlerle bağlantı sağlayan demir yolları, ilkokullar, polis hizmetleri gibi)

d) Metropoliten bölge ve kısmen bütün ülke için genel yarar

sağlayan şehrsel hizmetler ;

(Hava meydanları, büyük müzeler gibi)

Bir hizmeti bu sınıflardan birisine sokmak kuşkusuz karmaşık bir iştir. Bu konuda kanaatler değişik olabilir; çünkü genel veya kollektif yarar deyimi kamu otoritelerinin yorumuna bağlı bir değer taşımaktadır. Ayrıca hizmetlerin dolaylı - dolaysız, bu güne ve geleceğe ait birçok veya sadece en belirli sonuçlarının dikkate alınmasına göre verilecek hükümler değişik olacaktır.

Örneğin ben ilköğretim ve eğitim için yapılacak giderleri (c) grubunda kabul ediyorum. Çünkü bu gün ağırlık taşıyan anlayış bütün yurttaşların belirli düzeyde bir eğitim görmesinin gerekli olduğunu kabul etmektedir. Tabiatıyla bu nokta tartışılabilir; çünkü kamu otoriteleri değişen durumlara göre kolayca görüş değiştirirler. Kaldığı konuyu bu günkü kuşağın veya geleceğin kuşağının yararına göre değerlendirme halinde de farklı sonuca varılabilir. (Biliyoruz ki çevreyi tehdit eden kötülüklerin çoğu zamanla arttığı gibi onları karşılamak için başvurulacak çareler de zaman içinde meyvelerini verirler).

Önerilen sınıflandırma kriterinin kabul edilmesi, şehrsel hizmetlerin finansmanı sorumluluğunun hizmetlerin sağladığı genel yararlar orantılı olarak; üst düzeydeki mercilerce de bölüşülmesi sonucuna götürür.

Sorumluluk yaygınlığı örneğin merkez şehire etrafındaki yerleşim yerlerinde yaşayanlar için katlandığı fedakârlığın o yerlerce paylaşılmasını istemek hakkını vermesinden başlayıp bölge düzeyindeki bir idarenin bölgedeki mahalli idarelere katkıda bulunması gereğine ve bütün ulus topluluğuna yararlı hizmetler karşılığında merkezî hükümetin kendine düşen payı üstlenmesi sonucuna ulaşır.

Örneğin İtalya'da «bölge idareleri» nin kurulması ile Devlet, bölge düzeyindeki müzeler, kütüphaneler şehir ve alan kullanımı planları, turizm, otelcilik, yol, sulama kanalları ve bayındırlık hizmetleri alanlarında düzenleyici ve malî sorumluluklarını bölge idareleri ile bölüştü.

Bu örnekler bizi bir genellemeye götürür: Ana yolların alt yatırımları, metropoliten alan demir yolu, su kanalları gibi YATIRIM HARCAMALARI birden çok yıla uzanan bir plan (Master Plan) temeline göre

karara bağlanmalı ve mümkün olursa metropoliten bölgenin genel

bütçesinde yer almalıdır. Çünkü bunlar, şehirs el bölgenin donatımı için mutlaka gerekli ve etkileri uzun bir dönem sürece k olan ekonomik ve sosyal alt yapı yatırım giderlerini ifade ederler. Bu nitelikleri, onlarla ilgili kararların yeterli malî güce sahip, metropoliten bölge düzeyindeki bir merci tarafından alınmasını gerekli kılar. Bu suretle mahallî yararlar ile kuruluşlar arası çatışmalara, sürtüşmelere aracılık etmek ve kaynakları hakça bölüş türmek olanağı vardır.

Eğer (a) ve muhtemelen (b) tipinde bir hizmet söz konusu ise, dolayısıyla ortada genel yarar yoksa, bölgesel idarenin araya girmesine de gerek yoktur; kanaatimce aksine mahallî kuruluşlar kendi hesaplarına yeterli malî kaynağa sahip iseler bölgesel idarelerin aradan mutlaka çekilmesi uygun olur.

Malî bakımdan üst düzeydeki mercilerin araya girmesi, (cc ve (d) tipi metropoliten hizmetlerde genel vergilerin tahsisini gerekli kılar; halbuki mahallî otoriteleri özel vergilerle donatmak onları alan itibarıyla belirli bir vergilendirme yetkisiyle donatmak demektir. Bu ise ulusal fiskal sistemin yapısını ilgilendirir.

(Modern bir fiskal sistem, gelirlerinin en az % 50 sini vergilendirilme yeteneğine göre oranlanmış ve müterakki bir gelir ve servet vergisine dayandırır. Türkiye'de Devlet gelirleri, her ne kadar kurumlar vergisi biraz zayıf ise de, bu niteliği gösterir. 1973 malî yılında, toplamı 20.961 milyon T.L. karşılığında olan gelir vergisi toplam gelirin % 40,8 ini sağlamıştır. Şu kadar ki bu rakamın % 74,7 si gerçek kişilerin ödediği gelir vergisinden elde edilmiş olup kurumlar vergisi sadece % 14,2 sini temin etmiştir.)

İŞLETME GİDERLERİ ise değişik niteliktedir. Bir hastahane, bir okul, bir çevre yolu yapımı uzun yıllar yarar sağlayacaktır; oysa sağlık yardımı, öğretim üyeleri maaşları, yolların bakımı giderleri... her yıl carî olarak harcanır ve doğrudan doğruya o yılın hastalarını, öğrencilerini, motorlu araç kullananlarını ilgilendirir. Satış fiatı ile karşılanacak kısım dışında, işletme giderlerinin finansmanını sağlamak öncelikle mahallî idarelerin işidir. Geriye, vergilendirilebilecek yükümlülere salınacak vergi yükünü belirlemek kalır ki bu da (gelir, servet, alış veriş, tüketim gibi) vergilendirilebilecek matrahlar arasında akılcı bir seçimle ilişkilidir; (ülkenin fiskal sisteminin hukuksal yapısına, maliye idaresi

ile yükümlülerin kaçakçılık eğilimi ve bununla mücadele gibi tutumuna

bağlı olarak)

8— ÜST DÜZEYDEKİ MERCİLERİN MALÎ YARDIMINI BELİRLİ ESASLARA BAĞLAMAK, KURUMSALLAŞTIRMAK GEREĞİ :

Bundan önceki paragrafta söylediklerimiz, gerçekçilikten yoksun soyut bir görüş gibi kabul edilebilir. Aslında büyük şehirlerin malî durumları sürekli olarak kötüye gitmektedir. İster toplam rakamlara, ister birey başına düşen gelir gider rakamlarına bakılsın, genel olarak görülen durum şudur : Gelirler zayıf bir oranda artarken giderler gittikçe yükselerek artmaktadır. Bu gidiş, ya şehirselle hizmetlerin nicelik ve nitelikçe azaltılması gibi «sevimsiz» tedbirleri veya bölgesel otoritelerin veya devletin akçalı yardımının etkin bir ölçüye çıkarılmasını gerekli kılar. Kuşkusuz, metropoliten yaşamın sıkıntılarının artışı önlemek için, ikinci çözüm yolu tercih edilir.

Amerika Birleşik Devletlerinde sorun ve çareleri Hükümetlerarası İlişkiler Danışma Komisyonu (Advisory Commission on Intergovernmental Relations) tarafından da böylece açıklıkla ortaya konduğu gibi **Kanada'da** Ekonomik Konsey (Economic Council), üst mercilerce yapılan yardımlar artırılmadığı takdirde sonucun çok kötü olabileceğini ileri sürmektedir.

İtalya'da durum çok dengesizdir; hatta Roma ve Napoli gibi bazı metropoliten alanlar için bir keşmekeşten söz edilebilir.

Yapılan incelemeler, örneğin Milâno'da, carî harcamalarda artış kaydedilirken «sermaye teşkili» harcamalarında bir düşüş ve beldesel teşebbüslerde artan ölçülerde büyük zararlar olduğunu ortaya koymaktadır.

Fiskal gelirler, 1968 yılına kadar carî harcamaları karşılamaya yeterken daha sonraki yıllarda bu durum değişmiştir. Temelden çözüm isteyen bir «iflâs» hali söz konusudur. Bu örneklerle İtalya'daki üzücü durumu ortaya koyarken sık sık değişen kısa vadeli çözüm yollarından sakınılması ve büyük şehirselle toplumların sorunlarına mahallî bir sorun gözüyle bakılmaması gerektiğine özellikle dikkati çekmek istiyorum.

Tabiatıyla bulunacak sağlam çözüm yolları, kamu yönetiminin bütünü içinde bölgesel ve merkezî yönetimlerin sahip oldukları yere uyum göstermelidir. (Uyum göstermek demenin, baş eğmek, boyun eğmek anlamına gelmediğini kaydedelim).

İkinci bir nokta da, daha yukarılarda değindiğimiz fiskal ve ekonomik farklılık sorunudur. Bu farklılık ülkenin siyasal ve sosyal felsefesine göre değişiklikler gösterebilir. Ama kamu otoriteleri, bu farklılığı hafifletmek isterlerse, malî yardımı değişik ölçülerde ayarlamak suretiyle bunu sağlayabilirler. Bu konuda birçok formüller önerilmiş veya tasarlanmış olabilir. Birini tercih edebilmek için, merkez şehrin gereklerini ve şehrsel bölge alanında ekonomik faaliyetlere ve sağladıkları gelirlere göre hizmetlerin dağılımını gözönünde tutmak gerekir. Kaldığı kamusal işleri ve faaliyetleri birbirleriyle nispeten eş değer ölçütlere göre gruplandırmayı denemek için şehrsel bölgeyi alt bölgelere ayırmakta uygun olabilir.

Bu konuda, yukarıda değindiğimiz, metropolitenciler ile yapısalıcılar arasındaki görüş ayrılığı bizi şu soruya götürür : **Üst düzeydeki mercilerin malî yardımı mahallî kuruluşların kendilerine mi? yoksa hizmet kuruluşlarına mı yapılmalı?**

Metropolitenciler ile yapısalıcı görüş sahiplerinin bu soruya cevapları farklı olmaktadır. Aslında söz konusu olan hizmetin niteliğine bakmak uygun olur. Örneğin, büyük bir şehrsel toplulukta ortak ulaşım ve taşıma tek bir reji yönetimini veya hiç olmazsa var olan ortak taşıma işletmeleri arasında çok sıkı bir bağı gerekli kılar. Bu nedenle yardımın tek bir muhatap kuruluşa yapılması tavsiyeye değer. Diğer hizmetlerde ise, mahallî özerkliğe saygı uygun olabilir ve dolayısıyla her mahallî idarenin sahip olduğu işletmeye ayrı yardım yapılması kabul edilebilir. Veya master plan bir yandan genel gerekleri tesbit edip bir yandan da özelliklere göre uyum olanağını da açık tutmakla bir «ara sistem» getirebilir.

Çeşitli düzeydeki kamu yetkililerinin tutumları birçok nedenlere bağlı olarak değişikliklere uğrayabilir. Şehrsel mahallî idarelere yapılan yardımların tesbitinde uygulamadan doğan nedenler kuvvetli bir etken oldukları kadar, merkezî idare yetkililerinin «iktidar susuzluğu» (Güçlü gözükme özlemi) da onları metropoliten topluluklara sistemli bir yardım yapma yerine bir lütuf görünüşü içinde el uzatma davranışlarını sürdürmeğe şevk eder.

Şartlı veya şartsız yardım yoluna başvurma yerine mahallî malî özerkliği hangi ölçüde güçlendirmenin yahutta bu idarelere genel devlet vergilerinden bazılarının bırakılmasının veya üzerlerinden ek yüzdeler alınmasının isabet derecesi, ulusal vergi sisteminin yapısı ve mevcut hükümetlerarası ilişkiler gözönüne alınarak her konu için ayrı ayrı incelenirse yararlı olabilir.

9 — SON BİR HATIRLATMA :

Raporumu bitirirken, birçok konulara değinememiş ve aslında çok karmaşık olan soruna daha büyük açıklık getirememiş olmaktan üzgünüm : Sorun gerçekten çok karmaşıktır ve çelişkilerle doludur.

Kaldı ki şu ki olgu da bir uzmanı «yetersizlik duygusu» na sürükler:

a) Şehirsel topluluklar mâliyesi aslında soyutlanarak tek başına ele alınacak bir konu değildir. Çünkü bu maliye, ülkenin İdarî, malî ve fiskâl yapısına bağlı olduğu gibi şimdiye kadar, bu günkü sanayileşmiş ve çok girift bir hal almış toplulukları tanımayan geçmişin mirası ile siyasal ve yönetsel merkeziyetçilik etkisi altında kalmıştır. Bu nedenle bu gün tercih zorunluluğu ile karşı karşıya kaldığımız soru şudur: Eski malî yapıyı şehirsellerin bu günkü ihtiyaçlarına mı uydurmalı yoksa hizmete özgü yeni bir metropoliten maliye mi yaratmalı?

İlk bakışta ikinci çözüm yolu tercih edilir gibi görülürse de bu nitelikte bir metropoliten mâliyeyi gerçekleştirme olanaklarını somut olarak değerlendirsek bunun ülkelerin birçoğunda ve akla yatkın bir süre içinde başarıya ulaşması olanağının bulunmadığını kabul etmemiz gerekir. Metropol alanlar birer ada değildir. Örneğin özerk bir metropoliten mâliyenin müterakki ve serbest bir biçimde değerlendirilecek bir «gelir üzerinden alınacak bir mahallî vergi» den yararlanması gerekir ki bu, tip vergiyi elinde tutmaktan vazgeçemeyecek olan merkezî maliye idaresinin tepkisiyle karşılaşır. Bu nedenledir ki birçok ülkede, gelir üzerinden alınacak bir mahallî vergi yerine merkezî idarenin bir «bağışı» olarak, gelir vergisinden bir pay verilmesi tercih edilmektedir. Öte yandan birçok vesileyle gördük ki, metropoliten bölgenin bütçesini finanse etmek için bütün düzeylerde kamu güçlerinin uyumlu ve tutarlı davranışlarını zorunlu kılan nedenler vardır.

b) Bütün uzmanların tavsiye ve temennileri, birçok kamu otoritelerinin siyasal iradesi karşısında eriyip gider.

Ben, vatanım İtalya'yı gözümün önüne getiriyorum ve acil giderleri karşılamak üzere para bulmak için nefes tüketen belediyeleri, illeri, kamu işletmelerini görüyorum. Oysa aynı kuruluşlar israfı, hizmet karışıklarını ve etkinliği azaltan sebepleri giderememektedirler. Bu konuda yazılmış nice incelemeler, projeler, anketler biliyorum ama kuruluştaki bir düzelme olmadan yıllar akıp gidiyor.

Bu çaresizliğin ana nedeni siyasal durumdur.

Kendimizi ümitsizliğe kaptırıp sorunu oluruna mı bırakalım? elbetteki hayır. Önce bilelim ki, metropoliten yaşam sürekli bir gelişim içindedir ve bu nedenle şehrsel oluşların bu gelişimini kesintisiz izleyip incelemek gerekmektedir, öte yandan bu konularda kamuoyunu oluşturmağa ve güçlendirmeğe katkıda bulunmakla ancak siyasal tercihlerin de daha olumlu yönde geliştirilmesi mümkün olabilir.

Benim anlayışıma göre Seminerimiz, bize metropoliten sorunlara bu aydınlık ve somut bakış açısını getirmektedir. Ona katılmaktan memnunum.

KASIM 1974

İDARİ COĞRAFYA AÇISINDAN KARLIOVA İLÇESİ

Yazan :

O. KADRİ KESKİN

Taşköprü Hâkim Yard.

GİRİŞ

Aydın denilen zümreye mensup kişilerin, görevleri ne olursa olsun memleket meseleleri, çevre sorunları ile ilgilenmeleri, memleket kalkınmasına katkıda bulunmaya gayret sarfetmeleri gerektiği inancıyla; Hâkim olarak görev yaptığımız Karlıova İlçesinde bu yönde yaptığımız incelemeyi arz etmek, idari coğrafya açısından Karlıova'nın durumunu belirtmek istiyoruz.

Bu çabamızla açıklanan gayeye bir nebze de olsa hizmet edebilirsek kendimizi bahtiyar addedeceğiz.

1. Bölüm

KARLIOVA İLÇESİNİN COĞRAFİ DURUMU

A) Karlıova İlçesi Doğu Anadolu Bölgesinde, Bingöl İline bağlı; doğuda Varto, batıda Kiğı, kuzeyde Çat ve Tekman ilçeleri, güneyde Bingöl ili ve Solhan ile çevrili bir ilçemizdir.

Karlıova'nın yüzölçümü 1349,05 km², Bingöl'e uzaklığı 75 km. dir

İlçe, tabii yapı bakımından da; doğuda Bingöl Dağları, batıda Çavreşi, kuzeyde Halhal (Hırhal), güneyde Şerafettin Dağları ile çevrilmiştir. Rakımı, 1940 m. dir.

Karlıova, Birinci derecede deprem bölgesidir.

B) İlçenin belli başlı akarsuları; Bingöl de Gayıt çayına, daha sonra da Murat nehrine karışan BORAN ÇAYI, keza Muş ovasında Murat'a karışan BAĞLIİSA ÇAYI, Kiğı'na Peri suyuna karışan ÇATAK SUYU dur.

İlçeden 50 km. kadar kuzeyde bulunan Bingöl Dağlarında sayısız buzul ve krater gölleri bulunmaktadır.

Ayrıca, Kaynarpınar ve Ilıpınar Köyleri civarında, yeraltından kükürtlü sıcak su çıkmakta, fakat tesisler bulunmadığından bu kaynaklardan istifade edilememektedir.

C) Karlıova'nın İklimi : Karlıova tam bir kara iklimini göstermektedir. Kışları çok soğuk, baharları ise ılık geçmektedir. Yaz mevsimi yoktur denilse yeridir. Çünkü Ekim ayında kar yağmaya başlamakta ve ancak Mayıs başında kalkmaktadır.

Yazları en çok sıcaklık +25 derece, kışları en düşük ısı — 25, 30 derece civarında olmaktadır.

İlçe devamlı rüzgârlıdır. Rüzgâr hızı 8 km/sny. civarında bulunmaktadır.

Yağış durumu da aşağıdaki tablodaki gibidir : (TABLO — 1)

a) YAĞMUR :

Yıl	En fazla yağdığı ay	Miktarı —mm.—
1972	Mayıs	159
1973	Nisan	106
1974	Nisan	135

b) KAR :

Yıl	En fazla yağdığı ay	Miktarı —mm.—
1972	Mart	920
1973	Şubat	700
1974	Ocak	940

1970 yılında yağan kar miktarı 250 cm. yi dahi bulmuştur. Kar yağışı tablodaki gibi olmakla birlikte, rüzgâr sebebiyle büyük kar yığınları meydana gelmekte ve bu yığınların 3-4 m. yi dahi bulduğu görülmektedir.

D) Bitki Örtüsü ; Bitki örtüsü bakımından İlçede tek görülen, çayırılık alanlardır. Çayırılar haricinde kalan yerler ve dağlar tamamen çip-

laktır. Bazı kesimlerde çok az ve bodur denilebilecek orman alanlarına tesadüf edilmekte ise de bitki örtüsüne müessir olacak seviyede değildir.

E) Ulaşım : Karlıova İlçesi, 75 km. lik stabilize bir yolla Bingöl'e bağlıdır. Bu yolun 10 km. lik kısmı asfalttır. Ayrıca, Varto ile 50 km. lik, Çat'la 58 km. lik toprak yollarla İlçe irtibatlıdır.

Bingöl - Karlıova arasında Karayolları 8. Bölge Müdürlüğü'nün 3 Bakım evi vardır. Yol yaz-kış açıktır. Varto ve Çat yolları ise sadece yazın açık olup, kışın tamamen ulaşımına kapalıdır.

Karlıova ile bütün köylerinin yazın yol bağlantısı, YSE. tarafından yapılan yollarla sağlanmaktadır. Vasıtalar yüksek ve arazili olmak şartıyla hemen hemen bütün köylere gidebilir. Ancak kışın, kar sebebiyle birçok köy yolu ulaşımına kapanmaktadır.

2. Bölüm

TARİHİ VE İDARİ DURUM

Karlıova'nın çok eski bir yerleşim merkezi olduğu ifade edilmekte isede, dayanağını bulamadık.

Bazı tapu kayıtlarında, Karlıova'nın (eski adı ile kanireş Köyü) Genç Mutasarrıflığına bağlı bir köy bulunduğu belirtilmektedir. Dara sonra Kiğı'ya, müteakiben de Varto'ya bağlanan Kanireş Köyü (Karlıova) 1934 yılına kadar Varto'nun bir köyü olarak kalmıştır.

Kanireş Köyü, 1934 yılında 259 sayılı Kanunla BİNGÖL ismini alarak İlçe olmuş ve Muş iline bağlanmıştır.

Kanireş köyü, Bingöl ilçesi ismiyle Muş'a bağlandığında 35-40 hareli, 250 nüfuslu bir yerleşim merkezidir.

Daha sonra 1938 yılında Bingöl ilçesi, KARLIOVA ismini; Çapakçur da BİNGÖL ismini almıştır. Bu isim değişikliği ile beraber de Karlıova ismini alan Bingöl ilçesi, Bingöl ili ismini alan Çapakçur'a bağlanmıştır.

İlçe 1916-1918 yılları arasında 2 sene Rus işgali altında kalmış, ancak Ruslar 1918 de yenilerek kaçmışlardır. 11 Mart İlçenin kurtuluş günüdür.

İlçede 1936 yılında BELEDİYE teşkilâtı kurulmuştur. Belediye kurulduğunda merkez nüfusunun 300 civarında olduğu ifade edilmektedir.

Karlıova'da halen tek bir muhtarlık altında toplanmış Kanireş, Kanitaht ve Kale mahallelerinden ibaret üç mahalle vardır.

İlçe'nin 40 köyü ve Göynük isimli bir bucağı vardır.

Bu köyler şunlardır : (TABLO — 2)

KÖYLER :

1) Aşağı Yağmurlu	21) Karlıca
2) Bağlıisa	22) Kıracıtepe
3) Bahçe	23) Kızılcubuk
4) Boncukgöze	24) Kızılağaç
5) Cilligöl	25) Kümbet
6) Çiftlik	26) Mollaşakir
7) Çukurtepe	27) Sakaören
8) Derinçay	28) Sarıkuşak
9) Derecik	29) Serpmekaya
10) Göynük	30) Soğukpınar
11) Geçitli	31) Suçatı
12) Hasanova	32) Sudurağı
13) Hacılar	33) Taşlıçay
14) Ilıpınar	34) Toklular
15) Kantarkaya	35) Tuzluca
16) Karabalçık	36) Viranşehir
17) Kargapazar	37) Yoncalık
18) Kaşıkçı	38) Yorgançayır
19) Kaynak	39) Yiğitler
20) Kaynarpınar	40) Yukarı Yağmurlu

İLÇEDE BULUNAN KURULUŞLAR

— Başkanlık :

— DİYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI : Müftülük vardır. 1 Müftü, 1 Fahrî Kur'an Kursu Öğreticisi, 27 si genel bütçeden, 9 u köy bütçesinden maaşlı 36 imam-müezzin, 1 Odacıdan müteşekkildir. Binası Din Görevlileri Cemiyetine aittir.

—TAPU VE KADASTRO GENEL MD. : Tapu Sicil Memurluğu vardır. 1 Memur, 1 Kâtip ve 1 Odacıdan müteşekkildir.

2— Adalet Bakanlığı ve Adalet Teşkilâtı :

1 Hâkim, 2 C. Savcı Yard., 1 Başkâtip, 2 Kâtip, 1 Seçim Kütük Büro Şefi, 1 Mübaşir, 2 Odacı, 3 Gardiyandan müteşekkildir. İlçede tip cezaevi vardır. Adalet dairesi yetersiz bir barakada bulunmaktadır.

3— Millî Savunma Bakanlığı :

Personel Daire Başkanlığına bağlı olarak Askerlik Şubesi bulunmaktadır. 1 Teğmen, 1 Asteğmen ve 1 Sivil Memurla, yeteri kadar erden müteşekkildir. Şube kendisine mahsus, müstakil binadadır.

4— İçişleri Bakanlığı :

— KAYMAKAMLIK : Kaymakam, 1 Bucak Müdürü, 1 Tahrirat Kâtibi, 2 Odacı, 1 Bekçiden ibarettir.

— NÜFUS MEMURLUĞU : 1 Nüfus Başmemuru ve 1 Kâtipken müteşekkildir.

— EMNİYET KOMİSERLİĞİ : 1 Komiser Muavini, 9 Polis memuru ve 4 bekçiden meydana gelmiştir. Özel İdareye ait, müsait olmayan bir binada kira ile kalmaktadır.

— İLÇE JANDARMA BİRLİK KOMUTANLIĞI : 1 J. Kd.

Bçvş. (Birlik K. V.), 3 ÜsÇvş., 4 Uzman Çavuş ve yeteri kadar erden teşekkül etmiştir. 4 Karakolu vardır.

Hükümet binası tek katlı olup, küçüklüğü ve yetersizliği sebebiyle devairi ihtiva edememektedir. Kalorifersizdir.

5— Maliye Bakanlığı :

1 Mal müdürü, 1 Muhasebe Memuru, 3 Vergi Memuru, 1 Millî Emlâk Memuru, 2 Tahsildar, 1 Veznedar, 1 Odacıdan müteşekkildir. Memur bakımından 1 Muhasebe Memuru, 1 Yoklama Memuru ve 1 Tahsildara daha ihtiyaç bulunduğu ifade edilmektedir.

7— Millî Eğitim Bakanlığı :

— ORTA ÖĞRETİM : 1 Orta Okul Müdürü, 3 Öğretmen ve 2 Odacıdan meydana gelmiştir. Bina bakımından yeterlidir.

—İLK ÖĞRETİM : 1 İlk Öğretim Müdürü, 71 Öğretmen ve 2 Hademenen teşekkül etmiştir.

7— Bayındırlık Bakanlığı :

Karayolları 8. Bölge Müdürlüğü Bingöl Şube Şefliğine bağlı, biri Merkezde ve birisi de Kalencik’de olmak üzere 2 bakımevi vardır.

8— Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı :

10 Yataklı Hastane vardır. 1 Doktor, 1 Sağlık Memuru, 1 Hemşire Yardımcısı, 8 Ebe, 5 Müstahdem ve 2 Şoför görev yapmaktadır.

9— Güm. ve Tekel Bakanlığı :

Tekel Memurluğu vardır. 1 Memur ve 1 Bekçi-Odacıdan müteşekkildir.

10— Gıda - Tarım ve Hay. Bakanlığı :

—VETERİNERLİK : 1 Veteriner Hekim, 2 Hayvan Sağlık Memuru, 1 Müstahdem, 1 Şoförden ibarettir. Tarım Teknisyenliği ile müşterek, müstakil ve yeni yapılmış bir binada çalışmaktadır. Laboratuvara ihtiyaç bulunduğu ifade edilmektedir.

—TARIM TEKNİSYENLİĞİ : 3 Tarım Teknisyeni ve 1 Müstahdemden müteşekkildir.

—METEOROLOJİ MEMURLUĞU: Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğüne bağlı 1 Memur bulunmaktadır. Ayrıca Göynük Bucağında da bir meteoroloji memuru bulunmaktadır.

11— Mahallî İdareler :

— İL ÖZEL İDARESİ bakımından İle Özel İdare Memurluğu bulunmaktadır. 1 Memur ve 1 Odacıdan meydana gelmiştir. Emlâk Vergisi Kanununun yürürlüğe girmesinden sonra, sadece Köy Bürosu görevini yapmaktadır.

— BELEDİYE teşkilâtı sadece Merkezde vardır. 1 Başkan, 1 Sayman, 1 Zabıta Memuru, 1 Tahsildar, 1 Odacı, 1 Çöpçü, 1 Elektrikçiden ibaret kadroya sahiptir. Kendisine ait binada görev yapmaktadır.

12— İktisadî Devlet Teşekkülleri :

— P.T.T. : 1 Müdür, 1 Memur, 3 Köy Dağıtıcısı, 1 Yaya Dağıtıcı, 2 Şube Dağıtıcısı, 1 Bakım Memuru, 1 Odacı-Kaloriferci kadrosun-

dan meydana gelmiştir. 1 Merkez, 2 Şube ve 3 Acenta vardır. 5 köyle telefon bağlantılı olup, aylık şehirlerarası telefon konuşması ortalaması 694 dür. P.T.T., yeni ve kaloriferli bir binada çalışmaktadır.

— ZİRAAT BANKASI : 1 Müdür, 1 Muhasebeci, 1 Tahsil Memuru, 2 Memur, 2 Odacı - Bekçi, 1 Veznedardan teşekkül etmiştir.

13— Kamuya Yararlı Dernekler :

İlçede, kamuya yararlı derneklerden sadece KIZILAY vardır.

3.Bölüm

NÜFUS VE YERLEŞME

Karlıova İlçesi'nin 1965 nüfus sayımına göre genel nüfusu 18.307 dir.

1970 Genel Nüfus Sayımına göre toplam nüfus 21.554 olup, nüfus dağılımı aşağıdaki tablodaki gibidir : (TABLO — 3)

	Kadın	Erkek	Toplam
Merkez Nüfusu	908	1302	2210
Köy Nüfusu	9765	9579	19344
Genel Nüfus (Toplam)	10673	10881	21554

1970 yılı itibariyle Karlıova'nın nüfus durumu tablodaki gibi olmakla beraber, 1974 yılında, genel nüfus yazımına hazırlık olarak yapılan ön çalışmalar sonucu elde edilen bilgilere göre Merkez ilçe nüfusu halen 3089'dur.

1965 yılında genel nüfus 18.307 olduğuna göre, 5 yıllık artış 3.247 dir, Şu hale göre yıllık artış yüzdesi % 3,5 olmaktadır.

Nüfus kesafeti de km² ye 15,9 dur.

İlçedeki nüfus hareketleri de aşağıdaki tablodaki gibidir.

(TABLO — 4) NÜFUS HAREKETLERİ :

YIL	Doğum	Ölüm	Evlenme		Boşan.	Yer. Değ.		Ye. Ka.	Yaş. Tas.	
	K. E.	K. E.	K.	E.	K. E.	K.	E.	E. K.	K.	E.
1972	730 780	35 26	393	393	1 —	248	131	35	26	1 30
1973	605 614	28 29	311	311	4 —	216	68	26	29	8 20
1974	380 426	17 16	169	169	— —	119	48	7	16	6 20

(1974 yılına ait rakamlar Ağustos sonuna kadar olan durumu göstermektedir.)

Yerleşim merkezi olarak, en uzak köy Bağlıisa köyü olup İlçeye 51 km. mesafede bulunmaktadır. En yakın köy de İlçeye 4 km. uzaklıkta bulunan Toklular köyüdür.

Karlıova İlçesindeki hane sayısı da şöyledir :

(TABLO — 5) HANE SAYISI :

Köylerdeki Hane Sayısı	:1882
Merkezdeki Hane Sayısı	: 266
İlçedeki Toplam Hane	: 2148

Şu duruma göre, bir hanede yaşayan ortalama nüfus sayısı ON'dur

Ayrıca, kış aylarını Urfa ve civarında geçiren, yazın ise Karlıova yaylalarına gelen ve belli bir ikametgahları olmayan Beritanlı Aşiretine de bu bölümde temas etmek gerekir.

Açıkladığımız gibi belli bir ikametgahları olmayan bu Aşiret mensupları yaz aylarında Karlıova yaylalarına gelmekte, kıl çadırlarda kalmakta ve koyun otlatmaktadırlar. Kışın da Karlıova yaylalarından ayrılarak Urfa ve civarına göçmektedirler. 1964 yılından evvel 500 hane ve 5000 nüfus oldukları tahmin edilen bu Aşiret şimdi 250 hane ve 2500 nüfustan ibarettir.

Nüfus ve yerleşim bakımından Karlıova'da meydana gelen depremlerin büyük etkisi olmuş, yerleşim merkezlerinde değişiklikler meydana gelmiş, köyler yol kenarlarına alınmıştır.

4.Bölüm

KÜLTÜREL DURUM

Halk kültürel bakımdan geri kalmıştır. Ancak son zamanlardaki gayretler sonucu okuma yazma oranı % 40'ı bulabilmiştir.

Bu geri kalışta en büyük faktör, halkın hemen hemen tamamının, resmî temasları haricinde kürtçe (kıрманço) konuşmalarıdır. Çocuklar küçükken Kıрманço veya Zazaca öğrenmekte, hiç Türkçe bilmemekte, ancak ilkokulda Türkçe öğrenmeye başlamaktadırlar.

(TABLO — 6) 1974 yılı itibariyle İLKÖĞRETİMDEKİ DURUM :

	Okul Say.	Öğretmen Say.	<u>Öğrenci Say.</u>		toplam
			Kız	Erkek	
İlçe Merkezi	2	8	114	213	327
Köylerde	46	64	1040	1956	2996
Toplam	48	72	1154	2169	3323

Halen 3 köyde ilkokul yoktur. Bunlardan ikisinde okul inşaatı bitmek üzeredir. Okullar genellikle tek dersliklidir.

(TABLO — 7) 1974 yılı itibariyle ORTAÖĞRETİMDEKİ DURUM :

	Okul Say.	Öğretmen Say.	<u>Öğrenci Say.</u>		Toplam
			Kız	Erkek	
İlçe Merkezi	1	4	15	112	127

Karlıova Orta Okulu 1966-67 öğretim yılında öğrenime açılmış olup, 1974 yılı eylül ayına kadar 139 mezun vermiştir.

5.Bölüm

SOSYAL DURUM

İlçede 4 önemli deprem olmuş ve diğer sahaları olduğu gibi sosyal duruma da müsbet yönde etkide bulunmuştur. Bilhassa 1966 yılında meydana gelen deprem, Karlıova'nın sosyal ve ekonomik gelişmesine tesir etmiş, birçok hizmetler ancak bu depremden sonra İlçeye götürebilmiştir.

Bu bakımdan sosyal durum incelenirken bu tesirler gözden uzak Unutulmamalıdır.

(TABLO — 8) İLÇEDEKİ DEPREMLER :

Depremi olduğu yıl	Can ve mal ziyatı
1946	Can kaybı yok, birçok bina yıkıldı
1949	171 ölü, evler çok hasar gördü ve yıkıldı.
1965	Can kaybı yok. Hasar az
1966	31 kişi öldü,9 köy tamamen, Merkez İlçenin yarısı harap oldu.

A) YOL — SU — ELEKTRİK :

— Belediye Hizmetleri : İlçe İmar Planı 1958 yılında kesinleşmiştir. Ana cadde betonlanmış olup, diğer yollar topraktır. Kanalizasyon yoktur.

Su tesisatı 1956 yılında yapılmış olup, 360 ton kapasiteli 2 gözden ibaret su deposu bulunmaktadır. 105 abone vardır. Ayrıca 12 çeşme bulunmaktadır. Fakat su şebekesinin eskimiş, depoya su getiren boruların tahribe uğramış olması sebebiyle bilhassa yaz aylarında su sıkıntısı çekilmektedir.

Elektrik şebekesi 1965 yılında kurulmuş olup, 1974 yılında İller Bankasınca hatlar yenilenmiştir. 60 BG. de dizel motoru ile elektrik sağlanmaktadır. 173 abone vardır, elektrik geceleri 4-5 saat kadar yanmakta ve saat 22 veya 23 de kesilmektedir.

— Köylerdeki Durum : Hiç bir köyde elektrik ve su şebekesi yoktur. Köy içi yollar da toprak olup, yapılmış değildir. Depremden sonra yapılan hariç, köylerdeki binalar tamamen gelişi güzel, hiç bir plana bağlı olmaksızın yapılmış ve oraya buraya serpiştirilmiştir.

B) KONUT DURUMU :

1966 depreminde binaların hemen hemen tamamı harap olduğundan gerek merkezde ve gerekse köylerde; tek göz ve tahtadan, yahut iki göz ve hasırdan geçici barakalar yapılmıştır. Bu hasırların üstü de sıvanmış ve mesken olarak köylülere verilmiştir.

Ancak, bu geçici barakaların yerine yenisi devletçe yapılmadığından ve halkta da bu yönde bir gayret bulunmayıp her şeyi devletten beklediklerinden ortalama nüfusun onda biri halâ bu geçici ve hiç de müsait olmayan barakalarda kalmaktadır.

Bazı köylerde, devlet tarafından, köylü borçlandırılmak suretiyle (uzun vade ve az faizle) yeni konutlar yapılmışsa da çok mahduttur.

Karlıova merkezinde konut bakımından dikkati çeken en önemli husus kiralık ev olmayışıdır. Kiralanabilecek tek bir ev dahi yoktur. Bu da memurlar bakımından büyük zorluklar doğurmaktadır. Lojmanlar varsa da kifayetsizdir, sayısı azdır.

(TABLO — 9) LOJMAN DURUMU :

Lojmanın Ait Olduğu Kuruluş	Lojmanda D. Sayısı	Lojmanda Oturanlar
Millî Eğitim Bakanlığı (Orta Öğretim)	6	4 Öğretmen, 1 Orta Okul Md., 1 C. Savcı Yardımcısı
İçişleri Bakanlığı (Kaymakamlık-Jandarma)	6	1 Kaymakam, 1 Jandarma B. K., 1 J. Merkez K. K., 3 Uz. Çvş.
Sağ. Sos. Yardım Bakanlığı	6	1 Doktor, 1 Sağlık M., 1 Hemşire Y., 2 Ebe, 1 Şoför
Güm. ve Tekel Bakanlığı	1	1 Tekel Memuru
Gıda-Tarım ve Hay. Bak.	1	1 Veteriner Hekim
Maliye Bakanlığı	12	1 Hâkim, 1 C. Savcı Yard., 1 İlköğretim Md., 1 Tapu M., 1 As. Şb. M., 1 Mal Md., 1 Vergi M., 1 Nüfus M., 1 Tahsildar, 1 Millî Emlâk M., 1 Komiser Mv. 1 Kaymakamlık Şoförü.
İl Özel İdaresi	3	1 Özel İdare M., 1 Müftü. 1 Tarım Tek.
P.T.T.	1	1 Müdür
Ziraat Bankası	4	1 Müdür, 1 Muhasebeci, 1 Veznedar, 1 Memur.
Toplam	40	

Bazı teşekküllerin tahsisli lojmanının oluşu, diğerlerinin bulunmaması çeşitli ihtilatlara sebebiyet vermekte, lojmanların tahsisi yönünden idare ve Lojman Tahsis Komisyonu büyük sıkıntılar içinde bulunmaktadır.

C) ÖRF VE ADET :

1 — Giyim : Kadınlar mahallî giyim olarak kadifeden yapılmış ve topuklara kadar inen bol bir elbise üzerine ikinci bir günlük elbise, bu ikinci elbisenin üzerine de hırka giymekte, başlarına puşi tabir edilen fesimsi bir kisve takmakta ve saç bağı bağlamaktadırlar.

Erkek giyiminde pek ayrı bir özellik yoktur. Ancak, kışları soğuk, kar ve fırtınadan korunmak için erkekler başlarına kadın atkısı bağlamaktadırlar.

2 — Başlık : Karlıova'da da kötü bir âdet olarak başlık devam etmektedir. Ortalama başlık, 15-20 bin lira civarındadır. Hatta, Almanya'da işçi olarak çalışanların başlık parası olarak 30-40 bin lira, yahut taksi dahi verdikleri görülmektedir.

3 — İki Evlilik : Karlıova ilçesinde birden fazla kadınla evlilik yaygın haldedir. Erkek, karılarından birin resmî nikahla almakta daha sonra diğeri ile gayri resmî şekilde evlenmekte ve bu ikinci karısından doğan çocuklarını da birinci karısından doğmuşçasına nüfusa teşçil ettirmekte, yahut hiç ettirmemektedir.

4 — İlçe'nin kendisine has belirli bir folkloru yoktur.

D) ASAYİŞ DURUMU :

Halk umumiyetle kanuna ve memura saygılıdır. Bu bakımdan asayişe müessir fiiller çok azdır.

En çok görülen suç nev'i basit darp ve hakarettir. Evvelce en görülen suç nevinin hayvan hırsızlığı ve ot yakma olduğu kayıtlardan anlaşılmakla beraber bu suçlar son yıllarda iyice azalmıştır.

İlçe'de emniyet teşkilâtı 15.11.1973 tarihinde kurulmuştur. Polisin görev alanı 40,5 km²., Jandarmanın görev alanı da 1308, 55 km² dir,

E) SAĞLIK HİZMETLERİ :

Karlıova sosyalizasyon bölgesidir. İlçede Sağlık Merkezi ve Sağlık Ocağı bulunmakla beraber, sadece Sağlık Ocağında Doktor vardır. Ayrıca köylerde, 1 Sağlık Ocağı, 3 Sağlık Evi bulunmaktadır. 2 Sağlık Evi de inşa halindedir

Sağlık Merkezine bağlı 10 yataklı hastane varsa da, Doktor'u bulunmadığından ve eleman yetersizliği, imkân kıtlığı sebebiyle yatakta tedavi azdır.

İlçe merkezinde bir pratisyen serbest tabiple, ecza dolabı da bulunmaktadır.

(TABLO — 10) SAĞLIK HAREKETLERİ :

Yıl	Yatakta Tedavi	Ayakta Tedavi	Bingöl'e Sevk
1972	1	840	17
1973	62	2836	48
1974-Ağustos	8	2200	53

6.Bölüm MALÎ DURUM

Karlıova Mal Müdürlüğünün son üç yıl itibariyle tahakkuk ve tahsilâtı şöyledir : (TABLO — 11)

Yıl	Tahakkuk		Tahsilât		Nisbet	
Sabıka	Halive	Sabıka	Haliye	Sabıka	Haliye	
1971	27.839.00	1.119.671.00	9.398.00	1.103.656.00	34,0	98,5
1972	95.793.00	783.685.00	68.467.00	712.121.00	70,0	90,9
1973	61.941.00	751.044.00	21.981.00	713.894.00	35,4	95,7

Karlıova İlçesindeki vergi mükelleflerinin sayısı da şöyledir :

(TABLO — 12)

Yıl	Gerçek Usuldeki Vergi Mük.	Götürü Usuldeki Vergi Mük.
1972	13	160
1973	15	180
1974	70	155

Belediye'nin gelir durumu da şöyledir :

(TABLO — 13)

Yıl	İller Bankasından Kanuni Hisse	Sair Gelirler
1972	117.551.39	65.442.62
1973	106.850.00	76.270.43

Karlıova Belediyesinin gelir sağlayabileceği herhangi bir menkul-gayrimenkulü olmadığı gibi başkaca doyurucu kaynaklara da sahip değildir.

Köyler de malî bakımdan bir gelir kaynağına sahip değildir. Ancak bazı köylerde, yaylı ve yataklar göçerlere kiraya verilmekte ve bu köyler yılda 8-15 bin lira arasında değişen bir kaynağa sahip bulunmaktadırlar.

7.Bölüm

TİCARİ VE İKTİSADÎ DURUM

İlçede ticarî sahada bir canlılık olduğu söylenemez. Halkın hemen hemen hepsi koyunculukla iştigal etmekte ve küçükbaş hayvanlar toptan, Elâzığ ve Erzurum Et ve Balık Kurumu Kombinalarına satılmaktadır.

İlçenin hiç bir yerinde pazar kurulmamaktadır.

Hayvancılık bölgesi olması bakımından en büyük tüketim maddelerinden biri de tuzdur ve Çat ilçesindeki tuz ocaklarından karşılanmaktadır.

Halkın, Bingöl'e bağlı bir ilçe olmasına rağmen ticarî teması Elâzığ, Diyarbakır ve yaz aylarında da Erzurum'la olmaktadır.

İlçede (köyler dahil) meslek gruplarına göre, esnafın dağılımı şöyledir :
 57 Hayvan Taciri, 54 Bakkal, 42 Değirmenci, 9 Manifaturacı, 7 manav, 6 Terzi, 5 Kahveci, 5 Nakliyecisi, 4 Lokantacı, 4 Otelci, 4 Zahireci- Uncu, 3 Kasap, 3 Toptan Bakkaliyecisi, 2 Marangoz, 2 Berber, 2 keçeci, 2 Mobilyacı, 2 Fırın, 2 Saat-Radyo Tamircisi, 1 Sinemacı, 1 Benzinci, 1 Hamamacı, 1 Hancı, 1 Çimento Bayii, 1 Kırtasiyecisi, 1 Demirci, 1 Soğuk Demirci, 1 Ayakkabı Tamircisi, 1 İçki Bayii, 4 Dava Takipçisi, 1 Serbest Doktor.

8.Bölüm

EKONOMİK DURUM

Karlıova'nın ekonomisi prensip olarak tek bir kaynağa, hayvancılığa dayanmaktadır. Ancak, çok azda olsa gelişme halinde bir tarım da göze çarpmaktadır. Fabrika, atölye gibi tesisler bulunmadığından işçi yoktur denilse yeridir. Başka il ve ilçelere çalışmaya giden de yoktur. Ancak halen Almanya'da 450-500 Karlıova'lı işçi bulunduğu tahmin edilmektedir.

A) HAYVANCILIK :

Açıklandığı üzere Karlıova ekonomisi tamamen hayvancılığa dayanmaktadır. Filhakika resmî istatistiklere göre hayvan durumu şöyledir : (Ancak hemen işaret edelim ki, aşağıdaki resmî rakamlardan çok daha fazla, resmî kayıt dışı, yekûn olarak 600.000 civarında küçükbaş hayvan bulunduğu yaygın kanaattir. Bu bakımdan aşağıdaki tablo bu izahat ışığında değerlendirilmelidir.)

(TABLO — 14)

Yıl	Yerli halka ait koyun	Beritanlı'lara ait koyun	Toplam koyun	Keçi	Sığır	Manda	At	Eşek	Katır
1972	232.844	300.000	532.844	20.072	23.589	1.740	1095	1138	15
1973	240.575	280.000	520.575	24.829	29.560	1.647	1650	1286	13

Ancak yukarıda da açıklandığı üzere, bu rakamların üç misli civarında, yerli halka ait 600 bin dolaylarında küçükbaş hayvan bulunduğu belirtilmektedir.

(TABLO — 15)

Yıl	Kışın Diyarbakır'a Otlatmaya Giden Hayvan Sayısı	Bir Ailedeki Ortalama En Az En Çok Koyun Say.		Aşılana Koyun Say.
1972	35.661	25	250	16.010
1973	64.416	30	275	47.129

Burada da, resmî kayıt dışı hayvan bulunduğundan gerçekte 600.000 koyuna oranla değerlendirme yapılmak gerekir.

Görüldüğü üzere küçükbaş hayvancılık, bölgede büyük önem arz etmektedir. Ancak bu hayvancılık, teknik, fennî usullere göre değil tamamen iptidai tarzda yapılmaktadır.

B) TARIM :

Karlıova'da tarım, arazi müsait olmasına rağmen tatminkâr bir durum göstermemektedir.

İlçede 1.180.110 dekarlık tarım arazisi vardır.

Bu arazinin kullanılış şekline göre dağılımı şöyledir :

(TABLO — 16)

Arazi nev'i	Miktarı
Çayır-Mer'a	946.000 dekar
Tarla	159.910 dekar
Ormancılık-Kayalık	75.200 dekar

İşaret edelim ki, çayır nev'indeki arazinin büyük bir kısmı tarla olarak kullanılabilecek, eskiden tarla olarak kullanılan, bu vasıftaki arazidir.

Çevrede araziye nisbetle çok az olarak, buğday, arpa, çavdar ekilmekte, bunun yanı sıra ailesel sebzeçiliği yapılmaktadır. Meyvacılık yoktur denilebilir.

Yapılan ziraat tamamen iptidaidir. İlçede (köyler dahil) 1974 yılı itibarıyla sadece 5 traktör bulunmaktadır.

Tarım bakımından söylenecek bir diğer husus da tavukçuluk çalışmaları yapılması imkânı bulunmakla, şartlar elverişli olmakla beraber bu hususta hiç bir gayretin göze çarpmadığıdır.

Ayrıca İlçede arıcılık çok verimli olmasına rağmen yerli halktan arıcılık yapan yoktur. Arıcılık o kadar verimlidir ki, bilhassa Ordu İlinden arıcılar kamyonlara yükleyerek arı kovanlarını getirmekte ve üç-dört ay Karlıova yaylalarında kalarak, yaylalardaki dağ çiçeklerinden istifade suretiyle bal üretmektedirler.

C) İŞÇİLİK :

Açıklandığı üzere endüstriyel çalışma olmadığından belirli bir işçi topluluğu yoktur. Fakat 450-500 kadar işçi Almanya'da çalışmakta ve kazandıkları parayı Karlıova'da arazi, dükkân ve sürü olarak değerlendirilmekte ve ailelerine yeter miktarda para göndermektedirler.

Yurt dışından PTT. ve ziraat Bankası kanalıyla havale olarak gelen para durumu aşağıdadır ve bu paranın tamamı yurt dışında çalışan işçiler tarafından gönderilmiştir. (TABLO — 17)

Yıl	Yurt Dışından Havale İle Gelen Para
1973	2.317.725.15 TL.
1974-Ağustos	1.358.377.69 TL.

Halk, sair işlerde de işçi olarak çalışmak istemediğinden, inşaat v.s. işçileri ve ustaları Bingöl, Lice, Hani'den temin edilmektedir.

D) HAYVAN ÜRÜNLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ :

Hayvan ürünleri, bilhassa süt ve yün değerlendirilememektedir. Halk ancak kendine yeter yağ, yoğurt, peynir yapmaktadır. Çarşıda bu ürünler satılmamakta ve böyle bir satış ayıp telakki edildiğinden, çok fazla olmasına rağmen bu ürünleri bulmak hemen hemen mümkün olmamaktadır.

Yazın, Siverek, Kayseri, Çorum, Konya'dan, Bingöl'den peynirciler gelmekte ve bunlar yerli halktan sütü ucuz fiyata alarak, değerlendirip kurdukları çadırlarda peynir (kaşar ve Edirne tipi, tulum) imal etmektedirler. Yerli halkta ise bu yönde bir gayret yoktur, sadece sütü satmakla iktifa etmekte, değerlendirilmesine çalışmamaktadırlar.

Yün de değeriendirilememekte, toplayıcılara ucuz fiyatla verilmekte ve müstahsilin istifadesi çok cüzi olmaktadır.

Keza yukarıda açıkladığımız üzere çok kârlı olmasına rağmen arıcılık da yapılmamakta, Ordu'dan gelen arıcılar bu nimetten istifade ederken yerli halk böyle bir üretime girişmemektedir.

9.Bölüm

YERALTı KAYNAKLARI — MADENLER

MTA. tarafından yapılan sondajlar neticesinde Halifan (Derinçay) köyü civarında yapılan araştırmalara göre 50 milyon ton rezervli bir linyit madeni bulunmuştur. 1973 yılında imtiyazını Keban Holding firması satın almış olup, Derinçay Köyüne bu Holding tarafından, kömürün ziftle karıştırılması sonucu 5000 kalori elde edilecek bir kömür briket fabrikası kurulacağı ifade edilmektedir. MTA. çalışmaları da halen devam etmektedir.

10.Bölüm

TURİZM

İlçede hiç bir turistik tesis yoktur ve çok büyük bir imkân bulunmasına rağmen turizm gelişmemiştir, doğru ifadesiyle yoktur.

Halbuki, İlçenin 50 km. kadar kuzeyinde bulunan Bingöl Dağında, çok büyük bir özellik arz eder şekilde güneşin doğuşu seyredilmektedir. Bingöl Dağında, 15 temmuz ile 15 ağustos tarihleri arasında güneş doğarken, evvela gri renkte bir büyük tepsi gibi meydana çıkmakta, sonra anî hareketlerle ve ekseni etrafında dönerek taklalar atmakta ve evvela sağa doğru bir müddet hareket etmekte, sonra bu yerden ters istikamette sola doğru, gene ekseni etrafında dönerek ve taklalar atarak gitmekte, ilk doğuş noktasına geldiğinde, güneşte tayftaki 7 renk görülmektedir. Bu defa 7 renkli olarak görünen güneş, gene ekseni etrafında dönerek ve taklalar atarak yükselmekte, nihayet parlak bir şekilde doğmaktadır.

Güneşin bu şekilde doğuşunun seyri, Dünyada bir Bingöl Dağlarında, bir de Himalyalarda olmaktadır.

Bu durumun, dağda bulunan binlerce gölde meydana gelen buharlaşma sonucu bir göz aldanması olduğu ileri sürüldüğü gibi, Vah Gölünün sodalı suyunun da tesiri olduğu ifade edilmektedir.

Orijin ne olursa olsun bu kadar büyük bir imkândan maalesef yolun çok bozuk, hiç bir tesisin olmaması sebebiyle yararlanılamamaktadır.

11.Bölüm

EL SANATLARI

El sanatları çalışması olarak İlçede tek görülen, halı ve kilim dokuyuculuğudur. Filhakika, İlçe merkezi ve köylerinde yerli yün eğirilmekte ve bitkisel boyalarla boyanmak suretiyle elde edilen yerli yün ipliği ile çok güzel halı ve yün kilimler dokunmaktadır. Ancak, bunlara çok güzel mahallî desenler de verilmekle birlikte, tekniğine yabancı kalındığından halılar kaba görünüşlü olmaktadır.

Bu halıcılık ve kilimcilik de, dışa dönük olmayıp, ailevî ihtiyaçları karşılamak gayesine matuftur.

12.Bölüm

İLÇENİN KALKINMASI HAKKINDA GÖRÜŞLERİMİZ

Yukarıda 11 bölüm halinde, coğrafi ve tarihi, İdarî durumunu, ekonomik ve sosyal yapısını belirtmeye çalıştığımız Karlıova İlçesinin bu günkü manzarası hiç de parlak değildir. Ancak gene bu inceleme sonunda, gerek ekonomik ve gerekse sosyal bakımdan İlçenin ve halkının gelişmeye müsait bir yapıya sahip bulunduğu neticesine kolaylıkla varmak mümkündür.

Bizce bu yönde yapılması gerekli çalışmalar ve teşebbüslerden bazıları şunlar olabilir :

1 — Eğitim : Evvelemirde İlçenin bu parlak olmayan manzarayı göstermesinin ana sebebi eğitimsizliktir. Halk gerek sosyal gelişme ve gerekse ekonomik kalkınma bakımından her türlü araçla ve gereçle eğitilmelidir. Bu yönde de İlçedeki memurlara, teknisyenlere büyük görevler düşmektedir. Halkla müsbet yönde iç içe münasebetler kurulup, onlara her bakımdan örnek olunmalı, yapılacak işler ve pratik netice açıklanmalıdır.

2 — Herşey Devletten Beklenmemelidir : Karlıova'da halk herşey devletin yapmasını istemekte, herşeyi devletten beklemekte, halkın kat-

kısı hiç düşünülmemekte ve bu yanlış düşünce neticesinde tesisler yapılamamakta, bekleyiş çok uzun sürmektedir. Bunun en güzel misali, devletin konut yapması için halkın sekiz senedir beklemesi ve halkın kendi parası ile tek bir konut dahi yapmamasıdır. Bu sebeple de halâ hasır evlerde oturmaktadırlar.

Bu zihniyet, eğitime bağlı olarak yıkılmak ve halkın da kalkınmaya iştirakinin gerekli bulunduğu zihinlere yerleştirilmek gerekir.

3 — Hayvancılık Sahasında :

Hayvancılık hususunda çalışmalar yapacak teşkilâtlar gerek mahallî yöneticilerin ve halk önderlerinin çabalarıyla kurulmalı, hayvancılık kooperatifleri teşekkül ettirilmeli, bu şekilde gerek saman, yem, ot gibi ihtiyaçlar ucuz ve zamanında sağlanmalı, fennî usule geçilmeli, gerekse pazarlama kolaylaştırılmalıdır.

Veteriner-Halk münasebeti geliştirilmeli ve veteriner hizmetlerinin önemi ve lüzumu halka anlatılmalıdır. Bunun neticesi olarak da bilhassa küçükbaş hayvan sağlığı korunmalı, hayvan telefâtı önlenilmeli, hayvanların geliştirilmesi, ıslahı, beslenme bozukluğundan ve imkânsızlığından doğan cılız küçükbaş hayvan nesli önlenilmelidir.

4 — Ürünlerin Değerlendirilmesi :

Açıkladığımız üzere Karlıova bir hayvancılık bölgesidir. Fakat buna rağmen ne hayvanların, eti ne sütü, ne yünü, ne arıların balı ve ne de tavukçuluk rantabl bir şekilde değerlendirilememektedir.

Bu bakımdan bu yönde teşkilâtlar, şirketler, kooperatifler mutlaka kurulmalı, gerekli tesisler yapılmalıdır.

5 — Köy Birlikleri : ilçede köy birlikleri kurulmuş değildir. Bu birlikler kurularak müşterek hareketle yukarıda açıklanan hususların kısmen de olsa yerine getirilmesine imkân yaratılmış olabilir.

6 — Madenler : Derinçay kömürlerine mutlaka gereken önem verilmeli ve tesislerin kurulması teşvik edilmelidir. Böylece iş sahası da açılmış olacaktır. Ayrıca Bağlısa köyünde yapılacağı söylenen arama ve sondajlara **MTA**. tarafından acilen başlanılmalıdır.

7 — Derinçay kömürlerinin termik santraller bakımından ideal olduğu belirtilmektedir. Gerekli ilmi araştırmalar sonucu bu yönde girişimler yapılmalıdır.

8 — **Tarım Bakımından** : Arazi verimli ve sulu olmasına rağmen yeterli tarım yapılamadığını açıkladık. İmkânlar ve elemanlar artırılarak bu yönde geliştirici çalışmalar, ot ve mera ıslahı, ağaçlandırma, ekime teşvik yapılmalıdır.

9 — Planlanan Erzurum-Diyarbakır yolunun yapımı en kısa zamanda gerçekleştirilmelidir. Bu yol gerçekleştiğinde gerek ekonomik ve gerekse sosyal yönde Karlıovanın çehresi tamamen değişecek ve İlçe içe kapalı olmaktan kurtulacaktır.

10 — Turizm teşvik edilmeli, Bingöl Dağındaki güneşin doğuşu olayının yurt içi ve dışında propagandası yapılmalı, yollar ve tesisler yapılarak bu dağ ve ilçe turistik bir hale getirilmelidir.

11 — Karlıova'da ne devlet ve ne de halk (özel teşebbüs) tarafından tek bir yatırım yapılmış değildir. Halbuki sadece PTT ve Ziraat Bankası tarafından gelen ve giden havale durumu aşağıdadır. Elden, bilhassa kombinalardan nakten alınarak İlçeye giren meblâğ bu tablonun dışındadır.

Yıl	Gelen Havale		Gelen Havale Toplamı	Giden Havale Yurt İçi	Karlıova'da Kalan Fark
	Yurt İçi	Yurt Dışı			
1973	6.138.617.14	2.317.735.15	8.456.342.29	1.737.250.93	6.719.091.36
1974	4.238.561.85	1.358.377.15	9.596.939.54	1.277.793.91	4.319.145.63

NOT : 1974 yılı temmuz sonu itibariyledir.

Görülüyor ki, sadece havale yoluyla gelen ve Karlıova'da kalan 2 senede 10 milyon liradan fazladır. Bu sadece havale yoluyla olan durumdur.

Bu kadar meblâğ, günlük ihtiyaçlara ve koyun alımına sarf edilmekte, artan da saklanılmaktadır. Kombinalardan nakten alınan ile bu meblâğın bir yatırıma yöneltilmesi, yatırım yapılması hiç düşünülmemektedir. Bu yönde de gerek idarecilerin ve gerekse İlçe ileri gelenlerinin ön-

der oluşu ile gayretler sarfedilmeli ve yukarıda belirtilen yatırımların bu yöndeki imkânlarla gerçekleştirilmesine çalışılmalıdır.

13. Bölüm

NETİCE

Netice olarak, halkın eğitime önem verilerek, onlarda gerekli şuur yerleştirilerek, idarecilerin azami gayretle önder olmaları sonucu ilk planda, mutlaka peynircilik ve arıcılık teşekkülleri veya kooperatifleri, köy birlikleri kurulmalı; potansiyel değerlendirilerek gerekli yatırımlara girişilmeli (meselâ yünün değerlendirilmesi için tesisler kurulması gibi.), kömürler işletmeye açılmalı, Erzurum-Diyarbakır yolu kısa zamanda gerçekleştirilmelidir.

Sadece bu sayılanlar dahi yapıldığında, tabiatıyla gerekli incelemeler sonunda tesbit olunacak hususların da gerçekleştirilmesine gayret de sarfolunmak şartıyla; Karlova'nın sosyal ve ekonomik çehresi müsbet yönde geniş çapta değişecektir.