

## K İ T A P T A H L İ L İ

J. - J. Ribas. *Les Services de la fonction publique dans le monde* (Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles, 1956), 168 sayfa.

Eserde, Milletlerarası İdarî İlimler Enstitüsünün talebi üzerine, çeşitli memleketlerde devlet personel işlerini yürüten merkezî teşkilât hakkında bilgi toplamak amacıyla girilmiş geniş bir anketin sonuçları tahlil edilmektedir.

Kitap üç esas kısımdan meydana gelmektedir. Birinci kısımda merkezî personel servislerinin menşei, ikinci kısımda bünyeleri, üçüncü kısımda görev ve yetkileri üzerinde durulmaktadır.

Eserde belirtildiğine göre, merkezî personel dairelerinin en eski örnekleri İngiltere'de (1855) ve Birleşik Amerika'da (1887) kurulmuş olan «Civil Service Commission» lardır. Bunları 1908 yılında Kanada takip etmiştir. İki Dünya Harbi arasındaki devrede Anglo - Amerikan memleketlerinin tesiri altında Tayland'da (1932), Brezilya'da (1937) ve Belçika'da (1938) merkezî personel daireleri vücutte getirilmiştir. İkinci Dünya Harbinden itibaren merkezî personel daireleri daha büyük bir sür'atle yayılmış, Sovyetler Birliği 1941 de, Fransa, Lüksemburg ve Hollanda 1945 te, Yugoslavya ve Porto Riko 1947 de, Pakistan 1948 de, İsveç ve İsrail 1950 de, Yunanistan 1951 de merkezî servisler kurmuşlardır.

Merkezî personel dairelerinin kurulmasına yol açan sebepler kitapta şu şekilde özetlenmektedir : (1) Personel tedarikini siyasî tesirlerden kurtarmak, daha demokratik esaslara bağlamak, devlet memurlarına garanti ve istikrar sağlamak endişesi ( İngiltere, Birleşik Amerika, Kanada ve Tayland'da); (2) devlet personeli ve bunların dâhil oldukları sendika ve derneklerin sayısında kaydedilen büyük artış karşısında çeşitli idarî servislerde müşterek olan meseleleri bir merkezden halletmek ihtiyacı (İsviçre, Sovyetler Birliği ve Norveç'te); (3) girilmek istenen geniş çapta idarî reformların gerçekleştirilmesini kolaylaştırmak ihtiyacı

(Belçika, Lüksemburg, Fransa ve Yunanistan'da); (4) toplumun iktisadî kalkınmasında idare mekanizmasını daha müessir bir gelişme faktörü haline getirme arzusu (bağımsızlığına nisbeten yakın bir mâzide kavuşan az gelişmiş ülkeler).

Ankete dahil memleketlerdeki çeşitli personel dairelerinin görevleri iki ana grup içinde toplanmaktadır :

1. *Personelin hizmete alınması ve yetiştirilmesi* — Personel tedariki İngiliz «Civil Service Commission» ının yegâne görevidir. Birleşik Amerika, Kanada, Tayland ve İsrail'dekiler de personel tedariki ile meşgul olurlar. Belçika'da sadece personel tedariki işi ile uğraşan merkezî bir teşkilât vardır. Japonya'daki merkezî personel dairesi bu konuda daha az faal bir rol oynamakta ve genel prensipler koymakla yetinmektedir. Fransa'daki de personel tedarikine esas olan genel kaideleri koymakta ve bazı müsabaka imtihanlarını bizzat tertiplemektedir; ancak yüksek memuriyetlere giriş imtihanları Millî İdare Okulu tarafından yapılmaktadır.

Birçok merkezî personel dairelerinin, personel tedariki kadar yaygın olmamakla beraber, memurların yetiştirilmesi ile de meşgul olmaya başladıkları görülmektedir. Kanada ve Batı Almanya'da merkezî personel daireleri adaylık ve staj işleriyle yakından ilgilenmektedirler. Çeşitli kademelerdeki memurlar için Fransa, İsrail, İtalya, Holânda, Porto Riko, İngiltere, Avustralya ve Hindistan'da merkezî personel servisleri tarafından hizmet-içi eğitim programları tertiplenmektedir.

2. *Memur statüsünü düzenleyen mevzuatın hazırlanması ve uygulanmasının kontrolü* — Merkezî personel dairelerinin hemen hepsi, bünye ve bağlantıları ne olursa olsun, personelle ilgili düzenleyici metinlerin hazırlanması, bunların hükümlerinin tefsiri, uygulanmaları ile ilgili esasların hazırlanması gibi hususlarda yetki sahibidirler. Bu gibi metinlerde önemli değişiklikler yapılması halinde de bahis konusu servislerin fikirleri sorulmaktadır. Merkezî personel dairelerinin personel mevzuatının uygulanmasını kontrol derecesi memlekette memlekete değişmektedir. Bu kontrol Birleşik Amerika'da çok kuvvetlidir ve icabında «Civil Service Commission» mevzuat ve usulleri yanlış uygulayan dairelerin bu husustaki yetkilerini geri alabilmektedir. Yunanistan ve Kanada'da da kontrol oldukça sıkıdır. Meselâ Kanada'da «Civil Service Commission» temsilcileri koydukları esaslara riayet edilip edilmediğini kontrol maksadiyle dairelere gidip istedikleri dosya ve vesikaları inceliyebi-

lirler. Japonya'da ise merkezî personel dairesi idarî servis şeflerine ancak tavsiyelerde bulunabilir.

Merkezî personel dairesi rolü oynayan kuruluşlar bazı memleketlerde Maliye Bakanlığına bağlıdır. İsviçre, Norveç, Yugoslavya, Fransa ve İngiltere'de Maliye Bakanlıklarındaki bazı teşkilât ünitelerinin personel meseleleri üzerinde önemli yetkileri vardır. Fransa ve İngiltere'de ayrı merkezî personel daireleri bulunmakla beraber, bu dairelerin yetkileri dışında kalan hususlar Maliye Bakanlıklarındaki bazı teşkilât ünitelerinin personel meseleleri üzerinde önemli yetkileri vardır. Fransa ve İngiltere'de ayrı merkezî personel daireleri bulunmakla beraber, bu dairelerin yetkileri dışında kalan hususlar Maliye Bakanlıklarındaki kuruluşların yetki alanına girmektedir.

Bazı memleketlerde ise merkezî personel daireleri doğrudan doğruya hükümet başkanına bağlıdır. Fransa, Belçika, Lüksemburg, Batı Almanya, Sovyetler Birliği ve Brezilya'daki merkezî personel servisleri bu gruba girmektedir.

Holânda, Yunanistan ve Porto Riko ise yukarıdakilerden hiçbirine tam olarak benzemiyen merkezî personel teşkilâtına sahiptirler.

Henüz merkezî bir personel teşkilâtı olmıyan ülkelerin sayısı hayli kabarıktır. Eserde, halen merkezî personel dairesi bulunmamakla beraber, böyle bir teşkilâtı kurmaya hazırlanan memleketlere misâl olarak İtalya, Portekiz, Türkiye ve Mısır sayılmaktadır. Haiti, Kolombiya ve Bolivya gibi memleketlerde merkezî personel teşkilâtı bulunmadığı gibi, umumî bir memurin kanunu dahi mevcut değildir. Umumî bir memurin kanununa sahip bulunmakla beraber, merkezî personel dairesi olmıyan ve böyle bir daire kurmayı da düşünmiyen memleketler arasında İran, Danimarka, Meksika, Uruguay ve Lübnan zikredilmektedir.

Eserin son bölümünde, merkezî personel servislerinin değeri hakkında genel sonuçlara varılmaktadır. Ankete verilen cevaplar merkezî servislerin faydalı olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Ancak en iyi organizasyon şeklinin hangisi olduğu hususunda kesin bir şey söylemek mümkün değildir. Merkezî personel dairesinin iç teşkilâtı ve bağlanacağı makamın tesbitinde, devletin çalıştırdığı personel sayısı, mevcut idarî müesseselerin - bu arada bilhassa Maliye Bakanlıklarının - sahip oldukları itibar gibi yerli faktörler müessir olmaktadır.

Bir genellemede bulunmak gerekirse, bahis konusu dairelerin Başbakanlığa bağlanması, bütün devlet teşkilâtına şâmil personel meselele-

rinin tümü hakkında genel bir görüş sağlama imkânını vermesi dolayısıyla en mantikî hal tarzı gibi görünmektedir. Buna mukabil Maliye Bakanlıklarına bağlanmaları, - bu bakanlıkların meseleleri dar bir maliyecî görüşü ile ele almalarına rağmen - diğer bakanlıklar üzerinde daha büyük bir otoriteye ve vazeden esaslara riayeti sağlama hususunda daha müessir kontrol vasıtalarına sahip buldukları için tercih edilmektedir.

Oldukça geniş bir anketin sonuçlarını içine alan kitap, çok çeşitli memleketlerin personel teşkilâtı hakkında aydınlatıcı bilgiler vermekle beraber, içinde bazı yanlışlıkların bulunduğu da gözden kaçmamaktadır. Bu arada Türkiye'deki durumdan bahseden kısımlarında, durumu daha yakından bilenlerin dikkatinden kaçmayacak hatalar bulunmakta, bu ise okuyucunun eser hakkındaki müsbet intibalarını gölgelemekten geri kalmamaktadır.

Kitapta konunun işleniş tarzı bakımından da âhenksizlikler vardır. Eserin esas itibariyle personel işlerini yürüten merkezî teşkilâtı ele almasına rağmen, sık sık asıl konu ile pek ilgisi olmayan teferruata inilmekte ve çeşitli memleketlerin personel sistemlerinin bu çerçevede ikinci derecede sayılabilecek meseleleri üzerinde durulmaktadır. Okuyucu, ister istemez yazarın çeşitli kaynaklardan elde ettiği fazla miktarda malûmatı gerektiren ayıklamayı yapmadan bir araya getirmiş olduğu intibasını edinmektedir. Bununla beraber eser, bu yönü bir tarafa bırakılırsa, bütünü ve esas çizgileri itibariyle gerçekten kıymetli ve faydalıdır.

İdarelerinde reform yapmak durumunda bulunan memleketler, çok veya az gelişmiş olsunlar, yabancı ülkelerdeki müesseseleri de dikkatle incelemek ve kendi gerçeklerinin ışığı altında en uygun hal tarzlarını bulmak zorundadırlar. Son yıllarda memleketimizde reformcu sayılabilecek önemli bir kanunun - Devlet Personel Kanununun - hazırlanmasına çalışılmaktadır. Bugünkü haliyle birçok sakatlıklarla malûl bulunan ve esasen 27 Mayıs 1960 devriminden sonra hükümsüz kalan bu tasarının kanaatimizce en müsbet tarafı, devlet personelinin bütününe içine alan âhenkli bir politika takibini mümkün kılacak ve personel meseleleri üzerinde düzenleyici bir rol oynayabilecek bir Devlet Personel Dairesinin kurulmasını derpiş etmesidir. Tasarı metninden, diğer bazı meseleler gibi, Devlet Personel Dairesine verilmesi gereken yetkilerin de üzerinde pek fazla durulmadığı açıkça anlaşılmaktadır. Dünyanın çeşitli memleketlerindeki merkezî personel dairelerinin kuruluş, gaye ve görevlerini oldukça kapsayıcı bir şekilde inceliyen bu eserin, sözü geçen tasarıya

son şeklini verecek makamlar tarafından büyük bir dikkatle gözden geçirilmesi faydalı olur.

Bütün idarî müesseseler gibi, personel teşkilâtı da çeşitli memleketlerin değişik sosyal, siyasî, tarihî ve iktisadî şartları içinde doğmuş ve farklı istikametlerde gelişmiştir. Bu bakımdan yabancı müesseseleri olduğu gibi taklit etmenin başarısızlıkla sonuçlandığı sık görülen hallerdendir. Bununla beraber yabancı memleketlerin tecrübelerini tenkitçi bir gözle incelemekte ve onlardan gereken dersleri almakta daima fayda vardır.

*Doç. Dr. Cemal MIHÇIOĞLU*

---

Bu yazının baskıya verildiği günlerde, Millî Birlik Hükûmeti Türkiye'de bir Devlet Personel Dairesi kurmak üzere harekete geçmiş ve Maliye Bakanlığınca bu hususta hazırlanan bir kanun tasarısı ilgili daire ve müesseselerin tetkikine sunulmuş bulunuyordu.

## DÖRDÜNCÜ İSKÂN ve ŞEHİRCİLİK HAFTASI ve BELEDİYE MALİYESİ KONUSU

Dördüncü İskân ve Şehircilik Haftasında ele alınan diğer bir konu da «Belediye Maliyesi» meselesi idi.

«Belediye Maliyesi» konulu konferansında İsmail Hakkı Ülkmen, belediye maliyesinin âmme maliyesi içindeki yerini ve önemini belirterek bütün belediye bütçeleri toplamının devlet bütçesinin altında birini teşkil eylediğini, ancak bunun takriben yarısının devlet yardımı ve istikraz ile karşılandığını rakamlarla açıkladı. Halbuki, ileri Batı memleketlerinde belediyelerin zatî kaynakları bizdekine nazaran çok yüksektir. Millî gelirimizin takriben % 17 si devlete giderken, belediyelerimizin zatî gelir olarak millî gelirden aldıkları pay % 1,16 civarındadır.

İsmail Hakkı Ülkmen'e göre, belediye maliyesi memleketimizde sağlam temellere dayandırılmamıştır. Zira, memleketimizde belediyelere verimsiz ve gayri elâstikî küçük komün vergilerinden başka gelir tahsis edilmemiştir. Belediyelerin bugünkü gelir sistemi belediyelere 1580 sayılı kanunla verilen hizmetleri yapmağ, karşılıklarını hemşehrilerden toplamağa imkân verecek bir elâstikiyet ve yeterlik haiz değildir. Belediyelerin yapmağa mecbur buldukları hizmetlerin memleketin ekonomik ve sosyal kalkınmasındaki rolü hiç de küçümsemeyecek derecededir. Buna rağmen, onlara tahsis edilmiş bulunan kaynaklar bununla mütenasip değildir. Gerçekten, Türkiye'de nüfus başına düşen ortalama belediye geliri diğer memleketlerdekinden daha düşüktür. Bunun da asıl sebebi, belediyelerin malî ihtiyaçlarını karşılayabilecekleri verimli vergilerden mahrum bulunmasıdır. Herşeyden önce belediye gelir sisteminin mihverini teşkil edecek ve mahallî hizmetlerle doğrudan doğruya ilgisi kurulacak bir verginin belediyelere verilmesini ileri süren konferansçı, belediyelere ayrılacak kaynakların emlâk, meslekî faaliyet, kamet ve eğlence gibi durumlarla irtibatlandırılması mümkündür. Bina ve arazi vergileri İl Özel İdarelerinden ziyade belediyeler için daha uygun bir gelir kaynağıdır. Belediye hizmetlerinden faydalandığı halde bunların giderlerine iştirâk etmeyen hemşehrilerin ister kiracı ister ev sahibi bulunsun bu giderlere katılmalarını sağlayacak bir ikamet vergisine tâbi tutmak adilâne olacaktır. Keza, san'at, ticaret ve meslek erbabından be-

lediye hizmetlerinden elde ettikleri faydaya karşılık bir vergi alınması da yerinde olur. Bir umumî istihlâk veya satış vergisi de belediyelere verilebilir. Diğer taraftan, devlet vergilerinden verilen payların arttırılması düşünülmalıdır. Müşterek fonun dağıtımının daha spesifik ölçülere bağlanması gerekir. Zira sadece nüfus kıstası mahallî hizmetlerin maliyetini tam olarak ifade edememektedir. İştirak paylarının nisbetinin arttırılması gerekmektedir. Şerefiyenin kamulaştırmaya bağlanmış olması bu verginin verimini azaltmaktadır. İsmail Hakkı Ülkümen, değer artışı sağlayan bayındırlık işinin kanulaştırma ile ilgili olsun olmasın şerefiyeye tâbi tutulması ve rayiç değerlerin gerçeğe uygun şekilde takdir edilmesi teklifini ileri sürmektedir. Konferansçı, belediyelerimizin ellerindeki emlâki satmak ve bedellerin carî işlere harcamak yoluna gittiklerini ifade ederek ileri memleketlerde belediyelerin imkân nisbetinde emlâke ve arsaya sahip olma siyasetini güttüklerini, bunun arsa spekülasyonu önlemekte büyük faydası bulunduğunu, emlâk satışı bedellerinin carî giderlere tahsisine müsaade edilmemesi gerektiğini belirtti.

Prof. Fehmi Yavuz, İskân ve Şehircilik Enstitüsü tarafından yapılan «Belediyelerimizin Malî İdaresi» konulu anket neticelerinin İsmail Hakkı Ülkümen'in müşahedelerini teyit ettiğini ifade ettikten sonra, belediyelerimizin geniş ölçüde devlete bel bağladıklarını, kendilerine kanunla verilen vazifeleri yapamadıklarını, mevzuatın yetersiz bulunduğunu açıkladı. Türkiye'de emlâk sahiplerinin hemen hemen vergi ödemediklerini ileri süren Profesör, bunların hattâ prim aldıklarını, zira 6 veya 7 yıl içinde kendini amorti eden binaların dahi on yıllık vergi muafiyetinden faydalandıklarını, halbuki belediye gelirlerinin emlâke istinat ettirilmesi gerektiğini tebarüz ettirdi.

Prof. Yavuz, kamulaştırma ile ilgisi olduğu nisbette şerefiye alınmasını tenkid etmektedir. Değer artışları durgun suya atılan taşın yarattığı dalga halkalarının dağılışı gibi yayılmaktadır. Değli istihlâk, herhangi bir imar ve inşaat şâyasının bile bir yerdeki emlâkin değerini bir anda birkaç misline çıkarabilir. O halde, şerefiyenin imar gören yerlerdeki gayrimenkullerin tamamına teşmili daha adilâne olur.

Görüşmeler sırasında bina ve arazi vergisinin belediyelere devrinin İl Özel İdarelerini müşkül durumda bırakabileceği belirtildi. Diğer taraftan, bina ve arazi vergisi tahrirlerinin pek eskimiş bulunduğu, yeniden bir tahrir yapıldığı takdirde verginin en az 4-5 misli hasilât verebileceği, belediyelere devrolunduğu takdirde özel idarelerin buna munzam kesir ilâve edebilecekleri ileri sürüldü.

Mahallî idare istikrazları hakkındaki mevzuatın yetersiz bulunduğu görüşmelerde açıklandı. Zira, memleketimizde istikrazın ne konu ne de miktar bakımından sınırları çizilmemiştir. Keba, carî masraflar için harcanmasına engel olacak bir hüküm yoktur. Sadece İller Bankası tüzüğünde carî masraflar için ikrazda veya kefalette bulunulmayacağı hükmü vardır. Bunları kanun hükümlerine bağlamak ve esaslarını, usullerini tesbit etmekte fayda olacaktır.

Belediye personelinin yetiştirilmesi hususunda Siyasal Bilgiler Fakültesi ile İçişleri Bakanlığının işbirliği yapmaları temennisi zhar olundu, bu arada on yıl önce adı geçen Fakültenin belediyelerimize yaptığı dâvetin hiçbir ilgiyle karşılanmadığı hatırlatıldı.

Görüşmeler sırasında, Sayıştay tarafından kâğıt üzerinden yapılan malî kontrolün yetersizliği üzerinde de duruldu. Bu kontrolün evrakı müsbite üzerinden yine Sayıştay tarafından yapılmasının faydalı olacağı belirtildi. Belediye Meclislerinde yapılan hesap kontrolleri maksada elverişli değildir. Diğer taraftan, İller Bankasının da Başbakanlık Murakabe Heyetince kontrolü lüzumuna işaret edildi.

Gelir temini maksadiyle Belediyelerimizin arsa satmaları şiddetle tenkit edildi :

Prof. Yavuz'a göre, belediyelerimizin arsa ve emlak satışına başvurmaları çok hatalı bir yoldur. Zira, elden çıkarılan arsaları tekrar belediyenin istimplâk etmesi halinde, çok yüksek bedeller ödemek zorunda kaldıkları, meselâ, Ankara Belediyesinin elden çıkardığı bazı arsalar için aradan henüz üç yıl geçtikten sonra 100 misli istimplâk bedeli ödediği vâkidir. Oysa ki arsa birçok belediye hizmetlerinde bir maliyet unsuru teşkil eder. Şehircilik faaliyetlerindeki başarı arsa fiyatıyla ters orantılıdır. Bu gerçek memleketimizde henüz anlaşılammış, hattâ belediyeler arsa fiyatındaki artışlardan kâr sağlamağa gitmişlerdir.

İsmail Hakkı Ülkmen de emlak satışına gidildiği takdirde elde edilen hasılâtın sadece yatırım masraflarına harcanmasını, cârî masraflara harcanmamasını tavsiye etmektedir.

Bu konferans ve tartışmalardan çıkarılacak ana sonuç Belediye gelirleri konusunun rasyonel bir şekilde derhal ele alınması gereğidir. Aksi takdirde belediyelerimizi içinde buldukları çıkmazdan kurtarmak mümkün olamayacaktır. Üstelik, mahallî idare muhtariyetinin gerçekleşmesi de buna bağlı kalmaktadır.