

BELEDİYE MASRAFLARI

Yazan: *Ernst REUTER S. B. O. Ş. Prof.*

Tercüme eden: *Fehmi YAVUZ S. B. O. Asis.*

- 1 — Kanunî mükellefiyetler; 2 — Mukavelelerden doğan mükellefiyetler; 3 — Belediyelerin diğer masrafları: a) personel masrafları b) aynı masraflar;
- 4 — Mecburî ve ihtiyari vazifeler ve masraflar.

Belediye maliyesi hakkında bir etüt, yalnız belediyelerin gelirleri ve bu gelirlerin ve masrafların hukuk ve şekil bakımından tetkikiyle iktifa ederse tam bir etüt sayılmaz. Belediye masraflarının maddi olan tarafları da bir sıra meseleleri ihtiva eder. Masrafların hakkiyle bilinmesi modern usullerle idare edilen bir belediye idaresinin ana şartlarından birini teşkil eder. Bu maksatla masrafları nevillelerine göre gruplara ayırmaya mecburuz; çünkü işin tabiatı icabı, her masraf nevinin, hâli lâzım gelen meseleleri başkadır. Her halde doğru idare edilen bir masraf mekanizmasının hedefi şunlar olmalıdır:

- 1 — Lüzumsuz masraflardan sakınmak;
- 2 — Lüzumlu görülen masrafları mümkün olduğu kadar aşağı tutmak ve bunların çok verimli olmasına dikkat etmek;
- 3 — Zaruri bilinen, maksada uygunluğu ve verimliliği kontrol edilmiş olan masrafların idaresini umumiyetle âmme masrafları idaresi mekanizmasında riayet edilmesi gereken noktai nazarlara uydurmak.

Belediyelerin bütün malî meselelerinde olduğu gibi, şehirlerin büyümesiyle olaylar giriftleşir. Küçük belediyelerde olaylar çok zaman basit ve kavramaya elverişlidirler. Masrafların yukarıda zikredilen üç bakımdan kontrol ve idaresi bu küçük şehirlerde sağduyu, günü gününe takip ve müşahedededen başka bir teşkilâta lüzum göstermez. Büyük şehirlerde ise karışık murakabe makamlarına, istatistik usullerine v.s. başvurulmadan olamaz. Fakat haddi zatında prensip olarak bizim

küçük belediyeler için dava aynıdır. Yalnız bu prensiplerin tatbikinde çalışma metotları farklı olabilir.

Önce münferit belediyelerin nüfuz ve salâhiyetlerine tâbi olmayan masrafları görelim. Başlıca iki masraf grubu buraya girmektedir:

- a) Belediyelerin devlet müesseselerine karşı kanunla mecbur tutuldukları mükellefiyetler;
- b) Belediyelerin çok kere uzunca zamanlara şamil olan ve mukaveleye dayanan taahhütleri.

Her iki halde de bahis mevzuu olan, belediyenin kaçamak yapamayacağı masraflardır. a) Grubuna giren masraflar gösterilmediği takdirde doğrudan doğruya resmi müdahale ile, b) grubuna giren masraflar gösterilmediği takdirde de mahkemeye müracaat etmek suretiyle belediyeler ödemeye mecbur edilebilirler. İdare âmirleri kanunen bütçenin tasdiki sırasında sözü geçen pozisyonları bütçeye koymakla mükelleftirler. Bütçenin tasdiki esnasında böyle bir mecburi ilâve unutulmuş olsa veya mukaveleye dayanan taahhütler hakkındaki malûmatın eksikliği yüzünden bunlar nazara alınmamış bulunsa bile, gereken meblâğları munzam bütçeye koymaktan imtina eden bir belediye, idare âmirleri tarafından lüzumlu masraflar için gereken tahsisatı bütçeye koymaya, bütçenin tasdikinden sonra dahi, mecbur tutulabilir. İcabettiği takdirde vergi ve resimlerin nispetleri yükseltmekle veya ihtiyari masraflardan tasarruf edilerek karşılık temin edilir.

1 — Kanunî mükellefiyetler:

Kanunen belediyeler aşağıdaki makamlara muayyen hisseler ödemekle mükellef tutulmuşlardır:

- a) Belediyeler Bankası,
- b) Merkez Bankası,
- c) Beden Terbiyesi Umum Müdürlüğüne.

Bu mükellefiyetlerin esası sözü geçen müesseselerin kuruluşu hakkındaki kanunlara dayanmaktadır. Mamafih bu mükellefiyetlerin esası her defasında başka şekilde ifade edilmiştir. Belediyelerin malî temellerinin çok zayıf olduğu (tabii Avrupa anlayışlarına göre) göz önünde bulundurulursa, bu nevi mükellefiyetlerin olağanüstü yüksek olduğu görülür. Bu çeşit mükellefiyetler belediyeler malî mevzuatının dağınık olduğunu gösterir. Bu yüzden (istatistik inkişafının yeter durumda bulunmaması sebebi birleşerek) muhtelif mükellefiyetleri gelir imkânlarıyla aynı zamanda bir arada mutalâa etmek kabil olmamaktadır.

Bu nevi kanunî hükümler bütçe tutariyle ilgilidirler (başta bütçe teklifine, daha sonra da katî hesap rakamlarına göre) ta bidayetden iş-

letmelerini umumî bütçelerin yanında mülhak bütçe ile idare eden belediyelerin durumu bu bakımdan elverişlidir.

a) *Belediyeler Bankası hissesi* B. K. ve B. M. U. N.'nin eski hükümlerinin kaldırılması suretiyle Belediyeler Bankası kanununun 5 inci maddesi mucibince tahsil edilir. Ona göre belediyeler senesi içinde fiilen tahsil ettikleri (ister haliyeden, ister sabıkadan olsun) gelirlerin % 5 ini sermaye teşkil edilmek üzere Belediyeler Bankasına ödemeye mecburdurlar [1]. Belediye reisi ve muhasebeciler bu hisselerin ödenmemesi dolayısıyla memurların tâbi oldukları mûtat mesuliyet hükümlerini aşacak bir şekilde hususi ceza hükümlerine tâbi tutulmuşlardır. Dahiliye Vekâleti bu nevi hükümlerdeki yetersizliği 137/18890 sayılı tamimle (Belediyeler Dergisi sayı 65 sahife 61 ve İdare Mecmuası sayı 152 sahife 2300) aydınlatmak istemiştir. Bu tamimle haksız ve çift ödemeleri önlemek için «senelik varidatlarından tahsil edilen miktarının» tesbitinde istikraz ve benzeri olağandışı kaynaklardan gelen gelirlerin hesaba katılmaması esası kabul edilmiştir. Aynı şekilde iktisadi işletmelerin gelirleri de nazara alınmayacaktır ve yalnız onların varidat fazlası «senelik varidat» olarak sayılacaktır. Bu suretle tamim bu nevi iptidai bir finansman metoduna yapılacak itirazların en ağırılarını bertaraf etmiş bulunuyor. (Bilhassa bu kadar yüksek nispetler bahis mevzuu olursa). Fakat iktisadi işletmeler tabirini aydınlatmamakla ve bir işletmenin «safı varidat-varidat fazlalığı» nın neden ibaret olduğunu açıkça tarif etmemekle yine bazı karışıklıkların doğması imkânı açık bırakılmıştır. Tamim yalnız Belediyeler Bankası ve Bedon Terbiyesi hisselerinden bahsediyor, fakat böyle bir temele dayanan bütün hisseler için muteber olması lâzım geldiği kabul edilebilir.

Belediyeler 1931 malî yılından beri Belediyeler Bankası sermayesinin teşekkülü için aidat verdiler. Belediyeler Bankasının sermayesi muhtelif yıllarda bu kaynaktan, yani % 5 lerden, aşağıdaki şekilde artmıştır:

Sene	Miktar
Kuruluşundan evvel	1 576 509
1933 (yedi aylık)	748 964
1934	1 057 062
1935	885 523
1936	1 089 856

[1] Bak: *Fazıl İlçen*: Belediyeler Bankasının sermayesi ve belediyelerin % 5 iştirâk hisseleri (Belediyeler Dergisi sayısı 21 sahife 18), ve *Ernst Reuter*: Belediyeler Bankası (İktisat Fakültesi Mecmuası Cilt IV sayı 1).

1937	1	109	605
1938	1	314	582
1939	1	039	232
1940	1	133	076
1941	1	340	108

Belediyeler % 5 hisselerinin
31.5.1942 tarihinde tahsilâtı

Yekûnu (2)	11	354	516
Senelik vasatı	1	032	230
Son altı senenin vasatı	1	118	110

Senelerin vasatı, belediyelerin her sene yüklendiği yüke oldukça yakın olup bir milyon liradan biraz fazladır. Burada on iki senede belediyelerin sayısının da oldukça artmış bulunduğunu hesaba katmak lâzımdır. Münferit belediyelerin bu mükellefiyetlerini artırmak için büyük bir gayret sarfetmemiş olduklarını kabul etsek bile, bu zaman zarfında belediyelerin malî güçlerinin ne kadar az artmış olduğu bu fırsatla da görülmektedir.

b) *Merkez Bankasına* karşı olan belediyelerin mükellefiyeti 1715 sayılı ve 11.6.1930 tarihli (Düstur 11/1864 - Resmî Gazete No: 1533) kanununun 8 inci maddesine dayanmaktadır. Bu maddede şöyle deniliyor:

«1931 malî senesinden itibaren her sene umumi, mülhak ve hususi bütçelere mevzu tahsilâtlar yekûnunun % birine muadil bir meblâğın tediyesiyle (bütçeleri 50.000 liradan dûn belediye ve hususi idareler müstesna).....»

Banka kurulurken bütün banknotlara tam bir karşılık bulunması isteniyordu. Altın karşılığı olmıyan banknotlar bir âmme borcu ile garanti ediliyor ve zamanla bu borcun itfası isteniyordu. Bu borçların itfası nisbetinde yeni banknotlar yalnız karşılık mukabilinde tedavüle çıkarılabilecektir. Kurulan düzen millî paranın himayesine yöneltilmiş bulunuyordu. O zaman karşılıksız olarak tedavülde bulunan banknotlar Merkez Bankası bilânçolarında «deruhte edilen evrakı nakdiye» olarak görünüyor ve ilk anda 158.748.563 liraya balığ bulunuyordu.

1943 takvim senesi başına kadar yukardaki hükümler dairesinde 38.723.116 liraya karşılık temin edildi. Merkez Bankası tarafından neşredilen 16.1.1943 tarihli haftalık bilânçoya göre bu paradan 25.011.550 lira tedavülde bulunan ilk banknot miktarının azaltılmasında kulla-

[2] 1941 malî senesinin sonuna kadar yatırılan banka sermayesi ve yukardaki tediye yekûnu arasındaki fark 617.337 liradır. Bu fark bankanın sâfi kârından muayyen bir nispette banka sermayesine ayrılan meblâğlardan ileri gelmektedir.

nıldı. Bu yüzden bu miktar bilânçolarda 133.737.013 lira olarak gösteriliyor. Geri kalan 13.711.566 lira ile devlet istikrazları satın alındı. Bu selâhiyet yukarda zikredilen hükümleri değiştiren 2462 sayılı ve 28.5.1938 tarihli kanunla (Düstur 15/624 - Resmî Gazete - No: 2715) verildi. 1715 sayılı kanununun 8 inci maddesine tevfikan toplanan 38.723.116 liranın yekûnuna münferit mükellefler şu şekilde iştirak etmişlerdir: (3)

Devlet	27	955	404	72,2	
Mülhak bütçeler	5	594	978	14,4	
Belediyeler	1	990	648	5,2	} = 13,4
Hususi idareler	3	182	217	8,2	
Yekûn	38	723	247	100,0	

1.1.1931 — 31.12.1942 arasında belediyelerin her sene ödediği miktarlar aşağıda gösterilmiştir:

1931	129	909
1932	64	850
1933	138	576
1934 (31 - 32 için)	114	226
1934	17	662
1935	157	928
1936	169	638
1937	199	921
1938	205	693
1939	187	069
1940	214	484
1941	189	318
1942	201	374

Yekûn 1 990 648

Senelik vasati 165 887

Son altı senenin vasatı 199 643 = 200 000 lira

Belediyelerin Merkez Bankasına ödediği % 1 lerin hesabında senelik geliri 50.000 liradan aşağı olan belediyelerin bundan muaf olduğu hesaba katılmalıdır. Bu kabil belediyelerin gelirleri tek mil belediyelerin gelirlerinin takriben % 20 - 25 ini teşkil ettiğine nazaran bu rakamlar karşılaştırılırken sonuncuya % 25 ilâve etmek gerekmektedir. % 1 mükellefiyet için mukayesede kullanılacak rakamın artık 2.400.000 — 2.500.000 lira olması icabeder. Bu meblâğ beş ile çarpılırsa 11,6 — 12,5 milyon lira arasında bir meblâğ elde edilir ki bu da bu nevi hesap-

[3] Burada verilen rakamları hazırlamakta büyük yardımı olan T. C. Merkez Bankası malî müşavir sayın dostum Namık Zeki Aral'a teşekkür etmeği bir borç bilirim.

larda kaçınılması mümkün olmıyan inhiraflar hesaba katılmak şartıyla, aşağı yukarı Belediyeler Bankasına yapılan tediyelerin yekûnuna uymaktadır (tediye zamanları az farklıdır).

c) *Beden Terbiyesi Umum Müdürlüğüne* karşı olan mükellefiyetler, bu nevi mükellefiyetlerin üçüncüsüdür ve 3530 sayılı ve 29.6.1938 tarihli kanununun (Düstur 19/1656 - Resmî Gazete No: 394.) 19/C maddesiyle tespit edilmiştir. Orada şöyle demektedir:

«Geliri elli bin liradan fazla olan belediyelerin bir sene evvelki tahsilât yekûnlarının yüzde dördü».

Eğer bu aidat Beden Terbiyesine hakikaten bu esas üzerine ödenmiş olsaydı Merkez Bankasına ödenen miktarın tam dört misline, yani son senelerin vasatisine göre senelik olarak 800.000 liraya baliğ olması gerekirdi. Münferit müğahedeler şüphe bırakmıyacak bir şekilde gösteriyor ki, bu yeni yük belediyeler tarafından fazla benimsenmemektedir. Ödemeler ya hiç yapılmamakta veya kanunda açık bir şekilde ifade edilenden çok daha az bir miktarda yapılmaktadır. Meselâ Ankara belediyesinin bütçesinde Beden Terbiyesine yapılan ödeme, Merkez Bankasına yapılan ödemelere müsavi olarak görülmektedir. Beden Terbiyesinin şimdiye kadar neşrettiği katî hesapların eksikliği yüzünden bu hususa dair istediğimiz malûmatı elde edemedik. Esasen Beden Terbiyesi Umum Müdürlüğü de belediyelerden bu hükümlere istinaden temin ettiği aidat miktarı hakkında maalesef malûmat verecek durumda değildir. Bundan sonra neşredilecek katî hesapların istediğimiz malûmatı ihtiva edeceğini ümit ve temenni ederiz.

* * *

Belediyeleri bu tarzda merkezi finansmana iştirak ettirme temayülü, malî işlerin vazıhan inkişaf etmiş olmamasının ve malî uyuşma meselesinin tamamen anlaşılmış bulunmamasının bir neticesidir. Belediyelerin tâbi tutulduğu bu mükellefiyetlerin (tahsil edilen gelirlerin % 9 u) çok büyük olduğu aşikârdır. Belediyelerin zamanla bankada toplanan hisseleri dolayısıyla her sene biraz daha artmak suretiyle kâra iştirak etmeleri temin edilseydi, Belediyeler Bankasına karşı olan mükellefiyetler kısmen hafiflemiş ve müdafaa edilir bir durum almış olurdu. Bugün belediye hisselerinden (40.000) lira safi kâr elde etmektedirler, halbuki sâfi kâr başka bir metotla taksim edilmiş olsaydı (bankanın işletme masraflarının da düşürülmesiyle) belediyelere seneden seneye artan bir kolaylık temin edilmiş olur ve bu suretle belki de muayyen bir

müddet sonra sâfi kâr belediyelerin mükellefiyetlerini aşabilirdi. (4) Buna mukabil Merkez Bankası ve Beden Terbiyesine karşı olan mükellefiyetler devam edip gidemezler. Tatbıkatta yürütülemeyecek olan ve kaçamak yolları aramaya sevk eden malî kanunlar çıkarılmamalıdır. Fakat eğer bu eskimiş finansman sistemine sıkı sarılmak isteniyorsa, açık ifadelerle çalışmak ve ödemeler için reddi mümkün olmıyan esaslar bulmak lâzımdır; halbuki «tahsilât» gibi tâbirler bu karakteri haiz değildirler.

2 — Mukavelelerden doğan mükellefiyetler

Bundan başka belediyeler mukavelelerle de mükellefiyet altına girebilirler. Bütçe tanzim edilirken mukavele bulunuyorsa, bu mukavelede tesbit edilen miktarların bütçeye konacağından şüphe edilemez. Burada birinci derecede bahis mevzuu olan istikrazdan doğan malî mükellefiyetler, yani faizler ve itfa taksitleridir. Müteaddit senelere uzanan iş programları dolayısıyla müteşebbislerle yapılan anlaşmalar da bu sınıfa girerler. Bu işler yükün bir kısmı müteaddit senelere dağılacak şekilde finanse edilirler. Bu nevi mukaveleler umumiyetle istikraz mukavelelerinden daha kısa müddetler için yapılır. Bunların müddetlerinin beş seneyi aştığı pek nadirdir. Tabii her ne şekilde olursa olsun, be-

[4] Bak: *Ernst Reuter*: Belediye Bankası (İstanbul İktisat Fakültesi Mecmuası Cilt IV sayı 1. Elimde, müteaddit senelere ait katî hesapları bulunan İstanbul misali mükellefiyetin münferit hallerde ne kadar yüksek olabileceğini gösterebilir. Oradan, çıkarılan malûmata göre belediyenin bu mükellefiyetler dolayısıyla ödediği aidat muhtelif senelerde aşağıdaki miktarlarda idi: (bin lira olarak)

C i n s i	1937	1938	1939	1940	1941
Belediyeler Bankası	319	349	294	325	319
Merkez Bankası	70	69	72	75	80
Beden Terbiyesi	—	—	246	216	236
Aidatlar yekûnu	389	418	612	616	635

Bu misal mükellefiyetin ne kadar yüksek olduğunu açıkça gösteriyor. Bunun için, bazı belediyelerin sonuncu mükellefiyetten kurtulma çareleri aramalarına hayret etmemelidir. Hesap usulleri hiçbir yerde ve daima şayanı itimat olmadığı açıkça görülüyor. Meselâ İstanbulun Beden Terbiyesi aidatını tamamen ödemesiyle mukabil, Ankara belediyesinin bu mükellefiyetini Merkez Bankası aidatı seviyesinde tutmasının hangi esasa dayandığını anlamak ta kabil değildir. Vazı kanun son iki mükellefiyeti kaldırmaya karar vermeli ve gelirlerin mütemadi yükselmesiyle hafifliyecek olan Belediyeler Bankası aidatını muhafaza etmelidir.

lediyeinin malî kudretinin gelecek senelerde bu şekildeki önceden borç altına girmeye tahammül edip etmiyeceğini iyi bir şekilde tetkik etmek lâzımdır. Sermaye piyasası inkişaf etmiş olan memleketlerde belediyeler makul sebeplerden inşaat mukavelelerini finansman işleriyle karıştırmaktan çekinirler. Bu nevi mukaveleler, malî şartlar görünüşte müsait bile olsa, daima (fiyatların yüksek tutulması yahut baştan görülemiyen bazı sebepler dolayısıyla) müteşebbisin lehine olmak temayülünü gösterirler. Belediyeler Bankasının mevcudiyeti mümkün olduğu kadar bu nevi anlaşmalara karşı belediyeler için bir teminat teşkil etmelidir.

Bundan başka müteaddit senelik mukaveleler, kira ve icar mukaveleleri de olabilir. Üç seneyi aşan veya senelik icarı 10.000 liradan fazla olan kira mukaveleleri için B. K.'nin 70 inci maddesinin 10 uncu fıkrası belediye meclisi kararına lüzum göstermiştir. Bundan çıkan netice, bu hududun altında kalan miktarlar için idarenin, hukukan belediye encümeninin, belediyeyi bütçe senesi dışında da bağliyabileceğidir. Muhakkak ki idare hukuku prensiplerine uymıyan bir şey. İdarenin şefi olmak sıfatiyle belediye reisinin salâhiyetlerinin umumiyetle bütçenin kabulüyle çizilen hudutların çerçevesi içinde kalması, bütçeyi kabul eden meclisin müsaadesi hakkında muvazi bir karar olmadan gelecek malî yıllara tecavüz etmemesi lâzımdır.

İstikrazlara, iş proğramı hakkındaki kararlara ve sözü geçen üç seneden fazla kira ve icar mukavelelerine belediye meclisinin karar vermesi lâzımdır. Bunun için idare âmirlerinin tasdikini almak da lâzımdır. Bütçenin masraf kısmında bu çeşit mukavelelere dayanan ve bu sebepten bütçe müzakereleri sırasında meclis tarafından reddedilemiyen veya değiştirilemiyen mükellefiyetler varsa, her halde bunların kenardaki izahat sütununda veyahut bütçenin sonunda bir hulâsada bu mükellefiyetlerin dayandığı hukuki esasların ve buna müteallik eski meclis kararlarının bulunması lâzımdır.

3. — *Belediyelerin diğer masrafları*

Kanunla veya mukavele ile tesbit edilen ve bu yüzden bütçe tanzim edilirken artık münakaşası yapılmıyan, yani mecburi olmuş olan masrafların dışında kalan diğer masraflar da devamlı ve sistematik bir kontrole tâbi tutulmalıdırlar. Her çeşit belediye vazifelerinin iktisadi ve maksada uygun olup olmadığını kontrol etmek vazifesini münferit ilgili idareler doğrudan doğruya, muhasebe bütün malî meseleleri idare eden makam sıfatiyle, belediye reisliği (belediye reisi) bütün işleri toptan idare eden ve işbirliğini temin eden uzuv sıfatiyle yaparlar. Esaslı

kararlar verileceği zaman ve münferit müdahalelerle bu makamlardan hiçbiri ihmal edilemez. Ödünç para alma kararı verilirken maksada uygun olup olmadığı bir defaya mahsus tetkik edilen malî mükellefiyetler bir tarafa bırakılırsa bütün belediyeler için önemli olan *iki büyük masraf grubu* ile karşılaşırız: «*personel masrafları*» ve «*aynî masraflar*.» Umumiyetle her iki grubu daimi kontrole tâbi tutmak icabeder, fakat teferruatta her ikisi için tatbik edilecek noktai nazarlar başka başkadır. Aşağıda modern belediye idarelerinin bu meseleleri kontrol ederken riayete mecbur oldukları noktai nazarlar biraz daha, ana hatlarıyla, tahlil edilecektir.

a) *Personel masrafları*

Vazı kanun personel masraflarının önemini B. K.'nun 117/16 nci maddesinde belirtmiştir. Orada «müsmir» sayılan aynî masraflara nazaran personel masraflarının yüzde nispetinin radikal bir surette tahdidini kanun vazının *çavesi* olarak tebarüz ettirilmiştir. Personel masraflarının müsmir olmadığı noktai nazarı pek istisnai hallerde doğru; fakat genel olarak alınırsa muhakkakki yanlıştır. Belediyelerin pek önemli bazı ödevleri dolayısıyla personel masrafları taşkın bir rol oynarlar. Münferit misaller vererek fazla zaman kaybetmek istemiyoruz. Fakat mese'â bir belediye, Sıhhiye Vekâletinin Etimes'ut'ta kurduğu sıhhat merkezinden örnek alarak kendisi de bir içtimai hıfzısıhha müracaat dairesi kurmaya karar verirse, bu takdirde masrafları birinci derecede personel masraflarından (doktor, hemşireler, ebeler, hastabakıcılar v. s.) teşekkül eder. Buradaki işler yalnız muayeneye inhisar ettikçe aynî masraflar (bina, tenvir, teshin, diğer malzeme v. s.) ehemmiyetlerini büsbütün kaybederler. Fakat böyle bir müessesenin *ictimai ve iktisadi değeri katıyen para ile ölçülemez*. Bu değer hastanelerinkinden daha büyüktür. Böyle müesseseler vasıtasıyla hastalıkların zuhuru vaktinde önlenecek, sağlık bilgisi yayılacak, önlemeyi ilgilendiren bütün yardımcı tedbirler alınacak; hulâsa: para her bakımdan akla gelebilen en sağlam, en rasyonel ve en iktisadi bir şekilde sarfedilmiş olacaktır.

Bundan başka personel masraflarının bütün masraflara karşı yüzde nispetinin yüksekliği şüphesiz muhtelif umumi amillerle de ilgilidir. Belediyelerin bunlar üzerindeki tesiri çok mahduttur. Ücretler yüksek, sinai eşya fiyatları düşük olan bir memlekette personel masraflarının yüzde nispeti, ücretler aşağı, gıda maddeleri ucuz, sinai eşya fiyatları yüksek olan bir memlekete nazaran aynı işlerde daima yüksek olacaktır.

Meselâ Türkiye demiryollarının personel masraflarının yüzde nispeti, tabii sebeplerden büyük sanayie malik ve ücretler yüksek bulunan Avrupa memleketlerine nazaran daha aşağıdır.

Bilhassa şu nokta üzerinde önemle durmak lâzımdır ki münferit bir belediyenin personel masraflarının vasati yüzde nispetinin bilinmesi büyük bir fayda sağlamaz, bizce bilinmesi önemli olan münferit işletmelerdeki personel masraflarının nispetidir. Şüphesiz bu bakımdan olaylar çok çeşitli durumlar gösterir. Meselâ Almanyada 1930 senesinde bütün âmme işletmeleri için yapılan tetkiklere göre münferit işletmelerin personel masrafları aşağıdaki gibiydi:

İşletme cinsi	yüzde nispeti Pers. masraf.		
Havagazı fabrikası	%	38,5	124
Elektrik fabrikası	%	31,1	100
Tramvaylar	%	62,4	200
Su işleri	%	46,8	150

Diğer hususi yayınlardan öğrendiğimize göre meselâ bir tanzifat yahut bir itfaiye işletmesinin personel masrafları bütün masrafların % 80 nin aşağısına pek düşmemektedir. Hastanelerde hesabedilen personel masrafları % 60 tır. Tecrübe, Alman belediye idarelerinde vasati olarak sulh zamanında umumi bütçe masraflarına göre % 50 - 60 personel masrafı hesabedildiğini göstermiştir. Yalnız misal olsun diye verilen bu rakamlar her münferit idare şubesinde tabii olarak durumun nasıl değiştiğini göstermek içindir. Meselâ bir elektrik fabrikasında personel masrafları vasatinin altındadır, çünkü burada malî mükellefiyetler çok önemlidirler. Elektrik fabrikası teknik bakımından çok ilerlemiş bir işletmedir ve burada insan makineye nazaran ikinci plânda gelir. Buna karşılık nakil vasıtalarında her araba için iki müstahdeme ihtiyacımız vardır. O halde bütün teknik ilerlemelere rağmen nispetin burada daha yüksek olması gerekmektedir. Bunu anlamak için yalnız Ankara belediyesinin tanzifat işletmelerini tetkik etmek yetiştir. Burada birkaç yüz kişi bir teşkilât altında çalışırlar. Buna karşılık makine işi burada ikinci plâna düşer.

Bütün bu sebeplerden (lüzumlu olan ve her yerde tatbik edilen) personel masrafları hissesinin kontrolünü münferit işletmeler çerçevesi içinde yapmak yerinde olur. Bir tanzifat işletmesi yalnız başka bir tanzifat işletmesiyle, bir münakale işletmesi yalnız diğer bir münakale iş-

letmesiyle... ilâh. kıyaslanabilir (5). Bundan başka bahse mevzu şehrin büyüklüğü de mühim bir rol oynar (6). Bir nakil vasıtaları işletmesinin küçük, orta yahut büyük bir şehre ait olması önemli farklar doğurur. Her halde kıyaslanan şeylerin aynı, hiç olmazsa benzeri şeyler olması gerektir.

Personel masraflarını aşağı tutmak bakımından meseleye ayrı ayrı tesirleri olan başlıca iki usul tanıyoruz. Birinci usul: doğrudan doğruya teşkilât ve tekniği düzelterek beher kişinin *iş vahidi başına verimini artırma* usulüdür. Böyle bir usulde personellerin başarılarının mihaniki bir surette ölçülmesine önem verilir. Bu suretle personellerin iş müddeti başarılarıyla karşılaştırılır (iş hasılatı). Meselâ şöyle ölçülür: on bin araba kilometresi başına şu kadar şoför ve vatman iş saati; temizlenen bin metre murabba sokak sahası başına şu kadar amele iş saati; X miktar hasta yatağı veya hasta tedavi günleri başına şu kadar hemşire iş saati hesab edilir. İleri bir işletme kontrolü ile (bilhassa belediyelerin iktisadi işletmelerinde) işletme iş vahitlerinin umumi maliyet fiyatı hesab edilerek her münferit masraf nevi için de mutlak ve nispi rakamlarla ayrıca maliyet fiyatı tesbit edilir.

Muhtelif masraf nevelerinde olduğu gibi (bu arada personel masrafları da) bütün *masrafların mutlak ve nispi hareketleri* de muntazaman takib edilir. Göze çarpan değişikliklerin sebepleri derhal araştırılır. Durmadan münferit masraf nevelerinin mümkün olduğu kadar düşürülmesine çalışılır. Mamafih bu neviden incelmış bir masraf kontrolü dar mânadaki idare şubelerinden ziyade işletmeler için bahis mevzuu olur (7). Fakat her şeye rağmen kelimenin dar mânasıyla idare şubeleri için de asgari had olarak kabul edilen bazı iş vahitleri ve ölçüler vardır. Bu maksatlarla bürolarda hazırlanan meşhur «varide - sadıra» istatistiklerinin değeri çok büyültülmemelidir. Bilindiği gibi bunlar her za-

[5] Bu neyi tetkike *paul Schubmächler*: Planung im Krankenhauswesen der Stadt Zürich (Oprecht Verlag Zürich 1940) - Zürich şehri hastanelerinin plânlaştırılması) hakkındaki etüdü misal olarak gösterilebilir. Burada bahis mevzuu olabilen bütün masraf unsurları en ince teferruatına kadar ve büyük bir itina ile ele alınmış ve bunların işletme durumlarının kıyaslanmasında hemen İsviçrenin bütün hastanelerinden faydalanılmıştır. Böyle bir tetkik'e, zahiri neticelere varmamak için ne kadar çok muhtelif noktai nazarların biribiriyle karşılaştırılması gerektiği görülmektedir.

[6] Bak: *Ernst Reuter*: Belediyelerin umumi malî meseleleri. Bu derginin birinci nüshasında sahife 109 ve müteakip (nüfus başına düşen masraflar)

[7] Hazırladığımız «Yakın Münakale» adlı kitabımızda normal bir münakale işletmesinin münferit masraf neveleri mufassalan tahlil ve tetkik edilmiştir. Orada kasten en ince teferruat hakkında verilen malûmat (diğer münasebetler için gereken değişiklikler yapılmak suretiyle) bir belediye idaresinin diğer şubeleri için de faydalı olabilir. Bu hususta sözü geçen kitaptaki ilgili bahislere başvurulabilir.

man çok şey ifade etmezler. Şüphesiz muayyen derecedeki memur veya müstahdemden erişilmesi istenen bazı başarılar vardır ki bunları normal bir büroda tecrübelerle dayanarak ölçmek kabildir. Meselâ bir stenodaktilodan günde muayyen sahife yazı yazması istenebilir; bir vergi memuru belli bir zamanda muayyen sayıda vergi vâkıalarına ve hesaplarına bakmaya mecbur tutulabilir; bir verginin tahakkuk ve tahsil masraflarının tamamen olağanüstü sayılabilecek güçlükler bulunmadığı takdirde iyi çalışmak suretiyle tatbikatta varılan muayyen bir nispeti aşmaması lâzımdır (şayet bunlar yalnız personel masraflarından ibaret ise). Tatbikat içerisinde bulunanlar bu neviden birçok kaideler tesbit etmişlerdir. Belediyeler bu alanda edindikleri tecrübeleri aralarında mübadeleye çalışırlar; merkez müfettişleri zamanla münferit şubeler için büyük bilgiler edinirler ve küçük belediyelerde bunlardan faydalanabilirler.

Her halde devamlı çalışan memur ve müstahdemler için olduğu gibi, işçiler için de asgari bir iş vahidi esas kabul edilmeli ve bunun korunmasına çalışılmalıdır. Verim, istenen asgari ölçünün altına düştüğü takdirde, bu gösterir ki, fazla personel masraflarıyla çalışılmakta ve bu sebepten bazı kısımlar gerekmektedir. Bu tarzda mihaniki bir surette verimin ölçülmesi şüphesiz her iş şubesi için başka başka şekillerde olur. Bu usul bazı yerlerde kolaylıkla, bazı yerlerde ise güçlüklerle kullanılır. Burada aranan şart (münferit şubelerin çalışma tarzına uymak suretiyle) her halde önceden bir *iş plânının* hazırlanmış olması ve işin bu plâna göre münferit unsurlara taksim edilmiş bulunmasıdır. Alınan bütün tedbirler el ele yürüyerek münferit unsurların verimini yalnız kontrol etmek ve ölçmekle kalmayıp bu verimi artırmayı da göz önünde bulundurmalıdır. Burada bas vuracağımız tedbir idare hayatında her yerde görülen belli başlı iki vasıtaadır: *modern büro teşkilâtı ve makinedan faydalanma*.

Modern büro teşkilâtı usullerinin yalnız büyük daireler için bahis mevzuu olabileceği ve bizim küçük dairelerimizde kullanılmıyacağını kabul etmek bir hatadır. Nihayet bugün bile küçük dairelerde de yazı makineleri, muhasebe işlerinde kopya ile çalışma usulü, modern dosvalar, delgi makineleri, raptiye makineleri v.s. ile çalışılmaktadır. Modern bir büro teşkilâtı usulleri hakikatte büyük masraflar istemeksizin hemen her yerde tatbik edilebilir. Temizlik, doğruluk, güvenilir olmak gibi bütün diğer iyi yönleri bir tarafa bıraksak bile bunların önemli masraflardan tasarruf neticesini doğurduğunu ispat etmek güç değildir. En çok göze çarpan eksiklik, küçük, orta büyüklükteki idarelerin (maalesef bazan büyüklerin de) böyle şeylere az önem vermekte olma-

larıdır. Böyle idareler başkaları tarafından yapılan tecrübeleri bir de kendileri baştan yapmayı doğru buluyorlar.

Bu bakımdan (aynı zamanda halkın ihtiyaçlarını da hesaba katarak dairelerdeki bütün muamelelerinin çabuk, anlaşılır ve kolay bir şekilde yürütülmesi) cetvel ve formül işlerinin de iyi bir şekilde geliştirilmesine büyük bir önem verilmelidir. İdarelerde kullanılan bütün formüller basit, anlaşılması kolay, icabında kopyalı çıkarmaya elverişli ve her şeyden evvel eksiksiz olmalı, yani bunlarla çalışırken çıkabilecek bütün sualleri ve nihayet muamele işaretini v.s. yi ihtiva etmelidir. Bu kabilden olmak üzere tediyeler, ihbarlar, ihtarlar, makamlara verilecek beyanlar için mümkün olduğu kadar maksada uygun cetvel ve formüller bulunmalıdır (lüzumsuz havale işlerinin azaltılması suretiyle). Her küçük belediyenin bu meseleyi yalnız başına halledemeyeceğini itiraf edelim. Bu alanda vilâyet hususi idarelerinin daha geniş tecrübeleriyle iş karışmaları lâzımdır. Kasa muhasebesi, tahsil şubeleri v.s. büyük, kullanışsız, kâğıt ve yer israf ettiren, pahalı ve vakit kaybettirici, eski ve sıkıcı kitap defter usulünden vazgeçerek kopya ve fiş muhasebe usullerine doğru gitmelidir. Bu suretle zamandan büyük tasarruflar yapılır, müteaddit yerlere yapılacak kayıtlar basit ve daha doğru bir şekilde sokuşmuş olur. Bu yüzden halk da dairelerde lüzumsuz yere oraya buraya gitmekten kurtulur. Memurların çalışma imkânları da mühim ölçüde yükseltilebilir. Bilhassa tedive zamanlarında ve işlerin çok olduğu sıralarda (bütün resmî daireler için devri olan güçlükler) kopyalı yazı usulünün volunda kullanılması sayesinde birçok muameleler süratle görülebilir. Kopya usulünü makine olmakla el ile yürütmek de kabildir. Buna rağmen hiç olmazsa veznelerde hele orta büyüklükteki veznelerde şimdiye kadar olduğundan daha çok, kontrol şeritli, basit kasa makineleriyle çalışma usulüne doğru gidilmelidir. Bu sayede idarenin güveni, hesapların doğruluğu ve personelin karşılıklı kontrolü olağanüstü düzelecektir.

Katî olan bir şey varsa o da bütün modern belediye idarelerinde büro işlerinde verimliliğin geliştirilmesine çok önem verilmiş olmasıdır. Büyükçe şehirler için mevzuu bahsolan büyük makineler edinmesizin dahi küçük idareler de büro işlerini büyük ölçüde süratlendiren, ucuzlatan ve maddi bakımdan düzelden metotları çoktan geliştirdiler.

Personel masraflarını aşağı tutmak için ikinci vol, *personelin kalitesini yükseltmektir*. Şimdiye kadar iş vahitlerinin mihaniki ölçme ve büro işlerini teşkilâtlandırma suretiyle personelin verimini artırma yollarını izaha çalıştık. Fakat bu metotla yüksek kalitede personel ihtiyacı arasında sıkı bir bağ vardır. Bu sebepten personelin mesleki için iyi yetişme-

si ve ilerlemesine belediye idareleri artan bir önem vermişlerdir. Burada yalnız dar mânadaki memurların yetişmesine önem verildiği anlaşılmalıdır; bilâkis ameleler de dâhil olduğu halde diğer bütün personellerin gelişmesine aynı derecede dikkat edilir. Muhtelif iş şubelerinde muhtelif metotların geçeceği kaidesini tekrar hatırlatmalıyız. Fakat bütün belediyeler iyi yetişmiş personele sahip olmakta çok titizlik gösterirler. Hakikatta daimî ve daimî olmayan personel taksimi bu maksat içindir. Bütün işletmelerde her işçi, sistemli bir surette işinde yetiştirilir, tecrübeli işçilerin yanına verilir, ancak iş kabiliyetinin uzun uzun müşahede ve savısız kontrolünden sonra daimî müstahdemler kadrosuna girer. Belediyelerin âmme müessesesi olmaları vâkıası ve dolayısıyla personellerin iş programlarını düzenleme, ücretleri tesbit (bunlara ilâveten tatil, hastalık, izin ve tekaüt işleri) meselesini nümune olacak bir şekilde halletmek zorunda bulunmaları, kendilerine alınacak personelin intihabı hususunda çok sert ve ciddî hareket etmeleri imkânını sağlamıştır. Memur ve müstahdemlerin kurslarla, yüksek memurların ise idare akademilerinde meslekî bilgilerini artırmalarına büyük önem verilir. Avrupanın her tarafında gelişmiş olan personel teşkilâtı (sendikalar) kendi bakımlarından üyelerinin mesleklerinde olgunlaşmalarına çok dikkat ederler. Bu maksatla yalnız âmirler için olmayıp aynı zamanda alelâde müstahdemler için çıkarılan mecmualar da meslekî ilerleme ve gelişmeleri yayarlar. Her halde muhtelif şubelerdeki personelin sistemli bir surette meslekî gelişmesi sağlanmadan bir belediyenin modernleşmesi mümkün değildir. Harbden sonra, diğer idarelerden (meselâ son zamanlarda devlet demir yolları için Ankarada açılan demir yolu mektebi gibi) de örnek almak suretiyle merkezî bir mektep kurularak belediyelerimizin muhtelif idari şubeleri için meslekî tedrisat görmüş memur ve müstahdem bulabilecek duruma getirilmesi temenni olunur. Fakat bu tedbirler için önemli olan taraf, işe girmeden önce yapılan tedrisatla kalmayıp, bilâkis gelişmenin durmadığını göz önünde bulundurmak suretiyle, çalışmakta olan memur ve müstahdemler için de yetiştirme ve olgunlaşma imkânlarının yaratılması lüzumludur (8).

Bu iki metottan: yani beher müstahdem yahut ameleye düşen *fiilî verimin mihaniki kontrolü* ve onların meslekî bilgilerini sistemli bir surette kuvvetlendirerek *iş kabiliyetlerini artırmak* usullerinden birlikte faydalanarak belediyeler için personel masraflarını, tasarruflu

[8] Bu önemli konu için aşağıdaki iki yazıya bak: *Necmeddin Ergin*: Mahalli idare memurları için meslekî tedrisat (Belediyeler Dergisi sayı 53 sahife 34) ve *Ernst Reuter*: Memurlar yetiştirme (Siyasal İlimler Mecmuası sayı 129 sahife 370).

bir şekilde kullanma imkânları hasıl olur. Durmadan bu iki metodu kullanmak ve tatbikatta yürütülmesinde ısrar etmek, daha ziyade zahiri bir şey olan personel masraflarıyla umumi masraflar arasındaki nispeti ölçmekten daha faydalıdır. Hakikatta çok zahiri bir şekilde elde edilen rakamlardan münferit belediyelerin iktisadiliği hakkında çıkarılacak hükümler şüpheli kalır. Meselâ içtimai muavenet ve hıfzısıhha alanında yapılan personel masrafları olağanüstü verimli ve temenniye değer masraflar olabilir. Bu keyfiyet diğer personel masraflarına verimli değildir dememize mani değildir. Birinci derecede önemli olan nokta: bir kere işe alınmış olan unsurlardan hakkiyle faydalanma işinin sağlanmasıdır. Buna ulaşmak için, burada incelenen personel masraflarının kontrolü hakkındaki tedbirler hiç gözden kaçırılmamalıdır.

b) *Aynî masraflar*

Yukarda diğer masraflar arasında malî mükellefiyetlerden bahsettiğimiz için bu bahse aynî masrafların muayyen bir kısmı kalmaktadır. Belediye maliyesinin büyük ve önemli olan bu alanını en doğru bir surette aşağıdaki iki grupta mütalâa etmek istiyoruz:

1 — *Daimî masraflar*; bunlar münferit idare şubelerinin cari ihtiyaçlar için muntazaman tekrarlanan mübayaalar, aynı zamanda muntazaman yapılması gereken belediyeye ait binaların, makinelerin, cadde-lerin ve diğer tesisatın tamiri için yapılan masraflardır;

2 — *Bir defaya mahsus olan* (bu sebepten ekseriya büyük ölçüde) mübayaalar, inşaat, yani tesisler v. s.

Bu iki sınıf masrafın idaresinde işin tabiatı icabı her belediyede raslanan bazı farklar vardır. Bu fark bütçe yapılırken olduğu gibi, bütçenin senesi içindeki tatbiki sırasında da kendisini hissettirir.

1 — *Daimî olan aynî masraflar*

Hangi tabiatta olursa olsun her idare şubesi yaşayabilmek için bazı aynî masraflar yapmak zorundadır. Masrafları yalnız personel masraflarından ibaret olan hiçbir idare yoktur. Isıtılması, aydınlatılması, temizlenmesi gereken bir binanın bulunması lâzımdır. Büro işleri kâğıt, posta parası ve kırtasiyesiz yürümez. Bir hastanede yahut her hangi bir işletmede alelâde bir idare şubesindeki masraflardan başka meselâ ilâç, bakım masrafları, giyim, masrafları ilâh... bahis mevzuu olabilir. Hakiki bir işletmede eskiyen makine aksamının yenilenmesi için gereken masraflar daima göz önünde bulundurulur. Belediyelerin muhtelif cinslerden çok büyük ölçüde levazım ihtiyaçları vardır ve bütün belediye idareleri mütemadiyen bu masrafları rasyonel bir şekilde nasıl idare

edecekleri ve ne şekilde en aşağı seviyede tutabilecekleri problemleriyle meşgul olmaktadırlar.

En iptidai usul, tatbikatın durmadan müşahede edilmesidir. Bu usulden hiçbir yerde ferağat edilemez. Meselâ tecrübe, belediye reisi bürosunun ısıtma, aydınlatma, yazı malzemesi masraflarının şu veya bu seviyede olacağını gösterir. Bir müddet sonra bütçe teklif edilirse tatbikattan elde edilen malûmata göre tahsisat koyma temayülü baş gösterir. Yeni büroların tesisinde uzun zamandan beri çalışan diğer bürolarda edinilen tecrübelerden faydalanmak istenir. Bu arada alelâde büroların birbirinden çok farklı olduğunu unutmamak lâzımdır. Meselâ bir inşaat bürosunun, diğerlerinde hiç rol oynamıyan resim kâğıdı, kurşun kalem, çini mürekkebi.. v.s. ye pek çok ihtiyacı olabilir.

Başlangıçta ve küçük beledi idarelerde uzun zaman bu kabil «küçük masraflar» a müteallik tahsisat miktarının tâyini işini münferit bürolara bırakmak temayülü vardır. Bu tahsisat gayet basit olarak idarelerin teklifine göre bütçeye geçirilir; çünkü «küçük masraf» olmaları itibariyle büyük bir önem taşımadıkları zannedilir. Fakat bir belediye idaresinin genişlemesiyle muhasebe, günün birinde bu nevi «küçük masraflar» yekûnunun büyük bir meblâğ teşkil ettiğini görür, ve bu sebepten bunların bir elden temini ihtiyacıyla karşılaşır. Bu nevi bütçe tahsisatının bir elden idaresi devresi başlar. Bunun neticesi olarak kâğıt, zarf, kurşun kalem, mürekkep v.s. gibi küçük şeyleri yeknesak bir şekilde yalnız bir «levazım şubesi» satın alması ve lüzumunda münferit idare bürolarına vermesi esası kabul edilmiştir. Bu iş ekseriya muhasebeye verilir; bazan da bu maksatla mübayaaya işlerinden anlıyan memurlar kullanan bir belediye «levazım idaresi» nin resmen kurulduğu görülmüştür. Yalnız kırtasiye mübayaasından başka bilhassa belediyelerin büyümesiyle bazı mühim yedek malzemenin satın alınması v.s. bu işe ilâve edilmiştir. Mübayaata diğer problemler de refakat ederler. Meselâ binaların tenvir ve teshini gibi. Büyük idarelerde soba ile teshin yerine kalörifer kaim olmaktadır. Kalörifer hakikatte oldukça pahalıdır, fakat nispeten temiz ve düzenli bir idare işletmesine elverişlidir. Kalöriferli birçok binalara malik olan bir idare bu binaların kalöriferini bir elden idare, kontrol, tamir ettirecektir. Bu idare teshin işinin olduğu gibi kömür sarfiyatının da ehli tarafından kontrole muhtaç olduğunu derhal anlayacaktır. Her sene bütün binaların inşaat durumları muavene edilmeli, gereken tamir ve yenilemeler zamanında plânlanarak teklif edilmelidir. Bu suretle muhasebenin yahut (kurulmuşsa) levazım dairesinin yanında kendisine beledi binaların (buna ilâveten belediyenin diğer emlâkinin) teknik işleri havale olunan bir beledi inşaat idaresinin

derhal doğması takibedecektir. Havale olunan bu teknik işler aynı zamanda iktisaden önemli olan diğer bir meseleyi teşkil eder.

Belediyelerin hususi iktisadi işletmelerinde işletmenin nevine göre, muhtelif surette ve devamlı olarak maliyetin tespit ve kontrolü lüzumu hasıl olmaktadır. Personel masrafları nasıl takibediliyorsa, aynı metotla aynı masraflar da takibedilir. Şehrin caddeleri ve yolları tamir masraflarına muhtaçtırlar. Bu gibi masraflar için tecrübe ile elde edilen ve tecavüzü caiz olmıyan muayyen nispetler vardır. Bütün bu meselelerden belediye idaresi için aşağıdaki vazifeler doğar: (şüphesiz bunların halli — bilhassa teşkilâta taallûk eden kısmı — mevzuubahs belediye idaresinin büyüklüğüne bağlıdır).

a) *Muayyen büyüklükten itibaren geniş mânada kırtasiyenin ve çok hususi teknik bir bilgi istemiyen parçaların bir elden mübayaası.*

Tecrübeye göre bu nevi mübayaalar muntazaman 10.000 Türk lirasından aşağı düşmezse o zaman bir elden mübayaası zarureti hasıl olur. Bu işi yapacak makam (idare şubesi) tali bir şube olarak muhasebeye bağlanabilir. Ancak büyükçe idarelerde müstakil idare şeklini alabilir. Muhtelif küçük pozisyonların bir araya gelmesinden teşekkül eden 10.000 liralık mübayaaya bile bir memurun veya müstahdemnin bu işlerle uğraşmasını korundurur. Mübayaaya işlerinin yürütülmesi, eşyanın depo edilmesi, kayıt ve muhasebesi dolayısıyla ilâve masraflar doğacaktır. Fakat işin doğru bir şekilde ele alınması suretiyle temin edilen ucuz mübayaaya imkânı ve buna bağlı olarak münferit idare şubelerindeki istihlâkin kontrolü bu masraflara hak verdirirler.

b) *Beledi binalarda teshin, tenvir ile bunların idaresinin bir elde toplanması ve mütemadi tamiratın teknik inşaat idaresine bırakılması.*

Şüphesiz bunun için şart: bir inşaat idaresinin mevcudiyeti ve şehrin muayyen bir büyüklükte olması, yani müteaddit binaların bulunmasıdır (idare binaları yahut hususi evler, apartmanlar, emlak olmasının bir ehemmiyeti yok).

c) *Bütün iktisadi işletmelerin aynı masrafları hakkında devamlı malûmat istenmesi ve bunların daimi kontrole tâbi tutulması.*

Bu haber alma işi belediyenin muhasebesinde muntazaman işlenmesi gereken meselelerin biridir. Elde bulunan ve her ay verilmesi icabeden işletmelerin maliyet masrafları bu sayede personel masraflarında olduğu gibi masrafların değişmesinin kontrolü ve eskileriyle kıyaslanması mükemmelen yapılabilecektir. Bu suretle olağan dışı masraflar derhal göze çarpacak ve haklarında gereken araştırmalar yapılacaktır.

ç) Tamir ve yenilemelerin mütemadi kontrolü

Bu esas işletmeler için olduğu gibi bütün beledi müesseseler için de mutlak surette caridir. Alelâde mübayaat (bilhassa a) ile gösterilen mübayaat) için aranan ucuzluğun kontrolü olduğu halde tamir, yenileme vesaire için her zaman aynı noktai nazar hâkim değildir. Belediyeler tarafından idare edilen ve ekseriya çok kıymetli olan makine tesisatının, aynı zamanda caddelerin ve binaların muntazaman ve mütemadiyen tamiri ve yenilenmesi belediye idarelerinin en mühim vazifelerinden biridir. Bu alanda bazan tasarruf hiç bahis mevzuu olmayabilir. Her makine nevi ve belediyenin bütün teknik tesisatı için muhtelif olmak üzere tecrübe ile elde edilen bazı esaslar vardır. Bu esaslara göre muayyen fasıllarla yenilemelerin yapılması gerekmektedir. Caddelerde inşaatın cinsine göre her sene yapılacak tamirat için caddenin ilk tesisindeki masrafın muayyen bir yüzde nispetine tekabül eden tecrübeden alınmış esaslar vardır. Her nevi makinelerin tamiri ve yenilenmesi ve kontrolü, halihazır durumlarında görünür bir sakatlık olmasa bile, lüzumludur. Bir otomobil zahiren iyi çalışırsa bile muayyen kilometre kattikten sonra muhakkak açılıp bütün alet parçaları muayyeneden geçirilmelidir. Bunun gibi meselâ makineler (bilhassa motörlü makineler) muayyen bir istifade müddetinden (bu müddet ekseriya makineyi yapan fabrika tarafından bildirilir) sonra umumi bir muayyeneye tâbi tutulmalıdır. Bu iptidai kaideye riayet edilmediği takdirde seneden seneye yerine konması kabil olmayın değerler mahvolacak ve vaktinden evvel işe yaramaz hale gelmesine meydan verilecektir. İyi kullanılan makinelerin, fabrikaların tâyin ettiği müddetten fazla yaşadığı tecrübe ile sabit olmuştur. Zamanında ve her şeyden evvel muntazaman tamir gören, gerekli badanası, çatı tamirleri vesaireleri vaktinde yapılan binaların olağanüstü bir yaşama müddeti kazandıkları tatbikatta çok görülmüştür. Bu sebepten tamir işlerinde tasarruflu hareket etmek her zaman doğru bir yol değildir. Tecrübe, bilhassa malî güçlük zamanlarında, belediye idarelerinin bu alanda yanlış bir tasarruf siyaseti takibettiklerini göstermiştir. Bu yüzden ileride çok defa ağır masraflara yol açılmıştır. Büyük masraflarla kurulan bütün tesisler — basit bir yazı makinesine varıncaya kadar — mütemadi bir korunmaya muhtaçtırlar.

Tatbikatta bilhassa cadde tamiri masraflarından yapılacak sakıncalar çok büyük tehlike arz ederler. Her belediye idaresinin muayyen bir büyüklükten sonra daimi bir tamir kolu (ekibi bulunmalıdır; bu sayede daha verimli çalışma imkânına kavuşabilirler (9). Müdürü, bizzat

[9] Bu konu hakkında etraflıca malûmat, *Ernst Reuter*'in «Beledi yapı işletmeleri» adlı makalesinde bulunur. (Avkitekt mecmuası 1943 sayı 1—2.)

bütün işletmeleri muayyen fasılalarla ve bazan habersizce görünerek bütün makinelerin büyük bir titizlikle temiz tutulduğuna, bol yağlandırıldığına, her sene muntazaman mütehassısları tarafından muayene edildiğine kanaat getirmiyen bir idare iyi yürütülen bir idare olmak iddiasında bulunamaz.

d) *Siparişlerin basitleştirilmesi, normlaştırılması, depo idaresi*

İdarelerin daimi ihtiyacını teşkil eden bütün eşya ve malzemenin tip ve ölçü bakımlarından iyi bir şekilde normlaştırılmasının ne kadar önemli olduğu gittikçe daha iyi anlaşılmaktadır. Resmî bir makam mümkün olduğu kadar çeşitli lâmba, kâğıt, yazı makineleri ve diğer aletlerle çalışmayı büyük bir meziyet saymamalıdır. Bilâkis kullanılan malzemenin tedarikinde bir şeyin mümkün olduğu kadar muhtelif yerlerde kullanılacak ve bunların aralarında değiştirilmesini temin edecek şekilde intihabı sayesinde depo edilmesi gereken malzeme sayısının azaltılmasına çalışılmalıdır. Depo işlerini bu şekilde düzenlemiyen bir belediye işin içinden çıkamaz. Bu gibi belediyelerde teknik inşaat müesseseleri, alelâde işletmeler ve normal idare ihtiyaç depolarından kendiliğinden ayrılır. Depolar her şeyin kolaylıkla elde edilmesi ve aynı zamanda pek çok eşyanın lüzumsuz yere tutulmasını önleyecek şekilde geliştirilmelidir. Bazı hallerde başaracağına güvenilen firmalarla yapılacak mukavelelerle depo yükü bu firmalara bırakılabilir (masraftan tasarruf için). Bu firmalar çok çeşitli iş yaptıkları için buna tahammül edebilirler. Bu takdirde mukavele mucibince mevzuubahs firma her zaman emir verilince istenen şeyleri göndermekle mükelleftir. Mukaveleye konacak cezai şartlarla bu hükümlere riayet temin edilebilir.

İyi işliyen, temiz ve tasnifli bir depoya harcanan emek ve itina idare işlerinin ve iktisadi işletmelerin düzgün yürümesi sayesinde verimli bir hal alır. Şüphesiz depolarda mevcudu sayma ve kontrol etme işlerine büyük bir önem verilir. Mevcudun kontrolü malî senenin sonunda yapılırsa maksada uygun olur.

2) *Bir defaya mahsus olan işlere ve mübayaalara dair*

Daimî olan aynî masraflar yukarda izah edilen hususi kontrole tâbi oldukları gibi, bir defaya mahsus olan masraflara da ayrı bir dikkat ve itina göstermek icabeder. Sırf görünüş bakımından bu masrafların daha bütçe tabedilirken koyu yahut italik harf ve rakamlarla tebarüz ettirilmesi tavsiye olunabilir.

Büyük mübayaaya ve inşaatla şekle ait müzakerelerden müstakil olarak dikkat edilmesini tavsiye edeceğimiz bir sıra noktai nazarlar vardır.

Büyük siparişlerde, bilhassa makine, teknik nakil vasıtaları vesairenin siparişlerinde hususiyle orta büyüklükteki ve küçük belediyelerin bu işe yetecek kadar ehil olmadıkları görülür, hele ilk muamelelerde bu ehli-yetsizlik muhakkaktır.

Hattâ ilgili mütehassıs makamlara bile, başka yerlerde makineler üzerine yapılan tecrübelerden faydalanmak tavsiye olunabilir. Bizim memleketimizin özel durumu dolayısıyla muayyen makineler hakkında Avrupada elde edilen tecrübeler olduğu gibi kabul edilemez. Bu arada bahis mevzuu olan, bir alanda elde edilen tecrübelerin belediye idareleri arasında mübadelesidir. Belediyeler Bankasının Belediyeler Fen Heyetiyle başbaşa vererek belediyelerin makine mübayaatını teşkilâtlandırması çok yerinde olurdu. Bu sayede belediyeler için birçok hallerde malî kolaylıklar da elde edilmiş olur. Bu hal fiyatları daha ehven bir hale sokabileceği gibi ödeme şartları için de elverişli bir durum sağlayabilir. Her şeyden önce ithalâtçı firmalar çok sayıda küçük belediyeler yerine karşılarında merkezî ve bundan başka çok sağlam bir banka gördükleri takdirde şartlarını da ehvenleştireceklerdir (10).

Vazı kanunun maksadına göre çok önemli rol oynaması gereken bir defaya mahsus olan inşaatta (cadde inşaatı, binalar vesaire) bilhassa teknik hazırlığa, bütçenin vaktinde tasdikine dikkat ve bütün diğer formalitelerin tamamlanmasına itina etmek icabeder.

Bütçe senesinin başlangıcı olan haziran ayı inşaata başlamak için oldukça geçtir. Bunun için bir defaya mahsus olan inşaat bahis mevzuu ise, bütçe senesinin başlangıcından evvel gerekli bütün hazırlıkların yapılması, plânların iyi şekilde kontrol edilmiş olması lâzımdır ki malî yılbaşında derhal inşaata başlanmış ve inşaat mevsiminde iş tamamlanmış olsun.

Inşaat bitmeden don mevsimi başlayabileceğinden bu nevi hazırlıkların gecikmesi yüzünden birçok lüzumsuz masraflara sebebiyet verilir. Mamafih son tehlike şehirlerimizin hepsi için varit değildir. Fakat memleketimizin birçok şehirlerinde büyük bir rol oynadığı için buna da önemle işaret etmek icabettir.

Kısa bir hazırlıktan sonra işe başlayıp inşaatı uzatmaktansa, uzun hazırlık yapıp inşaat devresini kısaltmak yolu tutulmalıdır.

4 — Mecburi ve ihtiyari vazifeler

Vazı kanun B. K.'nun 15 inci maddesiyle — diğer devletlerdeki tatbikata uyarak — şimdiye kadar takibettiğimiz tasniften tamamıyla

[10] Belediyeler Bankası Muamelât Şefi Abdi Denel, kaymakam kursundaki «Belediyeler Bankası» adlı konferanslarında hususi bir önemi olan bu noktai nazara temas etmiştir.

ayrı olmak üzere belediye vazifelerini «mecburi» ve «ihtiyari» diye ikiye ayırmaktadır. Belediye masraflarının bünyesi bakımından önemli olan bu noktai nazarı burada kısaca incelemek istiyoruz. B. K.'nda vazifelerin sıra ile sayılması esası kabul edilmiştir. İstikbal için bir iş proğramı demek daha doğru olan bu vazifeler 15 inci maddede 76 kalem olarak gösterilmektedir. 16 ncı madde mucibince bu vazifelerden 1-39, 41-44, 47-52, 56, 57 74 ve 76 ncı fıkralarda gösterilenlerin *bütün* belediyeler için «mecburi» olmasına mukabil, 40 ve 58 inci fıkradakiler senelik geliri 50.000 liradan fazla olanlar; 45 ve 53 üncü fıkradakiler senelik geliri 200.000 liradan fazla olanlar; 46, 54 ve 55 inci fıkradakiler ise senelik gelirleri 500.000 liradan fazla olan belediyeler için mecburi sayılmıştır. 18 inci madde ise «mecburi» vazifelerin daha dar bir tarifini yaparak bütün belediyeler için mecburi olan 5,22 ve 25 inci fıkralar ve münhasıran yüksek gelirli belediyeler için mecburi olan 40 ve 58, icabederse 45 ve 53, yahut 46, 54 ve 55 inci fıkralarda gösterilen «mecburi» vazifeleri öne almak suretiyle diğer mecburi vazifelerden daha «çok mecburi» olduğunu kabul ve dolayısıyla daha evvel başarılmalarını emretmektedir. Bu belediyeler 15 sene müddetle gelirlerinin % 10 nu bu vazifelerin ifası için ayıracaklar ve bu suretle bu müddet zarfında gerekli tesisat meydana getirilmiş olacaktır. «15 sene» den, 1930 - 1945 seneleri arasındaki müddetin kastedildiğini anlamak lâzımdır; fakat bu vazifeler ifa edilmemişse bu müddetin sonunda da öne alınacaklardır. Bu esasın husu- siyle (B. K.'nun 2 inci maddesine tevfikan) yeniden teşekkül etmiş bulunan birçok belediyeler için kabul edilmesi lâzımdır.

Vazı kanununun maksadına uygun olarak sıra ile belediyelerin aşağıdaki mecburi iş proğramı meydana çıkmaktadır:

Bütün belediyeler

- | | | |
|-------|----|-------------------|
| Fıkra | 5 | Asri mezarlıklar |
| Fıkra | 22 | İtfaiye |
| Fıkra | 25 | Sihhi su tesisatı |

Senelik geliri 50.000 liradan fazla olan belediyeler

- | | | |
|-------|----|---------------|
| Fıkra | 40 | Fennî mezbaha |
| Fıkra | 58 | Haller tesisi |

Senelik geliri 200.000 liradan fazla olan belediyeler

- | | | |
|-------|----|-----------------------------------------------------|
| Fıkra | 45 | Yetimhaneler, doğumevleri, eczaneler, tebhirhaneler |
| Fıkra | 53 | Hastaneler |

Senelik geliri 500.000 liradan fazla olan belediyeler

- Fıkra 46 Yarış yerleri
Fıkra 54 Stadyomlar
Fıkra 55 Eğlence yerleri

1938 senesi belediyeler istatistiğine göre mevcut 544 belediye gelir itibariyle aşağıdaki şekilde tasnif ediliyordu:

50.000 liradan aşağı	462
50.000 — 200.000 lira gelirli	62
200.000 — 500.000 lira gelirli	15
500.000 liradan fazla gelirli	5
<u>Y e k û n</u>	<u>544</u>

(500.000 liradan fazla gelirli belediyeler: İstanbul, Ankara, İzmir, Adana ve Bursadır.)

«Çok mecburi» liği diğerlerinden, bilhassa içtimai ve sıhhi vazifelerden sonra gelmesi gereken 500.000 liradan fazla gelirli belediyelerin tâbi olduğu «çok mecburi» vazifeler bir tarafa bırakılırsa vazı kanunun, belediyelerin faaliyetlerini ne şekilde tanzim edeceklerini göstermek için ellerine bir program vermek istediği anlaşılır. B. K.'nun meriyete girmesinden sonra çıkan bazı kanunlarda da belediyelerin faaliyetlerini ne şekilde tanzim edecekleri hakkında hükümler vardır. Belediyelerin vazifeleri hiçbir zaman yalnız B. K.'nunda hülasa edilenler değildir. Bilhassa umumi Hıfzısıhha Kanununun birçok maddeleri belediyelerin vazifeleriyle meşgul olmaktadır. Burada ve daha sonra kabul edilen diğer bazı kanunlarda bazı vazifeler yalnız belediyelerin büyüklüğü esasına üzerine konmuş, fakat ölçü olarak gelir yerine nüfus sayısı kabul edilmiştir. Nüfus farkları her defasında başka başka tesbit edilmiş, 2000, 10.000, 20.000, 50.000 nüfusluk hudutlar çizilmiştir. Şüphesiz bunların en önemlisi Belediyeler Fen Heyetini kuran 7/15 haziran 1935 tarihli ve 2763 sayılı (Düster 16/1304 - Resmî Gazete sayı 3029) kanundur. Bu kanunun vazifesi nüfusu 10.000 den fazla olan şehirlerin inşaat tekniğine ait işlerini büyük ölçüde kolaylaştırmaktır (11).

O halde belediyeler büyüklüklerine göre belli başlı bazı vazifeleri öne almak ve bu yük için gereken masrafları bütçelerine koymakla mü-

[11] Bu hususta daha fazla malûmat almak için *Mithat Yenen*: Şehirlerimizin imar plânlarının tanzimine doğru adlı makalesiyle (Belediyeler Dergisi sayı 44 sahife 24) Nüzhet Şentürk'ün: Şehirlerin halihazır haritaları adlı makalesine (Belediyeler Dergisi sayı 42 sahife 17) bak. Bundan başka Belediyeler Bankasının senelik raporlarındaki bu hususa dair malûmatı da bunlarla kıyaslamak gerektir.

kelleftirler. B. K.'nun 15 maddesinin 30 uncu fıkrasının yazılış şekli bu hususta dikkate değer:

«Beldenin harita, kadastro ve müstakbel şekil plânlarını yaptırmak ve en az beşer senelik bir mesai imar programı hazırlayıp tatbik etmek».

Kanun bu nevi «çok mecburi» vazifelerin istikraz yoliyle olduğu gibi muayyen bir maksada mahsus tasarruf yoluna baş vurma suretiyle de başarılabileceğini katî olarak hesaba katmıştır. Bu takdirde mütemadiyen artan tasarruflarla ilk tesis masraflarını sağlamak için her sene muayyen meblâğlar ayrılır. Genel olarak bu sistem birçok seneleri kucaklıyan bir program olması bakımından bütün belediyelere tavsiye olunabilir. Böyle bir iş programının bulunması belediyenin malî imkânlarının itina ile tasarlanmasını ve önemli bilinen vazifeler için tam zamanında hazırlık yapılması imkânını sağlar. Bu nevi hazırlıklar bilhassa geçmişin ihmallerini telâfi etmek zorunda olan belediyelerimiz için çok önemlidir. Bu sebepten Belediyeler Bankası şimdiye kadar olduğu gibi belediyelerin kendisine müracaatından sonra şehir plân ve projeleriyle uğraşma yolundan bir adım daha ileri atarak, bir müracaat olmazsa bile, münferit belediyeleri böyle programlar yapmaya teşvik ve tahrik etmelidir.

Bu nevi çalışmalarda katiyen unutulmaması gereken nokta şudur: belli bir şemaya bağlanmak, her nevi farklılıktan sarfınazar ederek bütün belediyeler için aynı programı kabul etmek fevca neticeler doğurabilir. Büyüklük farkı kadar coğrafya ve iktisadi gelişme farkları büyük önemler taşır. Bundan başka (göze görüldüğü için çok rağbet edilen) inşaat vazifelerinin yanında içtimai ve iktisadi vazifelerin de katiyen unutulmaması gerektir. Gösteriş olsun diye meydanlar yapmak, yahut hiç de ihtiyacı olmadığı halde Ankarada bulunanlara benziyen bulvarlar inşa etmektense, meselâ elektrik derdini halletmek, çok daha faydalı olabilir. Şüphesiz masrafların idaresi hakkında yukarda söylediklerimizin hepsi mecburi vazifeler için olduğu gibi programı yapılan vazifeler için de muteberdir. Bunların bütün masraf unsurlarını da teker teker itinalı bir kontrole tâbi tutmak gerektir. Bir vazifenin mecburi tanınmış olması keyfiyeti, hiçbir zaman bunun bütün masraf unsurlarını devamlı ve mutlak bir surette takibederek yukarda incelenen esasları tatbik etmek mecburiyetinden kurtaramaz.