

Beledi vakıfların modern şehir idaresindeki ehemmiyetleri

Yazan

Prof. Dr. ERNST REUTER
Siyasal Bilgiler Okulu (Ankara)

Bütün İslâm ülkelerinde olduğu gibi Türkiyede de mevcut bulunan vakıf müessesesi Avrupalı ziyaretçilere ilk önce kendi yurtlarında asiâ benzeri bulunmayan tam bir hususiyet arzeder. Bu görüş, buralardaki vakıf müessesesinin hukukî ve idarî bakımlardan dayandığı hususî şekle inhisar ettikçe şüphesiz doğrudur. Bütün vakıf işlerinin bu işlere bakmakla vazifelendirilmiş ve bunun zarurî neticesi olarak çalışmaları birçok şubelere ayrılmış olan hususî bir idareye verilmiş olması İslâm memleketlerine ait bir hususiyettir. Fakat vakıf yalnız İslâm memleketlerine münhasır değildir, hemen her diyarda mevcuttur ve her yerde hâlâ büyük bir rol oynamaktadır. Anglosakson memleketlerinde vakıfların rolü pek büyüktür. Bu memleketlerdeki (hele İngiltere ve Şimalî Amerikada) âmme hizmetleri ve bunları yerine getirmek için yapılan masraflar ile Avrupada bilinegelen vaziyet arasında bir mukayese bile yapılamaz. Çünkü Anglosakson ülkelerinin hemen her tarafında umumî vakıfların âmme hizmetlerine mahsus binalar şeklinde yükselmekte olduğu görülmeden geçilemez. Devlete ve komüne ait âmme hizmetlerinin ifası hususunda bu münasebetler göz önüne alınmadan bu yolda mukayeseler yapılacak olursa, kıyas esasları başka başka olacağından yanlış neticelere varılır.

Bu noktada Avrupa ile İslâm memleketleri arasındaki karakteristik fark, Avrupada vakıf bulunmamasında olmayıp, ancak vakıfların bambaşka hukukî esaslara dayanarak kurulmuş olmasındadır. Bunun neticesi olarak, her şeyden önce vakıflar daha çok kısımlara ayrılmış ve idareleri birçok mütevellilere verilmiştir. Bu ayrılma-

lar vakıfların bir elde toplanmasına ve böylece kaçınılması imkânı olmayan iktisadî zararların husulüne ve bilhassa çok büyük vasıtaların devlet eline sıkıca bağlanması suretiyle iktisadî gelişmeye engel olmaya meydan vermemiştir. Avrupada biribirinden ayrı birçok vakıf neveleri biliyoruz: Âmme hizmetleri vakıfları, kilise vakıfları, aile vakıfları, büyük endüstri muhitlerinde sosyal işleri görmeğe mahsus vakıflar, araştırma enstitüleri için vakıflar, komün vakıfları var. Vakıflar ya müstakil teşekküllerdir, yahut da mevcut ve faal âmme müesseselerinin emrine verilmişlerdir: Bunlar bu vakıfları vâkıflarının maksatlarına göre - bir taraftan kendi vazifelerini yapmak suretiyle - idare etmeğe mecburdurlar.

Şimdi yalnız. Almanyada beledî vakıflar adını taşıyan vakıfların - mahiyetleri mümkün olduğu kadar tespit edilmek suretiyle - kısaca tasvirine çalışılacaktır. Gerek açıkça söylenmiş, gerek söylenmemiş olsun, Belediyelerin ilerideki çalışmaları için bu tasvirden amelî neticeler çıkartılabilir. Çünkü Türkiye'de eski vakıfların yanında, iktisadî tekâmül neticesi olarak yeni bir vakıf sistemi vücut bulacak ve bu, mahallî idarelerin gelişmesinde rolünü oynayacaktır. Beledî vakıflar denilince, umumiyetle idaresi belediyelerin elinde bulunan vakıfları anlamakdayız. Şukadar ki, bu tâbir ile muayyen bir adi ve malûm sermayesi olmakla beraber vâkıfın arzusu dairesinde tanzim edilmiş bir vakıfnameye göre hususî bir teşkilât ile idare olunan müstakil vakıflar mı, yoksa sermayesinin ne yolda idare edileceğini gösterir ayrıca bir vakıfnamesi olmamakla beraber hususî teşkilâta da bağlanmamış olup umumî vakıflar arasında idare edilen, yalnız vâkıfın arzusu dahilinde gelirinden muayyen miktarının avait olarak muntazam yerlerine edası şart koşulan vakıflar mı kastolunduğu tasrih edilmiş olmaz.

Bu mânada beledî vakıflar sisteminin Almanya'da çok eski bir tarihi vardır. Bunu anlamak için 13. asırdan yâni müstakil ve kısmen de çok kudretli şehir idarelerinin kurulmasından beri bütün Alman şehirlerinde hususî beledî vakıflar tesis edilmiş olduğunu hatırlamak lâzımdır. Bugün bile Alman şehirlerinin eski ve çok gösterişli tarihî binaları bizim için bu vakıfların canlı hatıralarıdır. İlk vakıflar zengin hemşerilerin idarelerini belediyelere bıraktıkları fakirhaneler, hastahaneler, ihtiyar yurtları gibi vakıflardır. Şehirler («Şehirde yaşayanlar şehirlerin külfetlerine katlanırlar» yani aynı vergileri ödemeye mecbur tutulurlar esasına göre) hudutları içindeki ruhban heyetlerini ve kiliseleri komünal vergilerle mükel-

lef tutmaya başlar başlamaz aslında Pia Causa tesis edilmiş olan ki-

lise vakıflarını cismanî nezaret ve kontrollerine, daha sonra da doğrudan doğruya idareleri altına aldılar. Avrupa vakıf hukukunu ve oradaki vakıfların tekâmülünü İslâm memleketlerindekiinden bu kadar kuvvetle ayıran cismanileşme esasının ve bunun neticesi olarak vakıfların ayrılmasının başlıca âmili şüphesiz belediyelerin kudretlerindeki bu inkişaftır. Almanya'da zamanla idarî istiklâl kazanmış olan şehirlerin sınırları içindeki vakıfları ellerine almaları on üçüncü asrın sonuna doğru, nihayet on dördüncü asırda bir kaide haline gelmiştir denilebilir. Şehirlerin vergilerle diğer kaynaklardan elde ettikleri gelirlerin yüzde yetmiş beşini müdafaa için harcadıkları yâni diğer işler için ya pek az pay ayırdıkları yahut ta hiç ayırmadıkları bu devirlerde beledî vakıflar asırlarca yaşamış ve bugün «Sağlık ve İctimaî yardım» adı altında topladığımız muhtelif âmme hizmetlerini görmüştür. O zamanlar hemen bütün şehir hastahaneleri ve ihtiyar yurtları bu vakıfların gelirleriyle idare olunmakta idi. O zaman bütün hayat kilise zihniyeti çerçevesi içinde geçtiğinden bu vaziyete uygun olarak bu müesseselerde de kilisenin tabii büyük nüfuzu vardı. Fakat idare hemen hemen tamamiyle belediye encümeninin elinde yahut da bu encümen tarafından memur edilenlerin kontrolleri altında bulunmakta idi. Bu müesseselerde hizmet ve ihtimamda büyük rolleri olan fukara tarikatı mensupları (Cismanî Cemiyetleri ile beraber) bazı hususlarda asıl episköpal ruhanilerden ayrılmışlar ve şehirlerin günden güne inkişaf eden cismanî cemiyet hayatına oldukça yaklaşmışlardı. Vakıfların tarihî cephesi hakkında bilgi vermek bu makalenin vazifesi dışındadır. Ortaçağ şehir hayatına ait birçok meseleler gibi o devir şehirlerindeki vakıflar da derince tetkik edilmelidir. Yalnız şunu da bilmeliyiz ki, şehirlerde çok eski bir «vakıf ananesi» vardır ve bu anane bugün bile yaşamaktadır. Bu makalede ancak vakıfların şimdiki durumundan bahsedilecek ve modern Alman şehir idaresi çerçevesinde beledî vakıfların oynadığı rol belirtilecek ve bunların nasıl idare edildiği ve komünal idarenin bu koluna ne gibi vazifeler düştüğü anlatılacaktır.

1935 birinci kânundanberi bütün Almanya için yürürlüğe girmiş olup bundan önce Almanyayı teşkil eden her memlekette ayrı ayrı hükümleri ihtiva eden muhtelif belediye kanunları yerine geçerek komün hukukunu farksız bir surette tanzim eden Reich komünler kanununun (DGO) 66. maddesinde vakıflar hakkında şu hüküm vardır:

«Kanun yahut vâkıf ayrıca tayin etmemiş ise komün mahallî vakıfları bu kanunun hükümlerine uygun olarak idare

edilir. Vakıf malı komünün başka mallarından ayrı tutulur ve kendi gayesini temin için kullanılabilir şekilde nenialandırılır.

Vakfın gayesine erişmeğe imkân kalmamış bulunmakta veya vakıf âmme menfaatine zarar vermekte ise B.G.B.^[1] 87. maddesi tatbik edilir. Vakfın gayesinin değiştirilmesi yahut vakfın feshi komüne aittir. Bu hususda, murakabeye memur makamın izni lâzımdır.»

Reich komünler kanununun bu umumî hükmü muvakkat bir tatbik kararname ile tamamlanmıştır. Bunda şöyle denmektedir:

«DGO. nun 66. maddesi gerek müstakil gerek gayrimüstakil vakıflar hakkında caridir. Yalnız, gayeleri mahallî komün vazifeleri arasında bulunan vakıflar mahallî vakıflardır.»

Bu hükümlerin kolaylıkla tatbiki için 4. eylül 1937 tarihli komünler muhasebesi usulü nizamnamesinin bilhassa vakıflardan bahseden 47. maddesi mühimdir. Orada şunlar yazılıdır:

«Hükmî şahsiyeti olan vakıflar için hususî bütçeler yapılmazdır. Gelir ve gideri değişmiyen vakıflarda birçok hesap yılları için birden bir bütçe yapılabilir. Gelir ve giderinin belediye bütçesinde gösterilmesi muvafık olmayan başka vakıflar için de bu hükümler caridir.»

Bu maddenin nasıl tatbik edileceğini gösteren izahnamede de bunu tamamlayan şu hüküm vardır:

«Hükmî şahsiyeti olmıyan vakıflar herhangi bir bütçenin mülâhaza ettiği idarî hizmetlerle ilgili iseler bunlar için ayrıca bütçe yapmaya kaideten lüzum yoktur; bu halde bu vakıfların gelir ve giderleri bağlanmış buldukları bütçenin ayrı bir kısım veya faslında kaydedilir.»

Bundan başka hukukî bakımdan müstekil bir rükn olmayıp tabî olan vakıf bütçeleri için şu hüküm cari olduğuna işaret edilmektedir: Varidatının fazlası aynı gaye için sarfedilebilir, eksigi de gelecek bütçe yılı iradı ile kapatılır ve böyle bir vakfın bütün iradı masrafını karşılamaya tahsis olunur. Umumî bütçe nizamnamesi hüküm-

[1] Bürgerliches Gesetzbuch = Alman medenî kanunu.

lerine bu işaretlerde bulunulması, bu küçük vakıf bütçelerinin ayrı birer birlik karakteri bulunduğunu tebarüz ettirmek maksadiyledir. Amelî olarak vakıf bütçeleri asıl şehir bütçeleri ile karıştırılmamalı, ancak nizamnamelerinin kendilerine yüklediği hizmetlerin ifasına hasredilmelidir.

Yeni tedvin edilmiş olan Alman komün kanununun bazı hükümlerinden vakıfların komünler tarafından idareleri tarzı açıkça anlaşılmaktadır. Komün idaresi içinde de vakıf malının idaresi hiç bir suretle başlı başına bir teşekküle bağlı değildir, yani küçük de olsa bir evkaf idaresi mefhumu yoktur. Her vakıf hangi hizmet için tesis olunmuş ise idaresi o hizmeti ifa ile muvazzaf müesseseye aittir, yani meselâ kütüphaneler, mektepler veya diğer halk terbiyesi gayeleri için tesis edilmiş bir vakıf mahallî maarif idaresince yahut ayrıca bir terbiye idaresi varsa onun tarafından idare olunur. Teşekkülünü ve bakımını vakıf paralarına borçlu olan bir hastahane de sıhhat idaresi tarafından bakılır. Vakıf müstakil bir vakıflar idaresi tarafından değil, vâkıfın şartında gözetilen maksada göre hangi idare ile ilgili ise onun tarafından idare edilir.

İmdi vakıftan anlaşılan mâna tabiatıyla bir defaya mahsus olmak ve bir maksad için sarfedilmek üzere belediyelere vaki teber-rüler değil, bilâkis aslı muhafaza olunup yalnız iradları devamlı olarak muayyen maksadlara sarfedilmek şartıyla kapital yahut bina veya arazi tahsis ve temlikleridir. İcabına göre komünün maliye idaresi, tabii mühtelif şekillerde işletilmesi mümkün olan (Esham ve tahvilât, tasarruf sandığı cüzdanı, emlâk ve saire) kapitallerin işletilmesi ve sermayelerin muhafazasının kontrolü ile tavzif olunabilir. (Bazan da şehir bankası veya emlâk idaresi). Bu halde dahi sarfiyatın vakfın gayesine göre idare ve ifası bu gayenin ilgili olduğu daireye aittir. Şehir idareleri sermayeyi uzun vade ile bağliyan ve daimî gelir temin etmek istiyen vakıfları emlâke (bina veya arazi) tahsis etmeği üstün tutarlar. Emlâk zamanın bütün fırtınalarının tesirinden masun kalan bir sermaye yatırma yeri olduğunu daima göstermiştir. Alman şehir idarelerinin tasarrufunda bulunan emlâkin büyük bir kısmı vakıflara aittir. Bunlar ya doğrudan doğruya vakıf emlâktir (bilhassa ormanlar ve ekilebilir topraklar) yahutta şehirlerin vakıf sermayesini yatırmış oldukları emlâktir. Şehir hizmetlerinden bir çoğunun yerine getirebilmek üzere (bilhassa şehirlerdeki yeni inşa inkişafı ve mesken kurmaya yardım) şehir idarelerinin ellerinde yetecek kadar arazi ve arsa stoku buldurmaları gerektiği içindir ki, bu işletme tarzı bilhassa revaç kazanmıştır. Vakıf

mallarının bu tarzda işletilmesinden şehir idareleri için kolayca tasarrufatda bulunmak faydası vardır.

Vakıf malının esas genişliğini kaybetmemesi için her hangi şehir veya amme hizmetini temin etmek üzere vakıf arazisinin tasarruf ve istimali halinde anane veya murakabe makamı bunun yerine aynı değerde başka arazi ikamesini talep eder.^[2] Vakıf paralarını esham ve tahvilâta yatırabilen şehir idaresi pek tabii olarak bu paralarla kendi istikrazlarına da iştirak edebileceği gibi bunları şehir tasarruf sandığına da yatırabilir. Bu suretle hem para faiz getirebilecek tarzda işletilmiş, hem de dolayısıyla şehrin menfaâtleri temin edilmiş olur. Her nekadardır yapılan vakıfları cismanileştirme yolunda bir temayül görülmekte ise de vakıfların bünyesi icabı olarak gayelerindeki ruhanilik galip gelmektedir. Alman şehirlerinin modern ruhanî müesseseleri her nekadardır rasyonalize edilmiş ve yalnız devletin ve komünlerin dünyevî ihtiyaçlarına uyan bir idare şeklini almış ise de bugün bile dinle ve kilise ile kuvvetli hissi bağları ve alâkaları devam edegelmektedir. Servetinin tamamı veya bir kısmı ile vakıf tesis etmek isteyenlerin hâlâ hayır vakıfları kurmaya meyletmelerinin sebebi bununla izah olunabilir. İktisadî ve umumî sıhhata ait sebeplerden dolayı veya diğer saiklerle âmme refahının inkişafı, umumî sağlık bakımını ve içtimai yardımı gittikçe bir bütün halinde tanzim eden bir idare şeklini aldığı nispette bu vakıfların da karakteri daha doğrusu şehir bütçesindeki vaziyetleri kanunî olarak değilse bile amelî olarak değişmiştir. Bazı muayyen gayeler için sarfedilen ilk paraları bu nevi vakıflar temin etmiştir. Ekseriya tanınmış vakıfların verdiği heyecan ile maşerî vicdan uyanmış ve vakfın harekete getirdiği bu faaliyet sonraları âmme idaresinin daimî olarak eline aldığı bir vazife haline gelmiş, şehirlerde yardım müesseseleri çoğalmıştır. Ancak şehirli şehirli âmme işlerinin bu çalışma kolunu vakıflarla faaliyete geçirip ilerlettikleri nispette, şehir idaresi ve fiilî olarak vakıf kaynaklarından istifade edebilir. Bunun neticesi olarak da vergi ihtiyacında bir hafifleme görülür; çünkü bütün bu vakıfların tercihan yardımda buldukları idare kolları, mahiyetleri icabı olarak masrafları gelirlerine nazaran fazla olan ve binaenaleyh vergiye müracaat zorunda kalmış bulunan şubelerdi. Şehirler vakıflar olmaksızın da (umumî efsârın tazyiki, başka şehirlerin

[2] Şehirlerin yüzde nispeti itibariyle pek büyük olan emlakî hakkında «Belediye Dergisi» sayı 64. s.19 da «Şehir plânında iktisadî kaideler» adlı makalemde

verdiği misal yahut kanun ile) muayyen hizmetleri görmeye mecbur tutulduklarındanberi, vakıflar yavaş yavaş (fiilen ekonomik mahiyeti icabı) şehirlere yapılan para ve mal bağışı haline gelmiştir. Gerçek daima böyle gayesi tayin edilmeyen münferit para ve mal teberrüleri vukubulmaktadır ve orta yahut büyük bir şehirde bir yıl geçmez ki şehir idaresi ölüme bağlı bir tasarrufu kabul edip etmemek yolunda bir karar vermek mecburiyetinde kalmasın. Bu gibi teberrülerde çocuksuz karı kocalar, Amerikaya veya sair yerlere göç edenler büyük bir rol oynarlar. (Bazı milletlerde memleket dışına gidip zengin olanların vakıflarıyla meydana gelen modern tekâmülün ne kadar büyük olduğu umumiyetle bilinmektedir. Bilhassa zengin olan Yunanlıların eski vatanlarında tesis ettikleri bir çok vakıflar meşhurdur).

Teesüf olunur ki, Alman şehirlerinde bulunan bu nevi vakıflar hakkında bugün doğru bir bilgi vermek mümkün değildir. Bildiğime göre şimdiye kadar etraflı istatistik materyel yoktur, ve biçbir anketi de yapılmamıştır. Alman şehir idaresini iyi bilenler tarafından her yıl çok yüksek bir ihtimam ile toplanmakta olan «Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden» in bana gelen 1939 tarihli 34. cildine kadar, yani en son zamanlara kadar beledi vakıflar hakkında hiçbir bilgi bulunmamaktadır. Bunun sebebi, yukarıdaki izahattan kolayca anlaşılır. Vakıfların çok büyük rol oynamakta oldukları şehir idarelerinden hiç birinde müstakil bir daireleri olmayıp bunlar her yerde gayelerine göre başka başka dairelere *dağıtılmışlardır*. Bundan başka Almanyada yeni komünler kanununun çıkmasından önce belediye kanunları arasında her ne kadar büyük benzerlikler var idiyse de hukukî münasebetlerde büyük ayrılıklar da mevcut idi. Komünleri mürakabe ve vakıflar tesisine müsaade etmek Almanyayı teşkil eden federal devletlerden herbirinin salâhiyeti dahilinde idi. Yani bütün Almanya için bu meseleleri halle salâhiyetli bir tek makam yoktu. Şimdi Almanya'da yeni komünler bütçe kanununda onlu sistemin kullanılması usul ittihaz edilmiştir. Buna göre yakın zamanda, fakat ancak şimdiki harp bittikten sonra bu esasa dayanarak sarf olunan vakıf paralarının ayrıca istatistiğini yapmak mümkün olacaktır. Kanunun çıkmasından önce komünler vakıf gelir ve giderlerini bütçelerinde göstermeye mecbur değildiler, ve bunun için kaide olarak (hukuk bakımından da salâhiyetli olarak) vakıfların idaresini bütçelerinden tamamiyle ayrı bir halde tanzim etmekde idiler. Burada paraların yahut vergilerin «tasdikî» bahis mevzuu olmadığı için vakıf bütçeleri şehir meclislerinden geçmezdi, ve hukuk bakımından mutat idarî işlerden bulunduğu şüphesiz olup şehir

meclisinin tasdikine muhtaç olmıyan meseleler bahis mevzuu olduğu için bu yolda verilecek kararlar daha çok muhtelit encümenler (Deputation) tarafından verilirdi. Bunun neticesi olarak şehir işle-
rinin mühim bir kısmı (gerçekten vakıflara bu gözle bakmak lâ-
zımdır) mutlak kontrol dışında, yalnız idarî makam tarafından (Ma-
gistrat) ifa edilmiştir.

Almanyayı teşkil eden federal devletlerde de ne 1914-18 cihan
harbinden önce ne de bundan sonra vakıfların miktarını gösterir bir
istatistik olmadığı gibi bu yolda bir anket de yapılmamıştır. Meselâ
Prusyada her nezaret ancak kendisi tarafından kaç vakıf tesisine
izin verildiğini bildirirdi. Fakat tabiatile bu hal, vaziyeti etraflı bir
şekilde anlamayı temin etmez. Yalnız katolik olup kiliseye bağlı bu-
lunmasından dolayı vakıflarla daha çok ilgili olan Bavyera daha
esaslı bir anket için adım atmış 1910 da 10 yılda bir tekrar edilmesi
düşünülen böyle bir anket yapmıştı. Bu ankette tespit edilmiş olan
20 762 müstakil ve 5 830 tali vakfın kıymetleri mecmuu *hiç de azım-
sanmıyacak olan 1, 2 milyar mark veyahut nüfus başına 176 mark
gibi büyük bir yekûn tutmuştur*. Bu yekûn şöylece teşekkül etmişti:
Nakit ve bu hükümdeki sermaye 662 milyon mark; orman 77 mil-
yon mark; ekilebilen arazi 100 milyon mark. Bu sermayenin yalnız
47 milyon gibi küçük bir passifi vardı.

Bu sırada daha başka istatistikler de yapılmıştır. Bunlar her ne-
kadar Bavyeraya münhasır ise de vakıflardaki inkişafın bu zaman-
larda da durgunluğa uğramadığını göstermesi dolayısıyla umumî alâ-
kayı uyandırır yeridir. Bavyera 1888 den 1907 ye kadar yani yuvar-
lak hesap 20 yıl içinde irad veren (faiz de dahil) vakıf mallarının
aşağıdaki şekilde inkişaf ettiği görülmüştür (Milyon mark hesa-
biyle):

Vakıf neveleri	1888	%	1907	%	% itibarile yükseliş
Kültler (Kilise) için	158,8	38	199,4	32	26%
Tedrisat için	59,7	14	80,0	13	34%
Komünler ve içtimaî işler için	202,9	48	328,9	54	62%
Diğer vakıflar	0,6	—	3,2	1	397%
Vakıf servetlerinin yekûnu	422,0	100	611,5	100	45%

Bu cedvel daha o zaman bile *komünal vakıfların (yani beledi va-
kıflarının)* bütün vakıflar içinde ne kadar geniş bir ver tuttuğunu gös-
terdiği ve kiliseye ananevi bağlılığı kuvvetli olan Bavyera gibi bir

memlekette bile vakıfları *cismanileştirme meylinin* ne kadar büyük olduğunu açıkça ortaya çıkardığı için de ayrıca umumî alâkaya değer.

Bundan başka birinci cihan harbinden önce bazı Alman şehirlerinde vakıf tasarruflarıyla tespit edilmiş olan vakıf sermayelerine ait rakamları biliyoruz. Meselâ Hamburg'un senede üç ilâ dört milyon mark gelir getiren (tabiatıyla vakıf sermayesinin yüzde geliri daima nisbeten az olur) yuvarlak hesap 80 milyon mark kıymetinde vakıf sermayesi vardı. Ancak Alman şehirlerinin emlâke yatırılmamış olan hemen bütün vakıf sermayesi enflâsyon neticesi olarak hemen hemen tamamıyla mahvolmuştur. Her ne kadar birçok vakıfların binaları vesaireleri mahfuz kalmış ise de, bu binaları muhafaza ve müesseseleri idame etmek külfetlerini şehirler üstlerine almaya mecbur olmuşlardır. Çünkü bu iş için başka yerlere yatırılmış olan servet tamamıyla erimişti. Meselâ Berlin şehri (harpten sonraki büyümüş hudutları ile) ilk defa olarak 1924-1928 yılları idare raporunda tekrar rakamlar vermiştir. Bunlara göre, esham ve tahvilâta, ipoteklere ve tasarruf defterlerine yatırılmış olan bütün şehrin vakıf sermayesi 31/3/1928 de yani markın tekrar kıymetlendirilmesinden sonra 12 347 278 mark gibi gülünç bir miktara inmişti. Halbuki harp öncesinin daha çok küçük Berlininin 100 milyon marka yakın vakıf sermayesi vardı ve ayrıca zengin banliyöleri de büyük vakıflara sahipti. Buna rağmen harp sonrası Alman şehirlerinin bazılarının emrinde oldukça mühim vakıf sermayesi bulunuyordu. Meselâ benim tarafımdan idare edilmiş olan Magdeburg şehrinde vakıf sermayesinin büyük bir kısmı araziye yatırılmış olduğundan her yıl vakıfların gelirinden bir milyona yakın bir meblâğ içtimaî yardım gayeleri için sarfedilebilmiştir. Şehirlerin servet istatistikleri nasıl bir usul ile yapılmalıdır meselesini izah etmek münasebetiyle^[3] misal olarak Zürih kantonu komünlerinde servetin gelişmesini göstermiştim. Orada komür vakıfları servetinin gelişmesi de beraber gösterilmişdi. 1927-1937 yıllarında Zürih kantonu komünlerinin serveti İsviçre frankı olmak ve milyonla hesap edilmek üzere aşağıdaki şekilde gelişmişti:

Yıl	Komün malları	Nakit sermaye	Vakıflar	Yekûn
1927	187	14	85	286
1929	196	35	100	331
1931	201	40	119	360
1933	199	38	124	361
1935	206	38	134	378
1937	230	34	150	414

Vakıf servetinin kuvvetle yükseldiği göze çarpmaktadır. Her ne kadar tezimi rakamlarla ispat edebilecek bir halde değilsem de, bu gösterdiğim misalin eşsiz olmadığını bilâkis bu zaman içinde vakıflarda böyle umumî bir temayülün mevcudiyetini görmek mümkün olduğuna kani bulunduğumu ifade etmek isterim. Tabii bu tekâmül de zamanımızdaki her şey gibi ikinci cihan harbinden dolayı inkitaa uğramıştır. Bunun için de bu tekâmülün ileride nasıl bir seyir takip edeceği şimdiden söylenemez.

Beledî vakıfları hukuk bakımından en küçük teferrüatına kadar aydınlatmak bu makalenin niyeti dışındadır. Yukarıya geçirilmiş olan bütçe usullerinden başka bunlar için ayrıca hukukî mevzuat bulunmadığına işaret etmek kâfidir. Vakıflar hususî ve hususî hukukta vakıflar için konulmuş olan umumî hükümlere tâbidir. B. G. B. nin 80.-88. maddelerinde vazedilmiş olup herkesçe bilinen hükümler bunların başlıcalarıdır. Vakıf tesisine mezuniyet vermek eskiden beri hükümet makamlarının hakkıdır. Bu tamamiyle bu makamların kanaatine bırakılmış bir iştir. Gerek doğrudan doğruya gerek idare makamlarının muvafakati ve yardımı şartıyla belediyeler lehine vakıflar tesisi daima hükümet makamlarının müsaadesine bağlıdır. Bizzat komünlerin izin muamelesinin ifasına hiç bir suretle karışmaya salâhiyetleri yoktur. Mevcut vakıflarda da komünler daima hükümet makamlarının kontrolüne tâbidirler. Bu keyfiyet, bu makamların umumiyetle komün işlerini kontrol etmek hususundaki salâhiyetlerinden değil, ancak vakıfların bundan ayrı olarak bizzat bir kontrole tâbi bulunmalarındadır. Hemen her yerde daha çok olan gayrimüstekili vakıflarda bu umumî mürakabenin rolü çok büyük değildir. Vakfın gayesi artık temin edilemediği yahut değişen âmme menfaati telâkkilerine uymadığı takdirdedir ki, bu kontrol daha çok kendini gösterir. Her iki halde de gayenin değiştirilmesi kararını tasdik salâhiyeti kontrol makamına aittir. Söylemeye de hacet olmadığı üzere Almanyadaki ihtilâl mevcut vakıf müesseseleri önünde de dur-

mamıştır. Birçok yerlerde mevcut vakıfların nizamnameleri hemen değiştirilmiş (biribirine uydurulmuş) gayeleri her dediği olan partinin arzularına uydurulmuştur. Gayeleri doğrudan doğruya veya dolayısıyla yeni hükûmetin telâkkilerine uymayan hiç bir vakıf yoktur ki, değiştirilmemiş olarak kalmış bulunsun. Yeni devletin totaliter idaresi, kanun değiştirmeye lüzum görmeksizin, bu sahada da tesirini göstermiş ve vâkıfın şart ve isteklerinin zaruret olmadıkça değiştirilmeyeceği (böyle hallerde dahi mümkün olduğu kadar az değiştirileceği) yolundaki ananeyi bir tarafa atmıştır.

İstatistik materyellerin eksikliği vakıf nevelerini doğru bir surette tayin etmeye imkân vermemektedir. Bundan dolayı rakamlar vermeye muktedir değil isem de pratik çalışmalarım neticesinde öğrenebildiklerimi aşağıda kısaca anlatmak istiyorum. Beledî vakıflar içinde «fiduziär» vakıflar denilen gayrimüstakîl vakıflar (çoğu vasiyet şeklinde) ekseriyeti teşkil eder. Bunlara daha ziyade bir gaye için yapılan teberrü adı verilir. Bu gibi vakıflarda kaide muayyen bir araziye yahut başka servetleri bir şehre bağlamaktır. Böyle bir bağışlamada bulunulurken, bununla muayyen bir hizmetin ifası şart kılınır. Şehir böyle bir vasiyeti (hayatta iken bağışlama) kabul ederken, her mirasçı gibi, hususî hukuk kaidelerine (İdare hukuku bunların arasına girmez) ve murisin arzusuna göre hareket edeceğini taahhüt eder. Şehir tabiatıyla mirası reddedebilir, o zaman kurulması tasarlanan vakıf meydana gelmez. Böyle bir gayrimüstakîl vakfın servetini işletmek işi (eğer şehrin umumî servetini işleten idare vakfın servetini işletmeye karışmamışsa) gayesinin ait olduğu idarenin emrine verilir. Kabul edilen taahhüt (yıllık ita miktarı) yukarıda bahsedilen usullere göre alâkalı idarenin hususî bütçesinde (zeyil bütçe) yıllık masraf olarak gösterilir. Umumî kaidelere tevfikân bütçe kararnamelelerinde her fevkalâde masrafın mucip sebebi izah olunurken bu gibi masrafların da şu veya bu tarihte kabul edilmiş olan vakıf dolayısıyla taahhüt edilmiş oldukları gösterilir. Müstakîl vakıflar nadir olup bunlarda ekseriya büyük servetler bahis mevzuu olur ve her yıl bu servetlerden büyük meblâğların gayeye tahsisi mecburidir. Bu müstakîl vakıfların birer idare encümeni vardır ve şehir bu encümenlere hâkim bir tarzda iştirak eder. Şehir mümessillerinin bu çalışmaları mukabilinde memurlara ait umumî kaidelere uygun olarak ücret almaları usulden değildir. Eğer bunlar nizamname hükümleri mucibince diğer azalar gibi ücret alırlarsa bu ücreti şehre vermeğe mecburdurlar. Bu müstakîl vakıflara da şehir

servet idaresinin karışması usul iktizasındandır. Vakıf paraları daha

çok şehir tasarruf sandıklarına yatırılır. Çünkü vesayete tübi olanlar için böyle bir yatırma kanunî hükümlere göre bilhassa «teminat» lıdır. Almanyada tasarruf sandıklarının birbirlerine müteselsilen kefaletleri ve bunların idare tarzı neticesi olarak şehir tasarruf sandıklarından herhangi birinin iflâsı ve bunlara bu yolda yatırılmış olan paraların zayi olması mümkün değildir. Bundan dolayı her vasi (yani her vakıf idaresi) de kendisine tevdi edilmiş olan paraları «teminat» lı olarak tasarruf sandığına yatırmakla kanunî hükümlere uygun hareket etmiş olur. Vakıf servetleri bir gayeye bağlı buldukları için, şehir servetlerine ait varidat istatistiklerinde daima ayrı olarak gösterilir. Bir vakfın feshinden yahut müddetinin nihayêt bulunmasından veya başka sebeplerden dolayı şehre kalan servetlerin, içinde küçük vakıf artıklarının toplandığı umumî bir vakıf sermayesine ilâve edilerek, şehir tarafından vakıf serveti halinde idare olunması hemen hemen bir kaide hükmündedir. «Teminat» lı olarak yatırılmış olan bu gibi sermayelerin enflâsyon neticesinde kaybolması bu türlü vakıf artıklarının böyle vakıf sermayelerinde toplanması yolunda ayrıca kanunî müeyyideler isdarına yol açmıştır.

Vakıf sermayelerini idare hususunun bu şekilde nizama bağlanması İslâm memleketleri «vakıf» idarelerinde görülen bütün hukukî engelleri tamamiyle ortadan kaldırmıştır. Emlâk ipotek edilebilir. Bu suretle hem bunlardan iktisaden fayda temin etmek hem de bunların değerlerini yükseltmek kolaylaşmış olur. Emlâkin satılması da caiz ve yukarıda da anlatmış olduğum gibi bir çok defalar satıldıkları da vakidir (bilhassa şehrin umumî menfaatlerine uygun olunca). Asıl maksat, *servetleri servet olarak muhafaza etmekten ibarettir*. Bazı vakıf nizamnamelerinde satışı meneden hükümler bulunabilmesi tabiidir. Bu memnuiyet, hassaten âmme müesseseleri emlâkinde bahis mevzuu olur. Fakat bu hallerde bile, âmme menfaatine uygun olduğu takdirde başka bir yerde müessesenin benzeri, yahut tıpkısı hü-lâsa zemin ve zamana göre kıymetçe mümasili tesis edilmek şartıyla satışa müsaade olunması yolunda kararlar verilmiştir. Böyle kararlar bilhassa menafii umumiye adına istimlâkler sırasında verilir. Gerek kanunî istimlâk, gerek mecburiyet halinde bazı nizamnamelerin hükümlerinden çıkarılabilecek memnuiyetler ortadan kaldırılabilir. Böylece *vakıf servetlerinin idaresi hakkında herhangi bir hususî hüküm bulunmaması* neticesi olarak bunların umumiyetle iktisadî inkişafına da mani yoktur. Halbuki İslâm memleketlerinde evkaf hukuku-

nun sıkı bağlarla bağladığı büyük mülkler gibi bir yerde toplanmış ve bu keyfiyet şüphesiz vakıfların iktisadî inkişafına da engel olmuştur.

Vakıfların tâbi bulunduğu vergi mükellefiyetleri bütün teferrüatiyle bir vahdet arzmez. Kaide olarak ancak umumî menfaatlere hâdim vakıflar, bazı vergi muafiyetlerinden istifade edebilir. Fakat vakıfların yaptığı muameleler ve vakıflara yapılan bağışlar (bu da beledî vakıflarda çok görülen hallerdendir) vergilere bilhassa vareset ve intikal vergilerine tabidir. Vakıflar bundan başka korporasyon vergisi adı verilen vergi çerçevesi içinde yıllık kazanç vergisini de vermekle mükelleftirler. Vergi kanunlarından her biri nasıl tatbik edilirse edilsin (her bir vergi kanunu ayrı bir şekilde) *bütün vakıfların umumî vergi kanunlarına tâbi oldukları* esas olarak kabul edilmiştir. Umumî menfaatlere veya devlet yahut bir komün tarafından zaten takip edilegelen bir gayeye hâdim vakıflar kısmen veya tamamen vergilerden muaf tutulabilir. Fakat bu hususî bir imtiyaz değildir, çünkü umumî menfaatlere hizmet eden diğer teşekküller (meselâ bir takım cemiyetler) için de buna benzer istisnalar kabul edilmiştir. Vakıfların herhangi bir vergiden istisnaiyeti buna ait vergi kanununda mutlaka ayrıca tasrih edilmiş olmalıdır. Hülâsa devletin ve komünlerin *vergi almak hak ve salâhiyeti* vakıflara da şamil olup bu prensip *tamamiyle mahfuzdur*.

Hukuk bakımından vakıflar diğer hukuk neveleri içinde (gerek idare hukuku, gerek hususî hukuk) kendi filî taksimlerine uygun olarak yer alırlar. Esas itibariyle beledî vakıf denince hatıra Almanya'da komünlerin çok genişlemiş olan mahallî vazifeleri ile ilgili vakıflar gelir. Meselâ aile vakıfları şehirler tarafından değil, hükümet makamları tarafından, dine ve kiliseye müteallik gayeler güden vakıflar ise tabii ait oldukları kilise teşkilâtı tarafından idare edilir. Ancak kültür sahasındaki gayeleri komünlerin çalışma çerçevesinden taşan vakıflar da bulunduğu söylenebilir. Bu vakıflar meselâ edebî eserler için mükâfat dağıtan, yüksek tahsili ilerletme gayesi, yahut buna benzer gayeler güden vakıflardır. Bu nevi vakıflar çok kere doğrudan doğruya şehir idarelerine bırakılmış, yahut onlara ilhak edilmiş olur. Ancak Beledî vakıflar arasında içtimaî yardım, hasta ve ihtiyarlara bakma ve buna benzer gayeler güden vakıflar daha çoktur. Ve hemen her zaman bu vakıfların hizmetleri mahallerine hasredilmiştir. Buna mukabil İslâm vakıflarında çok görülen ve yol, köprü, çeşme, hamam ve bunlara benzer şeyler yapmak gibi dünyevî gayeler güden vakıflar Almanyada hemen hemen hiç bulunmazlar.

1930 da kabul edilmiş olan belediyeler kanununun 159 ve 160. maddeleri bütün sahipsiz arazi ve bilhassa o tarihe kadar evkaf idaresine ait olan bütün mezarlıkların mülkiyetini Türkiye belediyelere

rine terketmiştir. Bunların henüz büyük bir ticarî kıymeti olmamakla beraber eski defin tarzına göre mezarlıkların sahası çok geniş olduğundan bu arazi devrinin ehemmiyeti pek büyüktür. Bu, ileride modern şehir inşası bakımından mahallî idareler için çok büyük ehemmiyet arzedecek bir arsa ihtiyatına sahip olmak imkânlarını kolayca temin edecektir. Fakat bunlardan başka sırf mahallî olan ve bugünkü telâkkilere göre de komünal gayelere hizmet eden daha birçok vakıflar evkaf idaresinin elinde kalmıştır. Çeşme, hamam ve buna benzer vakıflar, bunların en mühimleri olarak sayılabilir. Sırf mahallî gayelere hizmet eden bu eserlerden bir takımı sanat yahut da tarih bakımından devletin alâkasına mazhar olabilirler. Daha uzun zaman bunlara bakmak ve bunları tamir ve muhafaza etmek, merkezî bir vakıf idaresinin ihtimam ve sevgisine lââyık bir vazife olabilir. Buna rağmen eğer mahallî idareler bunları ihtimamla muhafaza kabiliyetini gösterirlerse bu işleri onlara bırakmak daha mantikî olur, ve bu da idare sisteminin basitleştirilmesi sırasında düşünülebilir.

Her ne kadar vakıfların miktarını tespit için elimizde yeter istatistik bilgi yoksa da köy idarelerinin çok az olan gelirleri arasında vakıf gelirlerinin oldukça büyük bir rol oynadığı bilinmektedir. Türkiye'de mahallî idareler inkişaf ve başarıklık kudretlerini ispat ettikçe sırf mahallî tesisleri bu idarelere bırakmak yolundaki arzu da kuvvetlenecektir.

Belediyeler için diğer bir mesele de yeni vakıflarla muayyen gayeler için yapılan bağışlar meselesidir. Elde ettiğim münferit malûmattan anladığıma göre bunlar bugün de mevcuttur. Ne yazık ki, Belediyeler İstatistiği bu noktada şimdilik eksik kalmaktadır. Tesadüfî bazı misallerden tespit ettiğim üzere, bazı şehirlerde muayyen gayeler için bağışlarda bulunulması son zamanlarda yeniden çoğalmışsa da -gösterilmeleri lüzumuna rağmen- bunlar İstatistiğin bağışlar sütununda da gösterilmemişlerdir. Umumî idarenin geçirmiş olduğu bütün değişikliklere rağmen zengin hemşerilerin vakıfları, vasiyetname yoluyla teberrüleri vesaire modern idare hayatında bugün bile bir faktördür. Bunlar mahallî inkişafı verimli hale getirirler ve daima mahallî oluşlara ve bunların gelişmesine şuur ve gurur ile iştirak etmenin ifadesidir. Tekâmülde hız almanın ve bilhassa mahallî idarelere olan itimadın artmasıyla bunlar Türkiyede de büyük bir rol oynayacaktır. Devlet bakımından mühim olan bütün noktalar tamamiyle göz önünde tutularak Türkiyede de bunların idareleri ve

hukukî şekilleri belediye idaresi hukukuna uydurulabilir. Yukarıda-

ki ifadeler, yavaş fakat emin bir surette gelişmekte olan belediyelerin bu kollarının da inkişafına yardım etmeği amaç edinmiştir.

Çeviren: *Coşkun ÜÇOK*
