

# TOPLUM KALKINMASINDA HALK KATILIŞLARI, DESTEKLİ İMECE VE EMANET USULÜ UYGULAMASI

Dr. Cevat GERAY

## I — GİRİŞ

Kalkınmakta olan her memlekette olduğu gibi, eldeki sınırlı imkân ve kaynaklarımızı akıllı şekilde kullanmak zorundayız. Girişilen plânlı kalkınma çalışma ve çabalarının amaçlarına ulaşması için öngörülen ana hedef ve tedbirler arasında, «halkın kamu hizmetlerinin teşkilâtlandırılmasına ve yapılmasına katılmasını sağlama» hususu da yer almıştır. (1) Hem hizmetlerin başarıyla yürütülmesi hem de devletin yükünün hafifletilmesi bakımından bunun önemi açıktır :

1. Temel ihtiyaçları karşılamak için gerekli hizmetleri karşılamak üzere yapılacak yatırım ve harcamalardan halkın en geniş ölçüde yararlanması sağlanmalıdır.

2. Halka götürülen hizmetlerin verimli olması ve ucuza mal edilmesi gereklidir.

Yukarıda belirtilen bu iki önemli noktanın gerçekleşmesi için her türlü eğitimsel ve örgütsel çalışmalarla;

1. Yapılacak yatırım ve hizmetlerin halk tarafından benimsenmesi,

2. Halkın bunlardan azamî ölçüde yararlanabilecek eğitimsel duruma getirilmesi ve bunun için örgütlenmesi,

3. Bunların maliyetine, para, emek, taşıt ya da malzeme şeklinde katılması gerekmektedir.

---

(1) «Plân Hedefleri ve Stratejisi» hakkındaki 29 Haziran 1961 gün ve 5/1411 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı *Resmî Gazete*, 5 Temmuz 1961 günlü ve 10846 sayılı.

*Kalkınma Plânı, Birinci Beş Yıl 1963 - 7*, Devlet Plânlama Teşkilâtı Yayını  
Ankara : 1963. s: 104 - 105.



Mahallî toplulukların ekonomik, kültürel ve sosyal bakımlardan kalkınması için devletle halkın sıkı ve gönüllü işbirliğine dayanan toplum kalkınması yönteminin önemli bir rolü de yukarıdaki gereklerin yerine getirilmesidir. Böylece, mahallî topluluklarla ulusal kalkınma hedefleri arasındaki ilişkiyi kurmak yoluyla, en ıssız köydeki vatandaşın ulusal kalkınmaya katkıda bulunması ve kalkınmanın sonuçlarından yararlanması toplum kalkınmasından beklenen önemli amaçlardan biri olmaktadır. (2).

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı devresinde, köye yönelen hizmet ve tesisler (yol, içme suyu, elektrik, okul, sağlık ve tarım işleri gibi) için 9.5 milyarlık bir yatırım öngörülmüştür. (3) Bu yatırımların amacına en uygun şekilde yapılması ve köy topluluklarının bundan azamî şekilde yararlanması beklenmektedir. Yapılan bir okula çocukların öğrenci olarak gönderilmesi, açılan bir yolun ulaştırmada kullanılması, yapılan kanallardan tarlaların sulanması gibi... Bazan hizmet ve tesislerden tam olarak yararlanılması için toplulukların ya da bireylerin ikinci derecede tedbirler alması, tesisler yapması gereklidir. Örneğin, büyük sulama, şebekeleri ikinci ve üçüncü derecede sulama kanalcıkları yapılmasını gerektirmektedir. Toprak - Su Genel Müdürlüğünden alınan bilgilere bakılırsa, yapılan 32 adet Sulama Şebekeleriyle 500 bin hektarlık bir arazi sulamak mümkün iken gereken diğer kanalcıklar yapılmadığından bugün bu şebekelerden ancak 104 bin hektarlık bir arazi sulanabilmektedir. Yani tesislerden ancak % 20 oranında yararlanılabilmektedir. (4) Demek oluyor ki, hertürlü yayım, eğitim ve örgütlenme yollarından yararlanan toplum kalkınması çalışmalarıyla, halkın bu hizmetlerden yararlanabilecek duruma girmesini sağlamak zorundayız.

Diğer önemli bir nokta da, köylünün temel ihtiyaçlarını karşılamak için yapılması gerekli büyük yatırımları, geri kalmış bir ekonominin sınırlı imkân ve kaynaklarıyla gerçekleştirmek uzun

- 
- (2) *Community Development and National Development*, Birleşmiş Milletler Yayını, New York: 1964. (Bu eserin birinci bölümü dilimize çevrilmiştir. Bkz: «Toplum Kalkınması ve Ulusal Kalkınma», Çeviren: C. Geray, *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Ankara. Cilt: XIX, yıl : 1964, Sayı: 2, s: 45 - 58.
- (3) Fehmi YAVUZ, *Memleketimizde Toplum Kalkınması (Köy Kalkınması)*, Türkiye ve Ortadoğu Âmme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara: 1964, s: 12
- (4) Kaynak: Toprak Muhafaza ve Ziraî Sulama İşleri Genel Müdürlüğünden Sayın Hasan YETENER'in verdiği bilgiler.



zaman alacaktır. Örneğin, sadece köy içme suları için 4 milyara ihtiyaç vardır ve bugünkü 150 milyonluk yıllık ödenekle 30 yıl beklemek gerekecektir. (5) Yol, okul ve benzeri hizmetler için de benzer bir durum vardır. Halkın bu hizmetlerin yerine getirilmesine katılmak suretiyle bunların biran evvel gerçekleşmesine yardımcı olması beklenmektedir. Kalkınma plânımız, katılışlarının % 30 oranında yaklaşacağını öngörmüştür. (6) Para, gereç ve taşıt şeklindeki katılışlar yanında, gizli işsizliğin hüküm sürdüğü köylük yerlerde, halkın işgücüsüyle de hizmetlerin yapımına, bakımına katılma mümkün ve gerekli görülmekte; boşduran insangücünden yararlanmak yoluyla, ekonomik kalkınma için gerekli sermaye teşekkülüne büyük ölçüde katkıda bulunulabileceği genellikle kabul edilmektedir. (7).

- 
- (5) Sacit O. ÜNAL, «Köy İçme Suyu Davamız» *Köye Doğru*, Köy İşleri Bakanlığı Yayını, 1 Şubat 1965 No: 1.
- (6) *Kalkınma Plânı*, a. g. e., s: 105.
- (7) Bu konularda daha geniş bilgi için aşağıdaki kaynaklara başvurulabilir: İbrahim AKSÖZ, «Türkiye Ziraatında Atıl İşgücü ve Bunun Değerlendirilmesi», *EYLEM Dergisi*, No: 8 (1964) s: 35 - 84.
- K. R. ANSCHEL ve diğerleri, «Disguised Unemployment in Agriculture», in *Agriculture in Economic Development*, (Editörler: C. K. EICHER ve L. W. WITT) New York: 1964, s. 129 - 143.
- Birleşmiş Milletler Teşkilâtı, *Community Development and Economic Development*, Part: I. Bangkok, 1960, s: 43 - 63.
- Kemal KURDAŞ, «Basic Factors Impeding a Rapid Growth of the Turkish Economy», in *Capital Formation in Industry*, İktisadi ve Sosyal Konferans Heyeti Yayını, İstanbul: 1963, 15 - 37.
- Gülten KAZGAN, «Şehirlere Akın ve İktisadi Değişme», *İktisat Fakültesi Mecmuası* Cilt: 19 (1960), No, 1 - 4'den ayrı baskı.
- Ragnar NURKSE, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford: 1953, s: 32 - 46.
- L. W. SHANNON, *Underdeveloped Areas*, New York: 1957, s: 201 - 208.
- Eugene STALEY, *The Future of Underdeveloped Countries*, (İkinci Baskı) New York: 1961, s: 265, 271 - 2
- Sabahaddin ZAİM, *Türkiyenin İktisadi ve Sosyal Gelişmesinde İşgücü ve Produktivite Meselelerinin Önemi ve Tesirleri, Yakın ve Ortadoğu Çalışma Enstitüsü*, İstanbul: 1962,
- Günümüzün Sosyal Siyaset Meseleleri*, İst. Ün. İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul: 1963, s. 73 - 93.
- T. C. Ziraat Bankası, *F. A. O. Raporu*. Prof. Baade başkanlığındaki F. A. O. Heyeti tarafından hazırlanan rapor)



Toplum kalkınmasına devlet ve halk arasındaki işbirliği, halkın kendi sorunlarını çözümlenmede güçbirliği yapması, mahallî kaynakların elvermediği teknik bilgi, malzeme, araç, personel ve paranın devletçe sağlanması şeklinde ortaya çıkmaktadır. «Destekli İmece» olarak adlandırılan bu ilke, köylerin içme suyu, yol, okul hizmetlerinin yapım ve bakımında ilgili mevzuat tarafından öngörülmüştür. (8).

Yapı işlerinin araya müteahhid girmeksizin, bizzat idare tarafından ve halkın desteğiyle yapılmasına imkân veren «emanet usulü» sözü edilen işbirliğinin sağlanması, destekli imecenin gerçekleşmesi, böylece hizmet ve tesislerin ucuza mal olması bakımından dikkati çeken bir yöntem olarak ortaya çıkmaktadır. 1934 tarihli ve 2490 sayılı Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu'nun 50. nci maddesi, keşif bedeli belli bir miktarı (30.000 TL) resmî daire binalarıyla köprüler yapım ve onarımının dairesi tarafından ya da daire adına kurulacak komisyonlar eliyle emaneten yaptırılmasını öngörmektedir. Çıkarılan çeşitli yönetmeliklerle, işlerin doğrudan doğruya gündelikle işçi çalıştırmak, küçük parçalar halinde ihale etmek ya da taş orana vermek yoluyla yapılması yetkilerini ilgili idarelere tanınmıştır. İdare, elinde bulundurduğu personel, makine ve taşıtları bu amaçla kullanabilmekte, gerekli malzemeyi toptan satın alabilmektedir. (9).

Emanet usulünün, uygulamada halk katılımını sağlama, yapı ve tesisleri ucuza mal etme bakımından olumlu sonuçlar verdiğini çeşitli vesilelerle öğrenmiş bulunuyorduk. Bunların ne dereceye kadar doğru olduğunu, uygulamadan ne gibi olumlu ve olumsuz sonuç-

(8) Fehmi YAVUZ, *sözü edilen eser*, s: 30 - 31, 44.

-*Şehircilik*, Ankara : 1962, s: 103 - 104.

İbrahim YASA, «Toplum Kalkınması ve Köylerimizde Yardımlaşma gelenekleri», *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: XVII (1961 No I'den ayrı baskı).

(9) Emanet usulüyle ilgili bazı mevzuat ve diğer usuller hakkında aşağıdaki kaynaklara başvurulabilir.

Mümtaz TARHAN, *Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu*, İstanbul: 1945.

Sıddık Sami ONAR, *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, İstanbul: 1960, Cilt: I s :413 - 424.

*SDİ Emanet İşleri Hakkında Talimat* Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Ankara: 1959 (Mimeograf)

Köy İçme Suları (Kanunla ve Tatbikatı ile ilgili Tamimler),

7478 sayılı Kanun gereğince Vilâyetlere Bırakılan Köy İçme Suyu işlerinin yürütülmesine Dair yönetmelik, (2. nci Baskı) DSI, Ankara: 1963.



lar alındığını, karşılaşılan güçlüklerin neler olduğunu bu konuda birinci derecede rol ve sorumluluk yüklenen idare adamlarından öğrenmek istedik.

Amacımız, bu yolun plânlı kalkınma ve toplum kalkınması amaçlarını gerçekleştirilmesinde alacağı rolü ve taşıdığı imkânları ortaya koymak, düzeltilmesi ve iyileştirilmesi gerekli yanları olup olmadığını araştırmaktır.

Eldeki yazı, bundan sonraki bölümde amacı, kapsamı ve yöntemi belirtilecek olan bir soru dizisine (Ek : I) kendisiyle görüştüğümüz vâli ve kaymakamların verdikleri cevaplara ve merkezdeki bazı kaynaklardan sağlanan bilgilere dayanmaktadır.

## II — İNCELEMENİN AMACI, KAPSAM VE YÖNTEMİ

Emanet usulünün uygulanmasında birinci derecede rol alan ve kaymakamlarımızın tecrübelerine dayanan görüşlerini alarak bu usulün ne gibi işlerde, nasıl uygulandığı, ne gibi sonuçlar alındığı, faydalı ve sakıncalı yönleri, karşılaşılan güçlükler ve çözüm yolları hakkında bazı ipuçları elde etmek ve bazı genel eğilimleri ortaya koymak bu çalışmanın ana amacını teşkil etmektedir. Bu bakımdan çalışmamız, emanet usulünü bütün yönleriyle değerlendirme amacını gütmeyen, fakat böyle bir değerlendirme araştırması için faydalı olabilecek bir ön çalışma mahiyetindedir.

Daha önce de belirtildiği gibi halk katılımına daha çok imkân veren ve müteahhid aracılığını istemeksizin doğrudan idare tarafından uygulanan bir yöntem olarak emanet usulü toplum kalkınması ve verimlilik açısından ayrı bir önem taşımaktadır. Çalışmamızda sadece emanet usulü üzerinde durulmuş, birkaç soru dışında ihale usulüyle karşılaştırmaya gidilmemiştir. Başka bir deyişle, yurd çapında yaygın bir uygulama gören ve kendine özgü yöntem ve sorunları bulunan ihale usulü konumuz dışındadır. Bu bakımdan da çalışmamız, iki usul arasında ayrıntılı şekilde bir karşılaştırma yapmaya yönelmemiştir. Maamafih iki yöntemi genel bir şekilde idarî, malî ve teknik bakımlardan karşılaştırmak amacıyla idarecilerin görüşlerini almış bulunuyoruz. Hem ihale usulünün uygulanmasını değerlendirecek, hem de iki usulü karşılaştırmalı olarak inceleyecek daha geniş kapsamlı bir araştırma yapılması gereğine ayrıca işaret etmek isteriz.

Çalışmamızda herhangi bir örneklemeden hareket edilmemiştir. Amacımız emanet usulünün uygulanışı ve sonuçları hakkında



## ÇİZELGE : I

## EMANET USULÜ UYGULAMA BAKIMINDAN İDARECİLER

Emanet usulünün	Kaymakam	Vâli	Toplam
Uygulayan	57	57	80
Uygulayamayan	1	1 (*)	2
Bazan Uygulayan	1	1	1
<b>Toplam</b>	<b>59</b>	<b>25</b>	<b>84</b>

(\*) Onarım işlerinde emanet usulünü uyguladığını belirtmiştir.

Kendisiyle mülâkat yaptığımız 84 idareciden 80'i emanet usulünü uygulamakta olduğunu, 2'i uygulamadığını, diğer 2'i bazan uyguladığını bildirmiştir. Uygulamadığını bildiren idarecimiz ise «onarım işleri hariç» demek suretiyle sınırlı ölçüde de olsa bir uygulamada bulunduğunu belirtmiştir.

Yukarıdaki çizelge aslında bütün işlerin emanet usulüyle yürütüldüğü anlamında anlaşılmalıdır. Gerek idarecilerimizle, gerekse bakanlık yetkilileriyle yaptığımız görüşmelerden edindiğimiz kanıya göre bazı illerde belli işlerin tamamı, bazı illerde bir kısmı, emanet usulüyle yapılırken, bazı illerde tamamen ihale usulüyle yürütülmektedir. Örneğin, ilkokul yapımı 1964 bütçe yılı içinde 20 ilde tamamen ihale, 15 ilde tamamen emanet usulüyle yürütülmüş; 32 ilde ise her iki usulden de yararlanılmıştır. (11). 1964 bütçe yılında yapılan 2376 ilkokuldan yarısından biraz fazlası, 1223'ü (% 51) emanet, 1153'ü (% 49) ihale usulüyle yapılmıştır.

## B — EMANET USULÜNÜN UYGULANDIĞI İŞLER

Emanet usulünden en çok hangi işlerde yararlandığı konusunda idarecilerimizin görüşleri, en çok tekrarlanış sırasına göre Çizelge II'de yer almaktadır. Çizelge'nin incelenmesinden anlaşılacağı üzere, ilkokul, içme suyu, yol, köprü, sağlık evi gibi yapı işleri hem valiler hem de kaymakamlar tarafından en çok tekrarlanan konulardır.

İlkokul yapımının emanetle yapılan işlerin başında yer almasının nedeni 222 sayılı İlk Öğretim Kanunu değiştiren 68 sayılı

(11) Bu bilgiler Millî Eğitim Bakanlığında, Şube Müdürü sayın Mustafa Yaldır ile yardımcısı sayın Şevket Ulutekin'den alınmıştır.



görüşleri ve bazı meseleleri ortaya koymak olduğuna göre, mümkün olduğu kadar çok sayıda idareciyle görüşmek kadar, onların bu konudaki tecrübe ve görüşlerini tam şekilde elde etmek gerekiyordu. Genellikle idareciler çok yüklü kişiler olduklarından, posta ile görüşlerini elde etmenin güçlüğüne dikkate alarak mümkün olduğu kadar çok sayıda idarecilerle gelerek sorularımızı sormayı tercih ettik.

Son bir yıl içinde yurd içinde yaptığımız geziler ve katıldığımız toplantılar 25'i vâli, 59'u kaymakam olmak üzere 83 idarecinin görüşlerini almak imkânını vermiş bulunuyor. (10). Bu sayılar, vâlilerin % 35'ini, kaymakamların % 10'dan fazlasını temsil etmektedirler ve bazı genel eğilimleri ve görüşleri aksettirmeye elverişli görülmektedir.

Ekteki soru kâğıdı ilkönce ön deneme anlamında Muş, Kayseri, Adana ve Çankırı illerindeki idarecilerimizin bazılarıyla yapılan uygulamalardan sonra son şeklini almıştır. Soru kâğıtları tarafımızdan ya da bizzat idarecinin kendisi tarafından doldurulmuş, böylece idarecinin kendi adına bir başkasını cevablandırmakla görevlendirmesi sakıncası giderilmiştir. Ancak bazı idareciler, özellikle valiler, dosyalardaki bilgilerden yararlanmak amacıyla görüşme sırasında ilgili daire müdürlerini yanında bulundurmışlardır. İdarecilerimizden yalnız üçü, zaman darlığı nedeniyle cevaplarını posta ile yollamıştır.

### III — EMANET USULÜNÜN UYGULANMA ALANI

#### A — UYGULAYAN VE UYGULANMAYAN İDARECİLER

İdarecilerden aldığımız cevaplara göre emanet usulü oldukça yaygın bir uygulama alanı bulmuştur. Bilindiği gibi, mevzuat yapım işlerinde ihale usulünü esas almış, emanet usulüne ancak belli durumlarda ve belli sınırlamalarla müsaade etmiştir. Buna rağmen, ilkokul yapımında ve diğer işlerde emanet usulünün idarecilerimiz tarafından uygulanmakta olduğu Çizelge I.'den anlaşılmaktadır :

(10) Bunlar arasında, 1964 yılında Kayseri, Çankırı, Muğla ve Denizli illerindeki toplum kalkınması seminerlerini, Ankaradaki (Kasım 1964) İkinci İdareciler Kongresi'ni, 7 - 10 Mayıs 1965'de Ankarada düzenlenen «Pilot Bölge Valileri Toplantısı»nı zikredebiliriz. 1964 - 1965 Ders Yılı için Türkiye ve Ortadoğu Âmme İdaresi Enstitüsünde öğrenci olarak bulunan kaymakamlar da anketimize cevap vermişlerdir.



kanunla, emanet usulünü kolaylaştıran bir yol tutulmuş olmasıdır. Gerçekten, 1962 tarihli olan bu kanun, 1961 tarihli ve 222 sayılı kanun gereğince 1971 yılına kadar yapılacak ilkokul bina ve tesisleri ile öğretmen evleri yapımını, bunlar için gerekli yapı kısımlarının imâl ettirilmesini, her türlü malzemenin alımıyla taşıma ve depolama işlerini, geçici ve kesin teminat hükümleri saklı kalmak kaydıyla, 2490 sayılı kanunun hükümlerine bağlı olmaksızın «emaneten mahdut eksiltme suretiyle ya da birden fazla firmalar arasında pazarlıkla» yapmak yetkisini idareye tanımış bulunmaktadır.

İçme suyu işlerinin, çizelgede ilkokul yapımından sonra ikinci sırayı alması da tesadüf değildir. Bunun iki önemli nedeni vardır. Birincisi, Köy İçme Suları Hakkındaki 7478 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi emanet usulüyle yapımı da öngörmekte ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğüne bu yetkiyi vermektedir. İkincisi, 9 Mayıs 1960 günlü olan kanunun bu işleri yürütmek üzere merkezde, bölgelerde gerekli örgütlerin kurulmasını öngörmesidir. Böylece, Köy İşleri Bakanlığı kurulduktan sonra D. S. İ.'den ayrılarak bu bakanlığa geçen Köy İçme Suları örgütü, merkezde ve taşrada, ihale edilen işleri kontrol edebilecek, ya da emanet usulüyle işleri bizzat yapacak teknik personel, araç ve gereç imkânlarına sahiptir. Yetkililerden aldığımız bilgilere göre bu örgüt, 1960'dan 1965 sonuna kadar ele aldığı 3862 projeden 3530 gibi büyük çoğunluğunu (% 91.1) emanet, 332 gibi küçük bir azınlığını (% 8.9) ihale usulüyle gerçekleştirme yolunu tutmuştur. (12) 1965 yılında ele alınacak 200 köy içme suyu projesinden 1700' ünün (% 85) emanet usulüyle gerçekleştirilmesi kararlaştırılmıştır.

## ÇİZELGE : II

### EMANET USULÜNÜN UYGULANDIĞI İŞLER

İşin çeşidi	Kaç Defa Zikredildiği	
	Kaymakamlar	Vâliler
İlkokul yapımı	53	22
İçme suyu	42	19
Yol	32	20
Köprü	31	20

(12) Bu konuyla ilgili bilgiler Köy içme Suları örgütünde başlangıçtan itibaren sorumluluk yüklenmiş olan Yük. Müh. Sayın Mehmet Gölhan'dan alınmıştır.



Sağlık evi	12	7
Hertürlü onarım ve bakım	12	3
Çamaşırhane	11	8
Hamam	10	4
Kaymakam evi ve diğer konutlar	6	.
Elektrik getirilmesi	5	1
Ortaokul ve diğer okullar	5	.
Okuma odası ve çocuk kitaplığı	3	
Köy meyva fidanlığı ve ağaçlandırma	3	
Selektör evi	3	1
Hayvan banyosu ve sıvat	3	
Aşılama ve tohumlama durağı	2	
Okulların iç tesisatı, bahçe duvarı	2	
Köy odası	2	
Orta okul pansiyonu	1	
Yetiştirme yurdu	.	1
İller Bankası fonundan yapılan işler	1	1
Köy mandrası	1	
Değirmen	1	
Kendir ıslatma havuzu	1	
Sulama suları	1	
Umumî helâ	1	
Dükkân İnşaatı	1	
Kasaba yolu	1	
Cami	1	
Belediye binası	1	
Örnek çalışmalarda	1	
Mümkün olan her işde	1	1

Not : Bu konudaki sorumuza, emanet usulünü uyguladığımızı bildiren 57 Kaymakam ile 23 Vâli cevap vermiştir.

Yol ve köprü yapımının çizelgede ilkokul ve içme suyu işlemlerinden sonra üçüncü sırada yer alması da yukarıda belirtilen nedenlerle açıklanabilir. Köy yolları bakımından önemli olan diğer bir nokta da yapım işlerinin makine kullanılmasını gerektirmesi ve bu makinelerin de idarenin elinde bulunmakta olmasıdır.

İkinci çizelge'de yer alan diğer önemli bir kategori de sağlıkla ilgili yapı ve tesislerdir. Sağlık evi 19, çamaşırhane 19, hamam 14 ve umumî helâ 1 defa tekrarlanmaktadır. Burada, sağlık evleriyle ilişkili bir noktayı açıklamakta fayda vardır. Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Bölgelerinde yapılan sağlık evi ve ocakları



çoğunlukla ihale usulüyle yapılmaktadır. Bu yapılarda ve hizmetlerde devlet, halk katılışı aramaksızın tek yanlı olarak hareket etmektedir. Çizelgede yer alan sağlık evleri, mahallî girişkenlik sonucunda yapılan eserleri belirtmektedir. Bunun en güzel örneğini Edirne'de çalışkan bir Sağlık Müdürünün geliştirdiği gönüllü bir örgütlenmeyle yürütülen çalışmalarda bulmaktayız. Halkın katılmasıyla Edirne ilinde 83 köyde meydana getirilen ana ve çocuk sağlığı istasyonlarını burada anmakla yetiniyoruz.

Emanet usulünün uygulandığı diğer bir grubu yapı ve tesisler de ortaokul ve diğer okullar başta olmak üzere, okuma odası, çocuk kitaplığı, pansiyon, yetiştirme yurdu gibi eğitimle ilgili işlerdir.

Ekonomik bakımdan önemli olan bazı tesislerin ve yapıların da emanet usulüyle yapıldığını Çizelge II'den öğreniyoruz. Önem sırası bakımından çizelgede en az zikredilen bu işler arasında elektrikleendirme konusu 6 idareci tarafından tekrarlanmıştır. Diğerleri ise tekrarlanma sıralarıyla şunlardır: Meyva fidanlığı, ağaçlandırma, selektör evi, hayvan banyosu, sıvat, aşılama ve tohum durağı, değirmen, kendir ıslatma havuzu, sulama kanalı, dükkânlar, madra. Köy odası, Belediye binası, konut ve Kaymakam evi gibi idarî ve sosyal yapılar çizelge'de en az tekrarlanan işler arasında yer almaktadır.

### C — ŞEHİRSEL VE KÖYLÜK YERLER BAKIMINDAN UYGULAMA

Görüşlerini aldığımız idareciler genellikle emanet usulünün hem köysel hem de şehirselle yerlerde uygulandığını bildirmişlerdir.

#### ÇİZELGE : III

##### EMANET USULÜNÜN YER OLARAK UYGULANIŞI

Uygulandığı yer	Kaç Defa Belirtildiği	
	Kaymakam	Vali
Sadece köylerde	9	10
Daha çok köylerde	1	1
Sadece kasabalarda	1	0
Her ikisinde	35	12



Çizelge III'den anlaşıldığına göre 20 idareci emanet usulünün sadece ya da daha çok köylerde uygulandıklarını belirtirken yalnız bir tek idareci sadece kasabalarda uygulandığını bildirmiştir. Bundan, emanet usulünün hem köylerde hem de kasaba ve şehirlerde uygulanmakla beraber, köylerde daha yaygın olarak uygulandığı sonucunu çıkarmak mümkündür. Gerçekten, ilkokul yapımıyla ilgili rakamlar bunu destekler yöndedir (13). 1964 yılında, emanet usulüyle yaptırılan 2439 derslikli 1223 ilkokul 1823 derslikli 1054 tanesi (okulların % 86'ı, dersliklerin % 74'ü) köylerdedir (14). Şehirsel yerlerde ise 616 derslikli 169 ilkokul emanet usulüyle yaptırılmıştır.

Esasen Çizelge II'de yer alan içme suyu, yol ve köprü, sağlık evi gibi çok tekrarlanan yapı ve tesisler daha çok köyle ilgili bulunmaktadır.

Devlet Plânlama Teşkilâtının 1965 başlarında düzenlediği bir ankete göre İl Bayındırlık Müdürleri büyük çoğunlukla, şehir yapıları için ihale usulünün daha uygun sonuçlar verdiği görüşünü belirtmişlerdir.

#### IV — EMANET USULÜNÜN SAĞLADIĞI FAYDALAR

Görüşlerini aldığımız idarecilerimize göre emanet usulünün sağladığı faydalar Çizelge IV'de tekrarlanış sırasıyla belirtilmiş bulunuyor.

#### ÇİZELGE : IV

#### EMANET USULÜNÜN SAĞLADIĞI FAYDALAR

Faydanın çeşidi	Büyük Ölçüde Az Bilâkis Hiç					
	Kayma.	Vali	Kayma.	Vali	Kayma.	Vali
Genellikle ucuzluk sağlar	46	15	8	5	—	1
— Sadece işçilikten ucuzluk sağlar	14	5	5	8	—	2
— Sadece malzemedden ucuzluk sağlar	18	5	6	3	—	3

(13) Bilgiler 11. sayılı dip notunda belirtilen kaynaktan sağlanmıştır.

(14) Derslik ve okul oranları bakımından beliren fark, köy ilkokullarının derslik sayısının az olmasından ileri gelmektedir.



Halk benimser, katılır ve yapılanı korur	39	15	7	3	—	1
Daha sağlam olur	38	14	9	1	—	1
Daha iyi malzeme kullanılır	34	14	5	—	—	3
Zamandan kazanılır, çabuk biter	12	5				
Temiz işçilik kullanılır	1					
İnşaat artıkları değerlendirilir	1					
Ek ödenek gerektirmez	—	1				
Müteahhidle anlaşmazlık bahis konusu değildir	—	1				
Resmî teşit ve peisonelden yararlanabilir	—	1				
İşlerde devamlılık sağlanır	—	1				

Not : Çizelgeyle ilgili sorumuza 57 Kaymakam, 23 Vali cevap vermiştir.

Emanet usulünün sağladığı faydaları Çizelge IV'ün ışığında ayrı ayrı ele alalım :

#### A. EMANET USULÜ UCUZLUK VE HARCAMALARDA TASARRUF SAĞLAMAKTADIR :

İdarecilerimiz çoğunlukla, emanet usulünün büyük ölçüde ucuzluk sağladığı görüşündedirler. Ucuzluğun işçilikten mi yoksa malzemedен mi sağlandığı sorusuna idarecilerimiz aynı oranlarda cevap vermişlerdir. Ucuzluğun ne miktarda ya da hangi oranda olduğu konusunda idarecilerimize herhangi bir soru sorulmamış, fakat kendi uygulamalarıyla ilgili istatistik bilgiler istenmiştir. İdareciler, oranı belirtmeden işin keşif bedeli ile maliyetini ayrı ayrı göstermişlerdir, (örneğin, 60 bin liralık okul 23 liraya çıktı gibi) bazan da keşfe göre yapılması istenen birim iş ile gerçekleştirilen birim iş sayısını (örneğin 105 derslik yerine 141 derslik gibi) belirtmişlerdir. Bu bilgiler aynı kıstaslara dayanmadığından karşılaştırmaya elverişli bulmadık ve ayrı bir çizilgede toplayamadık.

Bir fikir vermek üzere, ilkokul yapımıyla ilgili uygulamalardan alınan sonuçlara kısaca göz atalım. Millî Eğitim Bakanlığı yetkililerinden (14) öğrendiğimize göre, emanet usulü ilkokul yapımında

(15) Kaynak, 12 ve 14 sayılı dip notlarındakinin aynı



ortalama olarak en az % 15 oranında bir ucuzluk sağlamaktadır. İhale ve emanet usulüyle yapılan ilkokulların maliyetlerine dair bilgileri şöyle özetleyebiliriz :

Okulun büyüklüğü	(*) Ortalama		Tasarruf %
	İhale	Maliyet Emanet	
1. Tek derslikli	67,000	60,000	10,4
2. İki derslikli	100,000	80,000	20,0
3. Üç derslikli	133,000	110,000	17,2
4. Beş derslikli	240,000	215,000	18,9
Ortalama tasarruf oranı (%)			16.6

(\*) Öğretmen evi, depo, helâ gibi müstemilâtıyla birlikte

KAYNAK : Millî Eğitim Bakanlığı İlk Öğretim Genel Müdürlüğü Şube Müdürü Sayın Mustafa Yaldır'dan alınan bilgilere dayanılarak düzenlenmiştir.

İdarecilerimizin verdikleri örneklere bakılırsa tasarruf oranının % 16.6'nın çok üstünde olduğu anlaşılmaktadır. Emanet usulündeki tecrübe ve başarısıyla tanınmış idare adamı Çorum Valisi Sayın Mehmet VARİNLİ, Sivas'da 1963 yılında 103 derslik yerine 200 derslik yaptırıldığını belirterek, % 25'i müteahhid kârından olmak üzere % 40.lık bir tasarruf sağlanabileceğini bildirmiştir. İçişleri Müsteşarı sayın Fethi Tansuk, 1964 yılında Balıkesir'de 105 yerine 141 okul yapıldığını belirtmiştir. Konya Valisi sayın Ömer Lütfi Hancıoğlu da 1963'de İçel'de 39 derslik yerine 108 derslik yapılabildiğini örnek olarak göstermiştir. Isparta Valisi sayın Ertuğrul Süer, Kütahya'daki tecrübesine dayanarak, emanet usulüyle okul yapımında en az % 25 bir tasarruf sağlandığını açıklamıştır (16). Kocaelinde 66 bin lira keşif bedelli okulun 37,500 liraya yapıldığını belirten sayın Bekir Suphi Aktan Mardin'de de başarılı sonuçlar almış, 108 dersliği devlet eliyle yaptırmıştır (17). Aydın'da

(16) Kütahya ilinde 1956 - 60 yıllarında emanet usulünden alınan sonuçlar hakkında sayın Talât Kahvecioğlu'nun Profesör Fehmi Yavuz tarafından yönetilen doktora semineri için hazırladığı «Köy Hizmeti ve Emanet Usulü» konulu ödevde ayrıntılı bilgiler vardır. Aynı ilde son yıllardaki uygunlama hakkında sayın Fahri Uğrasızoğlu'nun Mahallî İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi Araştırma Projesine sunduğu «Mahallî İdareler ve Millî Eğitim Hizmetleri» konulu araştırma raporunda ilginç bilgiler verilmiştir.

(17) Çetin ALTAN, «İşte Adam: Mardin Vâlisi», 15 Eylül 1963 günlü *Milliyet Gazetesi*, s: 2.



çalışkan bir Millî Eğitim Müdürünün çabasıyla il çapında % 50 oranında tasarruf sağlanmıştır (18). Muğla ili Millî Eğitim Müdürü sayın Galip Aköz'ün verdiği bilgilere göre, 1964'de 28 derslik yerine 70 derslik yapmak mümkün olmuştur. 1964 yılındaki ilk sonuçlara göre Ankara ilinde ilkokul yapımında sağlanan tasarrufun oranı % 47 olmuştur (19).

1964 bütçesinden ilkokullar için ayrılan 256 milyondan sadece % 16.6 lık bir tasarrufla yılda 42.5 milyon lira kazanılması mümkün görülmektedir ki, bu miktar bile memleket için önemlidir.

## B. HALK YAPILAN İŞİ BENİMSER, YAPILIŞINA KATILIR VE YAPILANI KORUR :

Görüşlerini bildiren idarecilerimizin ikinci derecede işaret etmiş oldukları fayda halkın yapılan işi benimsemesi, dolayısıyla bunun yapılmasına katılması ve yapılanı koruyup bakmasıdır. Halkın çeşitli yollardan katılmasıyla hizmet ve tesislerin maliyetinin düşürülmesi, tamamlandıktan sonra bunlardan yararlanılması, bunların korunması ve bakımının yapılması toplum kalkınması ve genellikle kalkınma açısından büyük önem taşımaktadır. Bu sebeple, halk katılımının ölçüsü, gerçekleşme şekli ve kapsamı konuları üzerinde durmak istiyoruz :

### 1 — Halk Katılımının Yatırımlar İçindeki Payı :

Bu konuda elimizde kesin bilgiler yoktur. Yalnız bazı hizmetler için yapılmış tahminler vardır. Örneğin, köy içme sularında kalkın katılımı, 1961, 1962, 1963 yıllarında % 8, 1964'de ise % 12 olmuştur. 1965'de % 20 oranında bir halk katılımı beklenmektedir (20). Top-

(18) M. Şükrü KOÇ, «Bir Kalkınma Kahramanı», 28 Ekim 1963 günlü *Milliyet Gazetesi*, s: 2.

(19) Ömer SAYAR, «Köy Okullarında Emanet İnşaat Tatbikatı», *Devlet Yapıları Bülteni*, Bayındırlık Bakanlığı Yapı ve İmar İşleri Başkanlığı, Ankara: 174, N: 1, s: 38 - 39.

(20) Sayın Mehmet Gölhan'dan aldığımız rakkamlarla Sayın Sacit ÜNAL'ın Sözü edilen yazısında verdiği rakamlar birbirini tutmuyor. ÜNAL'a göre, halk katılımı oranı, 1962'de % 8 iken 1963'de % 10, 1964'de % 12 olmuştur. 1965'de ise % 15 lik bir katılım beklenmektedir. Aradaki farkın ÜNAL'ın Etüd - proje rakamlarını, GÖLHAN'ın ise kesin hesap rakkamlarını kullanmasından ileri geldiği anlaşılmaktadır.



lum Kalkınması Pilot Bölgelerinden Bünyan'da içme suyu projelerine % 47'lik bir halk katılımı görülmüştür (21).

Köy yollarına halkın katılımı toplam yatırım içinde genellikle çok düşük bir orandadır. Bu oran, 1961, 1962, 1963 ve 1964 yıllarında, sırasıyla % 0.9; % 2.8; % 2.5 ve % 2.2 olmuştur. Toplum Kalkınması Pilot Bölgelerinden Bünyan'da köy yolları yapım ve bakımına % 16, Terme'de % 38.6 oranında bir katılma görülmüştür (22). Altınözünde, diğer bir pilot bölgede, yol konusunda gönüllü katılımlar dikkati çekecek derecededir (23).

Devlet Plânlama Teşkilâtınca düzenlenen Bayındırlık Müdürleri Anketi'nin sonuçlarına göre, köylerde % 17.4, şehirlerde ise % 11.5 oranında bir halk katılımı olduğu tahmin edilmektedir. Ankete cevap veren 56 Bayındırlık Müdüründen sadece 3'ü (% 5'i) köylerde hiç halk katılımı olmadığını belirtirken, 39'u (% 77'i) şehirlerde hiçbir halk katılımı olmadığını bildirmiştir. Halk katılımı bulunduğunu bildiren müdürlerin belirttikleri oranları şöyle özetleyebiliriz:

Katılış Oranları %	Bayındırlık Müdürü Sayısı	
	Köy	Şehir
1 — 5	15	10
6 — 10	22	2
11 — 25	9	3
26 — 40	5	2
41 — 60	1	—
61'den fazla	2	—

- (21) Yücel AYASLI, *Bünyan Toplum Kalkınması Pilot Projesi Değerlendirme Raporu*, Ankara, 1965 (mimeograf) s. 10.
- (22) AYASLI, a. g. y., Keza, *Toplum Kalkınması Pilot Projesi Değerlendirme Raporu*, Ankara: 1965 (mimeograf) s: 8.
- (23) T. G. ASKWITH, «Altınözü Pilot Projesi», 20 Temmuz 1964 günlü Milliyet Gazetesi, s: 2.
- (24) En son bilgilere göre, toplum kalkınması programları içinde sağlanan halk katılımları, Malaya'da % 50, Hindistan'da % 45 - 54, Pakistan'da % 30 Güney Vietnam'da % 55, Endonezya'da % 60 ve Seylan'da % 64 olmuştur. Bkz: *Community Development and Economic Development*, s: 49 - 52. Kalkınma Plânımız ise % 30 oranında bir katılım öngörmektedir, a. g. e. s: 105



## 2 — Halk Katılışını Sağlamada Başvurulan Yollar :

Demokratik plânlama ve kalkınma oluşumu içinde halk katılımının gönüllü olarak gerçekleşmesi ana ilke olmaktadır. Hemen belirtelim ki gönüllülük aslında halkın ihtiyaç duyduğu sorunları çözümlenmek üzere birlikte hareket etmesi ve girişkenliği elinde bulundurması ile sıkı sıkıya ilgilidir. Diğer yandan, idarecilerin ve görevlilerin demokratik ikna yollarıyla yetişkinlere yeni metod ve fikirleri kabul için geliştirilen eğitimsel yollarla mahallî toplulukların katılmasını sağlamaları gerekmektedir. Burada, gönüllülüğün esas alınması kanunların öngördüğü müeyyidelerin, örneğin Köy Kanundaki imeceyle ilgili hükümlerin, uygulanmaması şeklinde anlaşılmalıdır (25). Kanunî müeyyideler kadar önemli olan bir tokta da toplumun kendi içinde geliştirdiği sosyal ve moral müeyyidelerin topluluk içinde görev ve sorumluluk duygusundan yoksun kişileri birlikte çalışmaya zorlamasıdır. Anayasa Mahkemesi, 5 Ocak 1965 günkü kararında, salma ve imecenin ve bunların uygulanması için kanunî müeyyidelerin uygulanmasının Anayasa'ya aykırı bulunmadığı kararına varmıştır (26).

Görüşlerine başvurduğumuz idarecilerimizin halk katılımını sağlamada uyguladıkları yönetimler hakkındaki cevapları Çizelge V'de gösterilmiştir. Çizelgeden anlaşılacağı üzere zora başvuranların sayısı dörtten ibarettir. İdarecilerimizin büyük çoğunlukla «demokratik ikna» ya da «şartlı destek» yöntemlerini uyguladıkları anlaşılıyor.

(25) Sayın Doç. Dr. Dr. Cavit Orhan Tütengil, bir yazısında aynı noktaya değinecek köy kalkınmasında gönüllü çabalara fazlasıyla bel bağlanmasını yerinde bulmamakta, «Kanun zorunu gerekli» görmektedir. Bkz: «Toplum Kalkınması ve Türkiye», *Cumhuriyet Gazetesi*, 6 Ekim 1964, s: 2. Yazar, «Denizli Mektubu» başlıklı diğer yazısında da (*Cumhuriyet Gazetesi*, 20 Kasım 1964, s: 2) aynı soruna değinmekte; Denizli İli Toplum Kalkınması seminerinde «gönüllülük» ve «müeyyide» ilkelerinin tartışıldığını, «mecburî iş servisinin ihdası» gibi konulara millî plânda yer verilebileceği toplum kalkınmasında ise gönüllü çalışma ilkesine uyulabileceği yolunda bir uzlaşmaya varıldığını açıklamaktadır.

(26) Sözü edilen karar, 24 Mayıs 1965 günlü ve 12005 sayılı *Resmî Gazete'de* yayımlanmıştır.



## ÇİZELGE : V

## YAPILAN İŞLERE HALKIN KATILIŞINI SAĞLAMA YOLLARI

## Sağlama yolları

## Kaç Defa Belirtildiği

	Kaç Defa Belirtildiği	
	Kaymakam	Vali
Demokratik ikna	34	19
Şartlı destek (*)	4	—
Zor (**)	34	18
Kanunî müeyyide uygulama	1	—
Yarışma - özenti yaratma	1	1
Mükellefiyet	—	1
Karma	—	2

Not : Bu konudaki soruya, emanet usulünü uygulayan 57 Kaymakam, 23 Vali cevap vermiştir.

(\*) İşin yapılmasında devlet desteğinin sağlanması için halk katılımının şart koşulması ve önceliğe esas alınması.

(\*\*) Bu Kaymakamlardan biri «nadiren», diğeri «kısmen» zor kullandıklarını belirtmişlerdir.

Burada «şartlı destek» yöntemi üzerinde durmakta fayda vardır (27). Şartlı destek yöntemi, uygulamada belli katkıları mahallî topluluklarca sağlanmadıkça devletin belli bir hizmeti o topluluğa götürmemesi şeklinde belirlemektedir. Örneğin, Köy İçme Suları hakkındaki kanun ve yönetmelik «işme su tesisleri için memba, para ve arazi hibe etme», «en fazla işbirliğinde bulunma» gibi noktaları program önceliklerini belirtirken sıralamıştır. Bunun gibi, Köy Yolları ve Bakım Yönetmeliği de «köylünün yapacağı yardımın fazlalığını (asgarî % 50) öncelik sırasının tesbitinde kullanılan ölçüler arasında belirtmiştir. Uygulamada, köy okulları için de genellikle aynı yol tutulmakta, özellikle arsa, malzeme ve işçilik olarak yardımda bulunmayan köylerin okulları sonraki yıllara bırakılmaktadır. Toplum kalkınması bakımından önemli olan iki noktaya değinmek istiyoruz. Bunlardan birincisi, halk katılımını hizmetin götürülmesi için ön şart şeklinde pazarlık haline düşürmekten sakınmak gereklidir. İkincisi ise, ekonomik durumu belli bir katılımı gerçekleştiremeyecek kadar kötü olan köy topluluklarının özel-

(27) «Şartlı destek» le ilgili açıklamalarda Köy İşleri Bakanlığı Halk Eğitimi Genel Müdürü sayın Necati MUTLU'nun kişisel görüşlerinden yararlanılmıştır.



likle yurdun geri kalmış bölgelerindeki köylerin aleyhine sonuçlanan tutumdan kaçınılması gereğidir (28). Halk katılımının oranı o topluluğun kendi koşulları dikkate alınarak ortaya koyabileceği mahallî kaynaklarla sınırlı olmalıdır. Diğer yandan, topluluk içinde katılım payı da herkesin malî gücüne göre ayarlanabilmelidir (29).

Halk katılımını sağlama bakımından diğer önemli bir nokta da köyler arasında yarışma ve özendirme duygusunun yaratılmasıdır (30). Belli bir işin başka bir köyde kendine yardım ya da destekli imece ilkelerine göre başarılması diğer köyler için de örneklik etmeli ve komşu köylerde aynı konuda bir özendirme etkisi yaratabilmelidir.

### 3 — Halk Katılımının Şekil ve Çeşitleri :

Halkın işlere ne ile katıldığı yolundaki sorulara alınan cevaplar birleştirilerek Çizelge VI'da ayrıntılarıyla gösterilmiştir. Halkın işlere işgücü olarak katılmasının diğer katılım şekil ve çeşitlerinin başında yer aldığı görülmektedir. İşgücü olarak halkın katıldığı çalışmalar en çok tekrarlanmış sırasıyla toprak hafriyatı, yapı malzemesinin hazırlanması, yüklenip boşaltılması işleridir. Kalifiye işçilik gerektiren bina yapımında çalışanların oranının daha düşük olduğu anlaşılmaktadır. Halkın işgücüyle katılması halinde herhangi bir ücret alıp almadığı da idarecilerimizden sorulmuştur. Alınan cevapları şöylece özetlemek mümkündür :

- (28) Profesör Fehmî YAVUZ, 10 - 13 Mayıs 1965 günlerinde Ankarada Toplanan Pilot Bölge vâlileri seminerinde bu görüşü savunmuştur.
- (29) Hindistan'ın bu konudaki tecrübesi ilgi çekici olmuştur. Halk katılımının, toplumun çeşitli tabakaları arasında adaletli şekilde dağılmadığı anlaşılmıştır. Topraksız işçiler, günlük nafakasını güçlüğüle kazanan insanlar olarak, gönüllü katılışa zorlanarak, hem o günkü, hem de ertesi günkü ekmeğinden olmuşlardır. Değerlendirme raporlarında katılımın daha adaletli şekilde olması için bu gibilerin iâşesinin karşılanması teklif olunmuştur. Bkz: Birleşmiş Milletler'in *Report of A Community Development Mission Evaluation in India* başlıklı yayını: TAO/IND/31, 17 Ağustos 1959, s: 75
- Yurdumuzda da imecenin uygulanmasında maddî ve ekonomik kabiliyet dikkate alınmadığından yakınılmış, yolluk, yiyecek ve ufak bir cep harçlığı gibi tedbirler alınması gereğine değinilmiştir. Bkz: Fehmi YAVUZ, *Köy İdarelerimizin Maliyesi*, Ankara : 146, s: 40 - 44, 89, 91.
- (30) Uşak Vâlisi sayın Musa ERAN, okul yapımında Köylü katılımını teşvik için köyler arasında yarış açtığını, köylülerin geceleri lüks lâmbasıyla çalıştıklarını, Karahallı İlçesinin Delihıdırlı, Kulköy, Buğdaylı ve Karbasan köylerinin kendilerine verilen onbeşer bin lirayla 35 - 40 biner liralık eserler meydana getirdiklerini, en iyi ve en başarılı köye «çalışkanlık kupası» verildiğini, radyodan «ocakbaşı saatinde» herkese duyurulduğunu açıklamıştır.



<u>Cevab</u>	<u>Kaymakam</u>	<u>Vali</u>
Ücret alıyor	- 15	—
Almıyor	25	15
Soruya Cevab Vermeyen	17	10
<b>Toplam</b>	<b>59</b>	<b>25</b>

Ücretle çalışıldığını belirten idarecilerle bina yapımında çalışıldığını belirtenler sayısının aynı olması dikkati çekmektedir. Büyük bir ihtimalle, kalifiye işgücünün gerektiği hallerde halk arasından çalıştırılan kimselere bir ücret verilmesi mümkündür.

### ÇİZELGE : VI

#### HALK KATILMASININ ÇEŞİTLERİ

##### A — Yapılan İşlere Halkın İşgücü Olarak Katılışı

(Ankete cevap veren bütün Vali ve Kaymakamlar görüş bildirmişlerdir.)

	Kaç Defa Zikredildiği	
	Kaymakam	Vali
Toprak hafriyatında	56	25
Yapı malzemesi temininde	50	21
Malzemenin yükleme ve boşaltmasında	50	20
Bina yapımında	15	3
Kalifiye olmıyan işlerde	4	2
Nakliyede	1	

##### B — Halkın Taşıtı İle Katılması :

(Not : 51 Kaymakam, 22 Vali görüş bildirmiştir.)

Araba ile katılanlar	43	19
Hayvan ile	37	8
Traktör ile	29	16
Kamyon ile	21	9

##### C — Halkın Gereçle Katılması :

(Not : 49 Kaymakam, 18 Vali görüş bildirmiştir.)

Kazma	42	16
Kürek	41	16
Balyoz	18	8



Balta	15	8
Küskü	3	
Hızar	2	
Testere	1	

### D — Halkın Para İle Katılması :

(Not : 53 Kaymakam, 23 Vali görüş bildirmiştir.)

Para ile katılıyor	41	21
Bazan katılıyor	2	1
Para ile katılmıyor	10	1

İdarecilerimizin cevablarından, halkın öküz ya da at arabasıyla, hayvanı, traktör ya da kamyonu ile yapılan işlere geniş ölçüde katıldığı anlaşılmaktadır. Kazma, kürek, balyoz ve balta işgücüsüyle katılan halkın beraberinde getirip kullandığı gereçler arasında yer almaktadır.

İdarecilerimizin oldukça büyük bir çoğunluğuna göre halk işlere para ile de katılmaktadır.

Çizelge VI'dan işgücü, taşıt, gereç ve para olarak katılışların nisbî önemi hakkında açık bir sonuç çıkarmak mümkün değildir. Fakat ençok tekrarlanış sayıları dikkate alınır, halkın büyük ölçüde işlere emeğiyle katıldığı, taşıt, para ve gereç katılışlarının ikinci derecede geldiği söylenebilir. Gerçekten, Devlet Plânlama Teşkilâtınca düzenlenen İl Bayındırlık Müdürleri anketi de bunu destekler mahiyettedir. Bayındırlık müdürlerinin görüşlerine göre, halk katılışlarının nisbî önemleri şöyledir : İşçilik % 38; para % 28; gereç % 25 ve arsa % 9.7.

Köy yolları konusunda 1962, 1963 ve 1964 yıllarındaki halk katılışları işgücü ve para olarak şöyle özetlenebilir :

Yıllar	İşgücü Katılışı (T. L. Olarak)	Paraca Katılış	Toplam Katılış
1962	1,724,534 (% 57.3)	1,281,766 (% 43.7)	3,006,300
1963	1,281,766 (% 25.8)	2,966,391 (% 74.2)	4,966,391
1964	1,425,721 (% 34.3)	2,846,825 (% 65.7)	4,272,546
Üç yıllık ortalama	% 39	% 61	

Kaynak : Köy İşleri Bakanlığı Köy Yolları Dairesinden Sayın Tefik Özçavdarlı.



Görüldüğü gibi köy yollarında halk katılımı 1962'de daha çok işgücü olarak gerçekleşmişken sonradan paraca katılışların önemi artmış ve üç yıllık ortalama % 61'e yaklaşmıştır.

Köy içme sularıyla ilgili tahminlere göre, 1963'de halk katılışlarının ancak % 14'ü, 1964'de ise % 54'ü para şeklinde geri kalanı işçilik şeklinde olmuştur (31).

### C — EMANET USULÜYLE YAPILAN DAHA SAĞLAM OLUR :

İdarecilerimize göre emanet usulünün sağladığı önemli faydaların biri de yapılan işlerin sağlam olmasıdır. 84 idareciden 52'i yapıların büyük ölçüde sağlam olduğu, 10'u ise biraz daha sağlam olduğu görüşünü belirtmiş, bir idareci de bilâkis hiç sağlam olmadığını bildirmiştir. İdarecilerin sıkı denetim ve izlemleri altında meydana getirdikleri eserlerin sağlamlığına inanmaları tabiidir. Teknik adamların bu açıdan idarecilerle görüş birliğine varmaları her zaman mümkün olmamaktadır. Teknisyen ve mühendisler işlerde «teknik mükemmellik» aradıkları, idarecilerin ise uygulamada kolaylığı tercih ettikleri düşünülebilir. Fakat, Millî Eğitim Bakanlığının yetkilileri (32), ucuza mal etmek endişesiyle bazı idarecilerin ilkokulların öğretmen evi, helâ, depo gibi müstemilâtından vazgeçtiklerini, bazı ölçülere uymadıklarını açıklamışlardır.

Emanet usulünün bu yönden değerlendirilmesi için bitmiş yapılar üzerinde araştırmalar yapmak ve teknik evsafın yerine getirilmesini sağlayacak tedbirler almak faydalı olacaktır.

### D — DAHA İYİ MALZEME KULLANILIR :

İdarecilere göre, emanet usulüyle ileride açıklanacak örgütlemelerin yapılmasıyla toptan malzeme satın alınması, taşınması ve mamul hale getirilmesi mümkün olmakta, daha iyi malzeme kullanılmaktadır. Sıkı bir titizlikle ve çok defa iktisadî devlet kurumlarından, bazan piyasadan bizzat idarece alınan malzemenin daha iyi evsafta olduğunu saptayacak durumda değiliz. Önemli olan nokta, idarecilerimiz arasında yaygın olan kanının daha iyi malzeme kullanıldığı yolunda olmasıdır.

(31) Sayın T. KAHVECİOĞLU'nun Sözü edilen seminer ödevinde belirtilmiştir.

(32) Sayın Mustafa Yaldır'ın hazırladığı nottan.



### E — İŞLER ZAMANINDA YAPILIR :

Emanet usulünün diğer bir faydası da, işlerin zamanında ya da daha çabuk tamamlanabilmesidir. Bu nokta, sadece 17 idareci tarafından tekrarlanmıştır. Emanet usulünün sakıncaları hakkındaki Çizelge VII'den, bazı idarecilerin de aksi kanıda oldukları anlaşılmaktadır.

Müteahhidlerin, özellikle yol ve diğer koşulları elverişli olmayan köylerdeki işleri zamanında bitiremedikleri, hatta bu yüzden bu gibi yer için ihaleye katılacak müteahhid bulunmadığı yurdumuzda sık görülen durumlardandır. Böyle olunca, dinamik bir idareci ve görevli kadrosunun sıkı çalışmasıyla işlerin bir bakıma daha çabuk bitirileceği ya da zamanında tamamlanabileceği yolundaki görüşlerde gerçek payı büyüktür.

### V — EMANET USULÜNÜN SAKINICALI YÖNLERİ

İdarecilerimize, emanet usulünün faydaları yanında sakıncalı yanları da sorulmuştur. Alınan cevaplar, emanet usulünde karşılaşılan güçlüklerle sakıncaların birbirine karıştırılmış olduğunu gösteriyor. Nitekim, Çizelge VII'de en başta yer alan, «teknik eleman yetersizliği, yokluğu», «idare âmirini fazla işgal etmesi», «yorucu çalışmayı gerektirmesi», «hesap tutmadaki güçlükler» gibi sakıncalar, aslında karşılaşılan idarî güçlükleri gösteren çizelgelerde belirtilen güçlükler arasında yer almaktadır (VIII IX ve X sayılı çizelgelere bakınız). Bu güçlükler ileride ayrı ayrı ele alınacağı için burada üzerinde durmayacağız.

### ÇİZELGE : VII

#### EMANET USULÜNÜN SAKINICALARI

Sakıncalar	Kaç defa tekrarlandığı	
	Kaymakam	Vali
Teknik eleman yokluğu, yetersizliği	12	1
İdare âmirini ve idareyi devamlı olarak işgal ediyor	10	1
Yorucu bir çalışmayı gerektiriyor	6	
Hesap tutması güç oluyor	6	1
Söylentilere yol açıyor	5	1
İşçi temini güç	6	1
İş zamanında bitirilemiyor	5	



Ödeme gecikiyor	4	
Suistimale müsait	3	2
Kötü işi kabul eğilimi görülüyor		2
Kontrol gerektiği gibi yapılamıyor, yapı sağlam ve zarif olmuyor	1	3
İdarenin diğer işleri aksıyor	2	
Satın almada mevzuat kısıtlayıcı	2	
Taşıt yok	2	
Müteahhidlerin kârdan mahrumiyet dolayısıyla çıkardıkları güçlükler	1	
Komisyonun yetkileri az	1	
Emanet tavanı alçak	1	
Taşoranın gecikmesinde hukukî sorumluluk yok	1	
Büyük işlere emanet usulü elverişli değil	1	
Daimî Encümenlerden olan üyeler propoganda yapıyor	1	
Malzeme sarf ve muhafazası güç	1	1
Malî gücün üstünde işlere giriliyor	1	1
Vatandaşla idare karşı karşıya bırakılıyor	1	
Komisyon üyeleri sık sık değişiyor.	1	1

Not : Bu konuda, 39 Kaymakam, 15 Vali görüş bildirmiştir).

Çizelge VII'de beliren sakıncaları özetlemek gerekirse başlıca iki noktada toplamak gerekir. Bunlardan birincisi, bazı idarecilerimizin belirttikleri gibi, bu usulün dedikodu ve söylentilere yol açmağa elverişli olması, suistimale elverişli görülmesidir. Emanet, aslında tamamen itimada dayanan bir yöntemdir. Bu yüzden çeşitli soruşturmaların yapıldığı herkesce bilinmektedir. Fakat, suistimal iddialarının ne dereceye kadar ispat edildiği hakkında elde kesin bilgiler yoktur. Suistimal konusu, devlet hayatımızın her alanında üzerinde dikkatle eğilinmesi gereken bir konudur ve emanet kadar ihale usulünde de buna benzer soruşturma konuları sık sık ortaya atılmaktadır. Bu gibi söylenti ve iddiaların, emanet işleri için ortaya atılmasının bir nedeni de bazı kimselerin çıkarlarına aykırı düşmesinden olabilir. Nitekim, idareciler çeşitli vesilelerle bu hususu belirtmişlerdir.

Sakınca olarak belirtilen diğer önemli bir nokta yapının istenen sağlamlıkta ve teknik vasıfta olmamasıdır. Sadece bir kaç idareci tarafından değinilen bu nokta teknik kimselerin emanet usulüne yönelttikleri eleştirmelerin başında yer almaktadır. Bu noktaya yukarıda, emanet usulünün sağladığı faydalar münasebetiyle değinildiğinden burada sadece belirtmekle yetiniyoruz.



**VI — EMANET USULÜNÜN UYGULANMASINDA  
KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER**

**A — TEKNİK GÜÇLÜKLER :**

Emanet usulünün uygulanmasında çeşitli güçlüklerle karşılaşmış olduğu anlaşılmaktadır. Tekrarlanmış sırasıyla bu güçlükleri şöylece özetleyebiliriz :

Karşılaşılan güçlükler	Kaç defa tekrarlandığı	
	Kaymakam	Vali
Teknik	54	20
Malî	44	16
İdarî	39	17
Gönüş bildiren idareciler toplamı	59	25

Demek oluyor ki emanet usulünün uygulanması sırasında karşılaşılan güçlüklerin başında teknik güçlükler gelmektedir. Bunları Çizelge VIII'de ayrıntılarıyla sınıflandırılmıştır.

**ÇİZELGE : VIII**

**EMANET USULÜNÜN UYGULANMASINDA  
KARŞILAŞILAN TEKNİK GÜÇLÜKLER**

Karşılaşılan Güçlükler	Kaç Defa Belirtildiği	
	Kaymakam	Vali
Teknik eleman sayıca yetersizdir, gerektiğinde İlçede hazır bulunamıyor	19	18
İlçede teknik eleman yoktur	20	
Teknik personel güçlüğü	3	
Teknik personelin isteksiz davranması	1	
Komisyonlarda teknik eleman yok	2	
Taşıt yokluğu ya da yetersizliği	8	2
Devamlı teknik kontrol mümkün olmuyor	6	4
Bakanlığın mahallî koşullara uymayan projeleri merkezden yollaması	2	1
Kalifiye işçi ve usta bulunamıyor		
Mahallen sağlanan malzeme evsafa uygun düşmüyor	2	1
Malzemenin taşınması güçlüğü	1	



İşlerin ilden takibi güç olmaktadır	1
Kabul heyetleri bulunmaması güçlükler doğuruyor.	1

Not : Bu konuda 54 Kaymakam 20 Vali görüş bildirmiştir.

Çizelgeye ilk göz atışta anlaşılacağı üzere, idareciler teknik kontrolün gerektiği gibi yerine getirilemediğini işaret etmekle beraber, daha çok bunu imkânsız kılan nedenleri ortaya koymuşlar ve teknik eleman yetersizliğine işaret etmişlerdir. Taşıt azlığı ya da yetersizliği ayrıca belirtilmiştir. Köye en yakın hizmet birimi olan ve toplum kalkınması çalışmaları için bütün köyleri plânla- ma ve uygulama birimi olarak kabul edilen ilçede teknik perso- nelin hiç bulunmaması ya da gerektiğinde ilçede hazır bulundu- rulmaması konusu dikkati çekmektedir. Toplum kalkınması ve plânlı çalışmalar açısından ilçenin durumu iyileştirilirken diğer tedbirler arasında, teknik personel ve araç bakımından takviye edilmesi gerekmektedir. (33)

## B — MALÎ GÜÇLÜKLER

İdarecilerimize göre, emanet usulünün uygulanmasında kar- şılaşılan malî güçlükler Çizelge IX'da yer almaktadır.

### ÇİZELGE : IX

#### EMANET USULÜNÜN UYGULANMASINDA KARŞILAŞILAN MALÎ GÜÇLÜKLER

Karşılaşılan Güçlüğüň Çeşidi	Kaç Defa Belirtildiği	
Mevzuatın öngördüğü hadlerle ilgili güçlükler		
1. Avans miktarı az	5	
2. Pazarlıkla alımda had düşük	8	2
3. Emanet tavanı düşük	1	1
Ödenekle ilgili güçlükler		

(33) Fikret TOKSÖZ, «Toplum Kalkınması Birimi Olarak İlce», *Türk İdare Dergi- si*, sayı 291 - 292 (1964)

İlcelerin ve illerin teknik eleman ihtiyacı 1965'de yapılan bir araştırmada bü- tün açıklığıyla ortaya konulmuştur. Ankete cevap veren vali ve kaymakamların hemen hemen hepsi birinci derecede bayındırlık, ikinci derecede tarım alanın- da teknik elemana ihtiyaç duyduklarını bildirmişlerdi. Bkz, *Kaza ve Vilâyet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma*, S. B. F. Yayını No: 77 - 59, Ankara 1957. S. 77 - 78



mede gecikmeler olduğu cevaplardan anlaşılmaktadır. İlcelerin malî yetkilerinin genişletilmesi, ödeneklerin ilce eliyle harcanması gibi tedbirlerin taşra örgütünün ve mahallî idarelerimizin yeniden düzenlenmesi sırasında dikkate alınması gerekmektedir. (34)

### C — İDARÎ GÜÇLÜKLER

Teknik ve malî güçlükler kadar tekrarlanmamakla beraber, emanet usulünde karşılaşılan idarî güçlükler de küçümsenmeyecek bir seviyededir. Bu güçlükleri belirten Çizelge X' dan anlaşıldığı üzere, emanet usulü idareciler ve görevliler için «devamlı ve sıkı kontrol gerektiren külfetli ve zaman alıcı» bir yöntem olarak gösterilmektedir. Bütün yükün bir kişinin, genellikle idare âmirinin üzerinde kaldığı, bazan görevlilerin aslî görevlerini ihmal etmek zorunda bulunduğu belirtilen güçlükler arasındadır. İdarecilerimiz, özellikle kaymakamlar, İnisiyatifin ilde olmasının geciktirici bir faktör olduğuna işaret etmektedirler. Bu yukarıda malî ve teknik güçlüklerle ilgili olarak belirtilen «ilcelerin takviyesi» gereğinin bir başka ifadesi olmaktadır.

### ÇİZELGE : X

#### EMANET USULÜNÜN UYGULANMASINDA KARŞILAŞILAN İDARÎ GÜÇLÜKLER

Güçlüğün Çeşidi	Kaç Defa Belirtildiği	
	Kaymakam	Vali
Devamlı ve sıkı kontrol gerektirdiğinden külfetli, zaman alıcı	10	5
İnisiyatif ilde olduğundan kararların gelmesi için beklenilmektedir	7	
İşin yükü bir kişide, genellikle idare âmirinde, kalıyor	6	2
30 bin tavanı bugünün ihtiyaçlarına cevap vermiyor	4	4
Aşağıdaki nedenlerle halk katılımını sağlamakta güçlükle karşılaşıyor :		
— Yol durumu elverişsiz, köylü sık sık onarıma çağrılıyor	1	



Memur ve müdürler bu konuda eğitilmeli	3	1
Kanunla konulan tavan yükseltilmelidir	1	1
1. Tavan kanunla belirtilmemelidir		1
2. Tavan 60 bin liraya çıkarılmalıdır	1	
Yalan yanlış isnadlardan görevliler ve idareciler korunmalı, itimad edilmeli	2	
Malî imkânlar takviye edilmeli	1	
Ödenek hazır bulundurulmalı	1	
İstihkak zamanında verilmeli	1	
Köy bütçelerine intikal ettirilerek ödeneğin süratli harcanması sağlanmalı		1
Parayı ilçede ödemeli	1	
Avans miktarı 3000 liraya çıkarılmalı	1	
Malzeme temininde daireler birbirine yardımcı olmalı	1	
Koordine çalışma sağlanmalıdır	1	
Sorumluluk bir kişiye bırakılmamalı	1	
Kaymakam hukukî ve malî sorumluluk dışında bırakılmalıdır.	1	
İlceye kesin yetkiler verilmelidir	1	

Not : Bu konuda, 40 kaymakam, 13 vali görüşünü bildirmiştir.

Belirtilen çözüm yollarının başında, teknik güçlüklerle ilgili Çizelge VII'de de belirtildiği üzere, teknik eleman ve taşıt ihtiyacının karşılanması hususları başta gelmektedir. Komisyonların kuruluşlarıyla ilgili olarak, idareciler üyelerin ilçeden olması, komisyonun teknik elemanla takviyesi ve vakit ayırabileceklerin üyeliğe getirilmesini ileri sürmüşlerdir. İdareciler, mevzuatın değiştirilerek formalitelerin daha basitleştirilmesi görüşünü belirtmişlerdir.

Emanet komisyonunun yetkilerinin genişletilmesi, inisiyatifi elinde bulundurması, gerektiğinde müstahdem çalıştırabilmesi, projelerde ufak tefek malzeme değişiklikleri yapabilmesi, üyelere ücret verilmesi, kaymakamın başkan olmaması, ileri sürülen teknik problemler arasındadır. Ancak bunlar, idarecilerin hepsi tarafından ileri sürülmemiş çoğu birer defa tekrarlanan görüşlerdir.

Bazı idareciler de il çapında bir örgüt kurulması, geçici yerine muvazzaf emanet komisyonu kurulması görüşünü açıklamışlardır. Çizelge'de yer alan diğer çözüm yolları daha önceki açıklamalarımızda belirtilen noktalar olduğundan üzerinde tekrar durulmasında fayda görmüyoruz.



Dört idarecimiz, emanet yöntemi gibi ayrı teknik ve idâri becerileri gerektiren bir çalışma şekli için daire müdürleriyle memurların eğitilmesi gerektiğini belirtmişlerdir.

Emanet komisyonlarında halk temsilcilerinin bulundurulması yolundaki görüşler, halk katılımına ve mahallî önderliğe ayrı bir önem veren toplum kalkınması çalışmaları açısından kuvvet kazanmaktadır. İdarecilerimiz, seçimle işbaşına gelen organlardan gelenlerin uygulamaya katılmalarındaki bazı sakıncaları çeşitli yollardan belirtmek istemişlerdir. Halk temsilcilerinin İl Genel Meclisi, Belediye Meclisi ya da Köy Muhtar ve İhtiyar Kurulları kanalıyla bu komisyonlara katılması yanında, hizmetten birinci derecede yararlanacak olan yerlerdeki toplulukların bu hizmet için kendi aralarından seçtikleri gönüllü önderlerden yararlanma yolu da denenmelidir.

## VIII — EMANET USULÜ İÇİN İL VE İLÇE ÇAPINDA ÖRGÜTLEŞTİRME VE GELİŞTİRİLEN USULLER

### A — İL VE İLÇE ÇAPINDA RESMÎ ÖRGÜTLEŞME

İdarecilerimizin emanet usulünü ne gibi bir örgütlenme içinde ve hangi yollardan faydalanarak yürüttükleri Çizelge : XI'de ayrıntılı şekilde gösterilmiş bulunmaktadır. Vali ve Kaymakamlar, mevzuatın öngördüğü usullerin ve örgütlenmenin de ötesinde yaratıcı çözüm yolları bulmuşlardır.

### ÇİZELGE : XII

#### EMANET USULÜNÜN UYGULANMASI İÇİN İL VE İLÇE ÇAPINDA GELİŞTİRİLEN USULLER VE ÖRGÜTLEŞME

Usuller ve örgütlemenin şekli	Kaç defa tekrarlandığı	
	Kaymakam	Vali
— Malzeme satın alımı toptan yapılarak toptancı ve perakendeci kârından tasarruf sağlanır	28	18
(Toptan malzeme satın aldığı belirten yöneticiler şu yolları uyguladıklarını bildirmişlerdir :		
1. Ormandan toptan ucuz tomruk satın alımı	6	1
2. Çimento ve demir gibi maddeleri		



devlet fabrikalarından, menşeyinden alma		2
3. 2490 sayılı kanuna göre piyasadan		1
— Toptan alınan malzeme toplu şekilde iş yerine nakledilir	22	9
(Toptan malzeme nakledildiğini bildiren yöneticiler şu yollardan yararlandık- larını belirtmişlerdir :		
1. İldeki resmî, gayri resmî kurum ve dairelere ait taşıtlardan yararlanarak (Bunlar arasında Millî Eğitim, Bayındırlık Müdürlükleri, Orman İşletmeleri, Devlet Çiftlikleri, Askerî Birlikler belirtilmiştir)	6	2
3. Köylünün taşıtlarından yararlanılır	7	1
2. Bu iş için satın alınan taşıtlarla	1	1
3. Eksiltmeye koyarak	2	
4. Taşıtların almaya yeter gelirimiz yok		1
— Malzeme tek elden mamul ya da yarı mamul duruma getirilir	16	4
(Malzemeyi tek elden işlemede şu yollardan yararlanıldığı belirtilmektedir :		
1. Tomruk biçmek için hızar kurulur	3	2
2. Okul sırası yapımı ve doğrama işle- ri için doğrama atölyesi kurulur	2	2
3. Kamuya ait mevcut bakım ve ta- mir atölyelerinden yararlanılır	3	
4. Kireç ocağı açılır	2	
5. Büz imal edilir	1	
6. Sabit tesislerden kaçınılır		1
— Yapımla ilgili diğer işlerde (ihzar, haf- riyat gibi) köylünün işgücünden ya- rarlanılır	6	1
— Organizasyon ilçe çapında kurulmuyor	5	
— İşçilik ve yapım ayrıca eksiltmeye ko- nur ya da götürü olarak verilir	3	1
— İşlerin bizzat ve daire görevlilerince ta- kip ve kontrolü	3	1



— Köy muhtar ve ihtiyar kurullarından yararlanılır	2	
— Devamlı tamir ekibi bulundurulur		1
— Malzeme ilden zamanında getirilir ve muhafaza edilir	1	
— Mahallî Derneklerden yararlanılır	1	
— Malzeme öğretmen ya da muhtara teslim edilir	2	
— Milli Eğitim Bakanlığı ve müfettişleri desteklemiyor		1

Not : Bu konuda, 40 kaymakam, 13 vali görüşünü bildirmiştir.

Yararlanılan usullerin başında malzemenin toptan satın alınması ve böylece toptancı ve perakendeci kârından tasarruf edilmesi hususu gelmektedir. Tomruğun Orman İşletmelerinden ucuz ve toptan alındığı belirtilmektedir. Bilindiği gibi İlk Öğretim Kanunu ilkokullar için gerekli kerestenin bu yoldan «en elverişli şartlarla» sağlanmasını öngörmektedir. Bazı idarecilerin malzemeyi menşeyinden satın aldıkları verilen cevaplardan anlaşılmaktadır. Piyasadan 2490'a göre alındığını tek bir vali ifade etmiştir.

Toptan alınan malzemenin toplu şekilde iş yerine taşınması da idarecilerimiz tarafından çok tekrarlanan bir noktadır. Bu amaçla, ile taşıt satın alındığı, köylünün taşıtlarından yararlanıldığı gibi, ildeki resmî, olmayan kurum ve dairelere ait taşıtlardan, boş gidişleri değerlendirmek yoluyla yararlanıldığı anlaşılmaktadır. Taşıma işini eksiltmeye koyarak yürütenlerin pek az olduğu verilen cevaplardan çıkmaktadır.

İdarecilerimizin sık tekrarladıkları diğer bir örgütlenme şekli de toptan satın alınan ve taşıtılan malzemenin tek elden mamul ya da yarı mamul duruma getirilmesidir. Tomruk biçmek için hızar atölyesi, okul sırası ve diğer işler için doğrama atölyesi kurmak, kireç ocağı açmak, büz imal etmek yolunu uygulayan idarecilerimiz vardır. Bazı idareciler de, kamuya ait mevcut bakım ve tamir atölyelerinden yararlanıldığını belirtmişlerdir. (35)

Yapımla ilgili diğer işlerde (hafriyat, malzeme ihzarı gibi) köy-

(35) Devlet Plânlama Teşkilâtınca İl Bayındırlık Müdürleri arasında düzenlenen ankete verilen cevaplardan, Bayındırlık Müdürlerinin köy okullarının yapımında kapı, pencere doğramalarının ve buna benzer yapı elemanlarının *standard* şekilde merkezde yaptırılıp dağıtılmasına büyük çoğunlukla taraftar oldukları anlaşılmaktadır.



lünün işgücünden yararlanıldığı hususuna da bazı idarecilerimiz değinmişlerdir. Cevaplardan, köy muhtar ve ihtiyar kurullarından, öğretmenden yararlanılmakta olduğu anlaşılmaktadır.

## B — GÖNÜLLÜ DERNEKLER

Mahallî gönüllü derneklerden yararlanılmakta olduğunu belirten bir tek idareci çıkmıştır.

Halk - devlet işbirliği bakımından gönüllü kuruluşların katkılarına toplum kalkınmasında büyük önem verilmektedir. Köy, şehir ve kasabalardaki okulların yapımında derneklerin büyük rolleri olduğu unutulmamalıdır. Beş Yıllık Kalkınma Plânı uyarınca yürütülmekte olan Mahallî İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi Araştırma Projesi için hazırlanan bir inceleme raporuna göre, (36) 1953 ve 1961 yılları arasındaki 9 yıllık devrede, ilkokul yaptırmak üzere, kurulan 543 derneğe Millî Eğitim Bakanlığınca 22 milyon 499 bin liralık yardım yapılmıştır. Yaklaşık olarak % 90'ı şehir ve kasabalarda kurulan bu dernekler aracılığı ile 301 ilkokul yapılarak hizmete açılmıştır. Arsa değeri 50 bin, yapı maliyeti 250 bin olmak üzere beş derslikli bir okulun ortalama olarak 300 bin liraya mal olacağı farzedilerek ve okul başına düşen ortalama devlet yardımının 75 bin lira olduğu dikkate alınarak, derneklerin dörtte üç (% 40) bir halk katılımı sağladığı belirtilmektedir. 282 sayılı kandan sonra ilkokullar için derneklerden yararlanma yolu tamamen bir yana bırakılmıştır. Gerek okul yapımında, gerekse diğer işlerde gönüllü derneklerden yararlanma imkânları üzerinde durmak gerekmektedir.

Devlet Plânlama Teşkilâtınca il bayındırlık müdürleri arasında düzenlenen ankete verilen cevaplardan, bayındırlık müdürlerinin köy okullarının yapımında, kapı, pencere doğramalarını ve buna benzer yapı elemanlarının standard şekilde merkezde yaptırılıp dağıtılmasına büyük çoğunlukla taraftar oldukları anlaşılmaktadır.

Toplum Kalkınması Pilot Bölgesi olan Terme'de (Samsun), cami yaptırmaya dernekleri dışında, köprü, yol, gazino, ve plaj yaptırmaya ve güzelleştirme amaçlarıyla, köylerde dernekler kurulmuş-

---

(36) Fahri Uğrasızoğlu, «Mahallî İdareler ve Millî Eğitim Hizmetleri» konulu araştırma raporu, Ankara : 1965 (Daktilo edilmiş nüsha.)



tur. Bunların genellikle büyük projelere giriştikleri, gerekli giderlerin çok az bir kısmının halk tarafından karşılanabildiği belirtilmektedir. 37 adet köy ihtiyaçlarının dernekler aracılığıyla bizzat halk tarafından ele alınması ve takım çalışması yapılması anlayışının doğması bakımından bunların olumlu roller oynadıklarına ayrıca işaret olunmaktadır (37).

## IX — SONUÇ VE BAZI TEKLİFLER

Emanet usulünün uygulanmasıyla ilgili İdarecilerimizin görüşlerini şöylece özetlemek mümkündür:

a. Emanet usulünün idarecilerimizin büyük çoğunluğu tarafından uygulanmakta olduğu anlaşılmaktadır. Daha çok köylük yerlerde, başta ilkokul olmak üzere içme suyu, yol ve köprü, sağlık evi gibi yapı ve tesislerin yapımında, onarım ve bakımında bu usulden geniş ölçüde yararlanılmaktadır. (Paragraf III—A, B, ve C.)

b. Müteahhid, toptancı ve perakendeci kârlarından geniş şekilde tasarruf sağlayan emanet usulü, halk katılımına büyük ölçüde imkân hazırlamakta ve böylece işler daha ucuza mal olmaktadır. Sağlanan tasarrufun oranı, idarecilerimize göre % 10 ile % 50 arasında değişmektedir. Ortalama olarak kesin bir oran vermek mümkün değildir. Güvenilir tahminlere göre, sadece ilkokul yapımında yaklaşık olarak % 17 oranında bir tasarruf sağlanmaktadır. (Paragraf IV—A, B; EK: IV)

c. İdarecilerimizin çoğunluğu, bu usulün, ucuzluk yanında işlerin süratle ve zamanında yapılması, iyi malzeme kullanılması, yapıların sağlam olması gibi faydalar da sağladığı görüşündedir. (Paragraf IV—C, D ve E; EK: IV)

d. Belirtilen bu faydalar yanında, idarecilerin ve görevlilerin emanet usulü uygulanmasında malî, idarî ve teknik bakımlardan bazı önemli güçlüklerle karşılaştıkları anlaşılmaktadır. Bunların başında, illerin ve özellikle ilcelerin bu işlerin yapımında teknik

(37) AYASLI, *Terme Değerlendirme Raporu*, s. e. y., s. 5.



personel ve araç sıkıntısı içinde bulunmaları gelmektedir. Devamlı ve sıkı bir kontrol gerektirdiğinden bu usul idarecilerimiz için külfetli ve zaman alıcı olmaktadır. İlcelerin yetkilerinin yetersizliğinden yakınılmakta, emanet tavanı düşük görülmektedir. (Paragraf: V—A, B ve C)

e. Toptan malzeme alımı ve taşınması, yapı aksamının mamul ya da yarı mamul duruma getirilmesi, yapı işlerinin süratle yürütülmesi ve halk katılışlarının sağlanması için hemen hemen her idarecinin kendi yaratıcılığına dayanan bir örgütlemeye gittiği ve bazı metodlar geliştirdiği anlaşılmaktadır. (Paragraf. VIII)

Yukarıda özetlenen bu genel gözlemlerin ışığında, emanet usulünden kalkınma amaçları için en elverişli şekilde yararlanılmak üzere, aşağıda noktaların üzerine ciddiyetle eğilmek gereklidir. Şöyle ki :

(1) Bazı hizmetlerin, özellikle köy kalkınması çalışmalarına giren yapı ve tesislerin yapımında emanet usulü temel ilke olarak kabul edilmeli, istisnaî durumlarda diğer usullere gidilmelidir. Aynı hizmetin bir ilde emanet usulüyle yapılması, komşu illerde başka yollarla yürütülmesi, emanet usulünün büyük ölçüde baştaki idare âmirinin ve ilgili daire müdürünün istek, taktir ve çabasına bağlı kalması sakıncalıdır. Hele aynı ilin ya da ilcenin komşu iki köyünden birinde emanet usulüyle, diğerinde ise ihaleyle iş görülmesi halk katılışına olumsuz etkiler yapmaktadır. Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi, Kooperatif Binaların yapılması gibi işlerde emanet usulünden hiç yararlanılmaması sakıncalı görülmektedir.

(2) Halk katılışı dışında kalan işlerin ihale yoluyla yapılması şeklinde beliren uygulamalardan kaçınılmalıdır. Bu gibi hallerde, halk arasında «müteahhidin çıkarına hizmet etme» sanısının yayıldığı ve bunun halk katılışlarını sınırladığı anlaşılmaktadır. Diğer yandan, emanet komisyonlarının gerekli halk katılışını (arsa, malzeme, para ve işçilik olarak) sağladıktan sonra, ana yapı malzemesini (çimento, demir, kereste gibi) toptan temin edip geri kalan işlerin işçiliğini (duvarcılık, tesisat işleri gibi) taşorana vermeleri bu komisyonların yükünü azaltacağı gibi, uygulamada başarıyı artırabilir. Nitekim, Devlet Plânlama Teşkilâtının İl Bayındırlık Müdürleri arasında düzenlediği anket de bu görüşü kuvvetlendirmektedir.

(3) Olumlu sonuçlar alınabilmesi için, gerekli malzemenin satın alınması, taşınması, işlenmesi ve yapının yapılması için



başta ki idarecinin tutumuna göre işleyen il ve ilçe çapında ilden ile değişen örgütlemeler yerine özellikle köy kalkınmasıyla ilgili işlerin emaneten yapılması için il ya da bölge çapında bir kuruluşa gidilmesi en olumlu yol olarak görülmektedir. Devlet Malzeme Ofisine benzer bir yapı ofisinin kurulması düşünülebilir. Ancak kısa sürede sorunun çözümlenebilmesi için il ve ilçe idarelerinin bu amaçla teknik personel, araç ve malzemeyle takviyesi kesin ve kaçınılmaz bir zorunluluktur.

(4) Kanunla önceden belirtilen emanet tavanı olan 30 bin lira bugünün ihtiyaçlarına cevap vermektedir. İlkokullar için bu tavan nasıl kaldırılmışsa, diğer işler için de bu kayıt kaldırılmalıdır. Devlet Su İşleri, mevzuatı, emanet işlerinde bölgelere 200 bin liraya kadar yetki vermiş, daha fazlası için Bakanlığın onayını öngörmüştür. Yeni Arttırma Eksiltme ve İhale Kanunu tasarısında da emanet tavanı 75 bin lira olarak kanunla tesbit edilmek yoluna gidilmiştir. Para değerindeki değişmeler yüzünden bu gibi kayıtların zamanla anlamını çok kaybettiğine dair örnekler çoktur.

(5) Her ilçede, üyeleri arasında yetkili bir teknik elemanın devamlı şekilde görev aldığı birer emanet komisyonu kurulmalıdır. Emanet Komisyonlarının genellikle bugünün ihtiyacına cevap vermediği belirtilmekte, bunlara daha geniş yetkiler tanınması ve daha verimli çalışması için bazı tedbirler alınması ileri sürülmektedir. Bu tedbirler yanında, halk temsilcilerinin daha etkin şekilde bu komisyonlarda rol almaları toplum kalkınması amaçları bakımından yararlı görülmektedir. Bugün, çok defa il daimî komisyonlarından üyeler bu komisyonlarda yer almaktadır. Fakat idareciler bunların işleri aksatıcı bazı olumsuz tutumlar takındıklarından yakınmışlardır. Toplum kalkınmasında halk - idare işbirliğinin tabii bir sonucu olarak işin yapılmasına katılan köylerin temsilcilerinin, doğrudan doğruya ya da toplum kalkınması köy ve ilçe kurulları kanalıyla, emanet işlerine katılmaları sağlanmalıdır. Mevzuat bu yolda geliştirilmelidir.



**EK : I**

**EMANET USULÜ HAKKINDA SORU KAĞIDI**

CEVAP VERENİN ADI: ..... GÖREVİ: .....

GÖREV YERİ: .....

I. İlkokul yapımında ve diğer işlerde emanet usulünü uyguluyor musunuz?

Evet / / Hayır / /

CEVABINIZ «EVET» İSE :

A 1. Hangi işlerde uyguluyorsunuz? İşaretleyin

İlkokul	/ /
Yol	/ /
Köprü	/ /
Sağlık evi	/ /
İçme suyu	/ /
Hamam	/ /
Çamaşırhane	/ /

Diğer işler .....

.....

.....

A 2. Nerelerde uyguluyorsunuz? İşaretleyin

Sadece köylerde	/ /
Sadece kasabada	/ /
Her ikisinde	/ /

B. Emanet usulünün uygulanmasından ne gibi faydalar sağlanmaktadır?



	Büyük Ölçüde	Az	Bilakis	Hiç
Genellikle ucuzluk sağlar	/ /	/ /	/ /	/ /
— Sadece işçilikten sağlar	/ /	/ /	/ /	/ /
— Sadece malzemeden sağlar	/ /	/ /	/ /	/ /
Daha iyi malzeme kullanılabilir	/ /	/ /	/ /	/ /
Yapı daha sağlam olabilir	/ /	/ /	/ /	/ /
Halk yapılan işi benimser	/ /	/ /	/ /	/ /
Varsa diğerleri .....	/ /	/ /	/ /	/ /
.....	/ /	/ /	/ /	/ /

C. 1. Yapılan işlere halkın katılımı yangi yoldan sağlanıyor?

Demokratik ikna yoluyla / /

Zorla / /

Şartlı olarak (yani, «köylü katılmazsa köye okul yapılmaz» şeklinde kayıtlar ileri sürerek) / /

Diğer yollarla ... .. / /

C. 2. Yapılan işlere halk ne şekilde katılmaktadır? İşaretleyin :

a. İşgücü olarak hangi işlerde çalışıyor? Lütfen işaretleyin :

1. Yapı malzemesinin temininde / /

2. Yapı malzemesinin yükleme ve boşaltmasında / /

3. Toprak hafriyatında / /

4. Binanın yapılmasında / /

5. Diğer işlerde .....

.....

Eğer bu işlerde ücretli olarak çalışıyorsa ayrıca belirtiniz.

Evet / / Hayır / /

b. Para ile katılmakta mıdır? Evet / / Hayır / /

c. Gereç ile katılıyorsa hangileri olduğunu işaretleyin:

Kazma / / Kürek / / Balta / / Balyoz / /

Diğerleri .....

d. Taşıtı ile katılıyorsa hangisi ile olduğunu işaretleyin :

Kamyon / / Traktör / / Araba (ay ya da öküz) / /

Hayvan ile / /

varsa maddeler halinde belirtin :



## II — A Emanet usulünün uygulanmasında karşılaşılan güçlükler

İdarî güçlükler : .....

.....

.....

.....

Malî güçlükler : .....

.....

.....

.....

Teknik güçlükler : .....

.....

.....

.....

B) Bu günkü kuruluş ve çalışma şekliyle emanet komisyonları ihtiyacı karşılıyor mu?

Evet / / Hayır / /

Karşılamiyorsa çözüm yolları nelerdir?

1 : .....

2 : .....

3 : .....

4 : .....

## III — A) Emanet usulünü uygulamıyorsa nedenlerini açıklayınız.

1 : .....

2 : .....

3 : .....

4 : .....

5 : .....

B) Varsa emanet usulünün mahzurları nelerdir?

1 : .....

2 : .....

3 : .....

4 : .....



IV — Bu usulü, idarî, malî, teknik ve diğer fayda ve mahzur-  
ları bakımından diğer usullerle karşılaştırınız :

İdarî bakımdan : .....  
Malî bakımdan : .....  
Teknik bakımdan : .....  
Diğer bakımdan : .....

V — Bu işlerin emanet usulüyle yapılabilmesi için il veya ilçe çapında ne gibi bir organizasyon kurmakta ve ne gibi idarî usullerden yararlanmaktasınız? (Hızar atölyesi, nakliye şekli, toptan malzeme satın alınması gibi.)

VI — Emanet usulünün uygulanması bakımından sizce örnek teşkil edebilecek olayları lütfen belirtiniz. Mümkünse yer, zaman, işin çeşidi, yapılan tasarruf, yapılan bina «biliniyorsa okul ve dersane» sayısı ve gerekli görülen diğer bilgilerin verilmesi.



## EK II

### 1964 AKÇALI YILINDA EMANET VE İHALE USULÜYLE YAPILAN İLKOKULLAR

İLİN ADI	İhale suretiyle yaptırılan okullar				Emanet suretiyle yaptırılan okullar			
	Şehir		Köy		Şehir		Köy	
	Okul	Ders.	Okul	Ders.	Okul	Ders.	Okul	Ders.
Adana	9	55	—	—	—	—	76	118
Adıyaman	3	27	29	39	—	—	—	—
Afyon					5	50	31	67
Ağrı	2	18	21	31				
Amasya	1	8	21	46	1	5		
Ankara	14	190					101	117
Antalya	2	15	8	16			1	1
Artvin	1	5	9	19				
Aydın	2	10			3	20	27	68
Balıkesir	2	10	1	2	7	8	111	122
Bilecik					1	5	6	15
Bingöl	1	7	14	30				
Bitlis	2	8	18	18				
Bolu					5	30	51	73
Burdur					3	30	6	13
Bursa	8	78					89	150
Çanakkale	3	25					18	25
Çankırı	1	5	8	14			11	13
Çorum	2	36	57	112				
Denizli	5	28	10	32				
Diyarbakır	3	30	20	37			13	23
Edirne	2	10					16	38
Elâzığ	2	16	15	32			14	14



Erzincan	3	16	22	31			7	10
Erzurum	3	20	37	69				
Eskişehir	2	10	8	12			5	10
Gaziantep	8	60	27	48			7	12
Giresun	2	17	32	70				
Gümüşhane	4	18	17	24			2	2
Hakkâri	3	7	18	18				
Hatay					4	12	75	102
İçel	3	21	26	31				
Isparta	3	23					2	4
İstanbul	14	167	18	48				
İzmir	7	78	38	78			30	100
Kars	3	20	20	49				
Kastamonu	3	15	52	53				
Kayseri					3	13	20	44
Kırklareli					5	42	6	21
Kırşehir	1	5	14	34				
Kocaeli	2	15	19	32	1	2	1	2
Konya					6	31	51	74
Kütahya	4	25	39	48				
Malatya	5	30	18	32			12	23
Manisa	7	72	36	50			10	19
Maraş					2	10	40	43
Mardin					2	10	30	89
Muğla							12	31
Muş	4	25					15	31
Nevşehir			9	36	1	4	3	7
Niğde	8	47	12	33				
Ordu					2	22	27	55
Rize					8	32	27	78
Sakarya	1	2	1	6			6	24
Samsun	5	40	47	84			15	22
Siirt			22	25			5	7
Sinop	2	16	22	64				
Sivas	13	115					32	69



Tekirdağ					1	25	8	35
Tokat	3	30	37	91			6	13
Trabzon	4	30	39	88				
Tunceli	1	4	25	25				
Urfa	4	20			7	26	3	3
Uşak	2	10			8	26	11	11
Van	1	5			3	10		
Yozgat			1	5	23	57	9	18
Zonguldak	73	120			68	106	6	7
Toplam	263	1664	890	1612	169	616	1054	1823

**Kaynak :** Millî Eğitim Bakanlığı İlk Öğretim Genel Müdürlüğü



### EK : III

## EMANET USULÜNÜ UYGULAMAYANLARIN İLERİ SÜRDÜKLERİ NEDENLER

Nedenler	Kaç defa tekrarlandığı	
	Kaymakam	Vali
Suistimale, dedikoduya yol açan sorumluluk isteyen bir usuldür	3	
İnisiyatif ilçede olmadığından ilin uygulamama kararına uyuyoruz	3	
İlin uygulama kararına uyuyoruz	2	
D.S.İ. içme sularını kendisi yapıyor	1	
Takip için eleman yok, kontrol güç	—	3
Kalifiye işçi temini güç	—	2
Kasaba ve şehirlerde yardım mümkün olmuyor		1
Komisyonla ilgili zorluklar		1
Maddî sınırlamalar		1
Yapılan iş sağlam olmuyor		1
Daireler bu iş için ihtisaslaşmış değil		1
Malûm mevzuat	1	
Zaman Kazanmak için	1	
Kaymakamın teknik bilgisi yok	1	
İşe talip müteahhid olmayınca uyguluyoruz	1	
Malzemenin çok uzaktan temini gerekiyor		1

Not : Soruya 15 Kaymakam, 7 Vali cevap vermiştir. Emanet usulünü uygulamadığını bildiren 2 Kaymakam ile 2 Vali dışında emanet usulünü uyguladığını bildiren bazı idarecilerimiz de soruyu cevablandırmışlardır. Tasnif sırasında, idarecilerin görüşlerini tam aksettirebilmek amacıyla bütün cevaplar dikkate alınmıştır.



## EK : IV

### EMANET USULÜNÜ İDARİ MALİ VE TEKNİK BAKIMLARDAN İHALE ÜSÜLÜYLE KARŞILAŞTIRMA

Görüşler	Kaç Defa tekrarlandığı	
	Kaymakam	Vali
<b>İdarî Bakımdan</b>		
Sonuçlar tez alınır, zaman kaybı önlenir	8	6
Yürütülmesi özel bir dikkat ve izlemeyi gerektirir, yorucudur	9	4
Genellikle daha iyi ve daha faydalıdır	5	1
Zaman alıyor, gecikmeler oluyor	2	—
Memurun teşebbüs yeteneği artar	—	1
Usta ve işçi bulmak zordur	—	1
İhale usulü daha rahattır	1	—
Belli bir keşif bedeliyle kısıtlanması sakıncalıdır	—	1
<b>Malî Bakımdan</b>		
Daha ucuz, ekonomik bakımdan daha elverişli	22	11
Halk katılımı devlet gücüyle birleşir	6	2
Genellikle çok iyi ve faydalı	5	
Daha az formalist ve daha kolaydır	4	1
Kısıtlamalar var	1	
Uygulaması kolay değil		1



**Teknik Bakımdan**

Teknik eleman sayısı yetersizdir	11	2
Sağlamdır	6	3
İyi, hilesiz ve tam malzeme kullanılır	2	3
İşin yürütülmesi kolaydır		1
İşin yürütülmesi güçtür		1
Mahallî malzeme değerlendirilebilir	1	1
Vaktinde yetişir	1	
Yapılar çürük ve zayıf olur	2	2
Daha iyidir	1	
Farkı yok diğer usullerden	1	
Daha sakıncalıdır	1	

Not : Konuyla ilgili sorumuza, 33 Kaymakam ve 17 Vali tarafından cevap verilmiştir.