

KOMÜNLERİN SINAÎ ve TİCARÎ TEŞEBBÜSLERİ ve BELEDİYELEŞTİRME HAREKETLERİ

Mazhar HİÇŞAŞMAZ

Komünlerin ekonomik faaliyetleri, komün sakinleri arasında sosyal münasebetler bakımından mahsus bir ehemmiyeti haizdir. Bahis konusu faaliyetler, «komün bilgi»sinin teknik cephesile çok yakından ilgili bulunurlar. Esasen, şehirlerin idaresindeki politik faaliyetlerin yanında yer alan teknik idare meselelerinin mühim bir kısmı da sınaî ve ticarî teşebbüslere taallük eden mevzulardan doğmuştur.

Kelime mânâsile, komün, muayyen bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların komşuluk münasebetlerinden doğan maddî ve manevî ihtiyaçların tatmin ve kendi kendilerini idare maksadile vücuda getirmiş oldukları hukukî teşekkülleri ifade eder (1). Komünler bölge idareleriyle birlikte mahallî idareleri meydana getirmektedirler. Kanun vaznı tarafından verilen mânâyâ göre; komünlerin, memleketimizde köy ve belediye olmak üzere iki tipe irca edildiği görülmektedir (2).

Bu etüt, esas itibarile, komünler tarafından girişilen sınaî ve ticarî teşebbüslerin iktisadî, hukukî ve malî bakımdan haiz oldukları hususiyetlerin ve belediyeleştirme hareketlerinin tetkikine tahsis edilmiştir. Komünlerin ekonomik faaliyetleriyle alakalı esasların tahlil ve tesbiti yabancı memleketlerdeki tatbikat ve Türkiye'deki durum mevzu'un plânını vermektedir.

I. Komünlerin sınaî ve ticarî teşebbüslerine umumî bir bakış

A. Komünlerde iktisadî faaliyetlerin menşei ve gelişme durumu

Komünlerin ekonomik faaliyetleri, içtimaî nizamın tesisi ve halka faydalı olma imkânlarının sağlanması maksadile girişilen teşebbüslerle

(1) Bkz. İ. H. Ülkmen. — Mahalli İdareler. Ders Notları Sahife: 7

(2) Bkz. Sıddık Sami Onar — İdare Hukuku, Birinci Cilt. İkinci kısım, Sahife 718.

alâkalıdır. Sosyal düşüncelerin gelişmiş olduğu memleketlerde komünlerin iktisadî meselelerle uğraşması pek tabii telâkki edilir. Parlâmentolarda ve mahalli meclislerde halkın siyasî inançlarının temsili, zarurî olarak komünlerin ekonomik faaliyetlere de girişmesine zemin hazırlamıştır. Âmme menfaatine yakın ilgisi bulunan sıhhat, içtimaî yardım ve gıda meselelerinin muayyen bir disiplin içersinde halli çarelerinin aranması bir kısım işlerin hususî teşebbüs çerçevesinden çıkarılarak belediyeler marifetile yürütülmesine sebep olmuştur. Bu hareket, sanayileşme dolayısıyla köy halkının şehirlere yerleşmesiyle başlar. Köylerden şehirlere doğru vukubulan akın, sıhhat, içtimaî yardıma ve fakirlere yardıma müteakillik işleri komünlerin asli vazifeleri sırasına ithal etmiştir. Müteakiben, şehir dahilinde beliren bir kısım ihtiyaçların âmme hizmeti çerçevesi içinde mütalâası su, elektrik, havagazı ve münakale işleriyle alâkalı faaliyetlerin komünler elinde inhisar şeklinde toplanan içtimaî müesseseler halinde gelişmesine imkân vermiştir (3). Komünlerin iktisadî faaliyetleri, başlangıçta halka hizmet düşüncesine dayanmış olmakla he msiyasî hem de ekonomik bir karektere bürünmüş ve halka fayda sağlamak maksadile girişilen teşebbüsler netice itibarile iktisadî bakımdan büyük bir ehemmiyet kazanmıştır.

Komünlerin fiilen giriştikleri ekonomik teşebbüslerin geliştiği memleketlerde; yetişmiş müteşebbislerin ve bu hususi sermayenin mevcudiyeti, halkın aynı beldenin sakini bulunmaktan mütevellit taşıdığı vazife ve mesuliyet duygusuna tezahür eden seviyenin yüksekliği başlıca hususiyetler olarak dikkati çekmektedir (4).

Ekonomik faaliyetler arasında komün teşebbüslerinin durumu her memlekette büyük farklar göstermekle beraber, müşterek bazı noktaların tesbiti de büsbütün imkânsız değildir. Bir defa, belediyeleştirme hareketlerinin kapitalist bir muhit içinde geliştiğini ifade etmek mümkündür (5). İkinci olarak, komünlerin ekonomik alanda gösterdikleri faaliyetin zaruretler tahtında başladığı, keyfi bir müdahaleden uzak bulunduğu müşahede edilmektedir. Meseleye bu zaviyeden bakılacak olursa; belediyeleştirme hareketlerini hazırlayan sebepleri iktisadî sebeplerle iktisadî olmayan sebeplere irca etmek kabildir. Kapitalist ekonomi nizamı, komün teşebbüslerinin teessüsünde ehemmiyetli bir âmil olmuştur. Filhakika belediyeleştirmenin kapitalist memleketlerde inkişaf etmiş bulunması da bu durumu teyit etmektedir. Sa-

(3) Bkz. Ernest Reuter. Komün Bilgisi. Sahife: 24

(4) Bkz. Fehmi Yavuz. Şehircilik Ders Kitabı. Sahife, 148

(5) Bkz. İdare Dergisi. Temmuz - Ağustos 1946. Sayı 181; Sahife: 105.

Oscar Mulert - Komünlerin Ekonomik Teşebbüsleri.

neyileşme sahasındaki teknik ilerleme ve enerji istihsalindeki yenilikler, bir kısım işletmelerin belediyeler tarafından sevki idaresine fazlasıyla imkân hazırlamıştır. İktisadî olmayan sebepler daha ziyade her memlekete mahsus mahalli hususiyetlere bağlı bulunur. Halkın sıhhatile alâkalı işler, hayır müesseseleri ve âmme menfaatile ilgili hizmetler hemen her memlekette az çok komünler tarafından yürütüldüğü halde, iktisadî karakter taşıyan diğer teşebbüs çeşitlerinin belediyeler tarafından sevki idaresi muhtelif memleketlerdeki hukukî şartların ve ferdiyetçi fikir ceryanlarının geniş ölçüde tesiri altında kalır.

B. Komün teşebbüslerinin umumî ekonomi içersindeki yeri ve bu husustaki görüşler

Belediyeler tarafından girişilen sınaî ve ticarî teşebbüsler her memlekette «umumî ekonominin ayrılmaz bir cüzünü, bir şubesini teşkil etmekle beraber, umumî efkâr ve hususî ekonomi çevreleri bu nevi teşebbüslere karşı dâima sarîh bir vaziyet almamaktadır. Bununla beraber, devletin iktisat alanına müdahalesi devamlı bir münakaşa ve tenkit mevzuu olduğu halde, komünler tarafından girişilen ticarî ve sınaî karakterli teşebbüslerin aşırı bir mukavemete maruz kalmadığı görülür. Bu şekilde davranışın sebebini belediyelerin iktisadî maksatla giriştikleri teşebbüslerin halkın günlük yaşayışı ile yakından alâkalı olmasında aramak lâzımdır. Tesiri müsbet ve istikrarlı olan teşebbüsler halkın tasvibile karşılaşmakta aksi halde mukavemete maruz kalmaktadır (6).

Komünler tarafından sevki idare edilen teşebbüsler, âmme makamlarının, iktisadî sahada gösterdikleri faaliyetlerin bir parçasını teşkil eder. Fîlhakika komünler âmme makamları içinde hususî bir mevki'e sahip mahallî âmme müesseselerinden başka birşey değildir. Komün teşebbüsleri âmme teşebbüsleriyle hususî teşebbüsler arasında bir mevki almaktadır. Bununla beraber, komünler tarafından işletilen sınaî ve ticarî müesseselerin bir millî ekonomi içersinde iktisadî bakımdan işgâl ettiği mevki her zaman ve her yerde aynı olmamıştır. Muhtelif memleketler arasında, hattâ aynı memleketin muhtelif komünleri arasında müşahede edilen farklar ancak tarihî sebepler, içtimaî ve hukukî nizamın taşıdığı hususiyetlerle izah olunabilir.

Bu durum, belediyeleştirme hareketlerinin muhtelif memleketler arasında mukayeseli şekilde tetkikini de müşkül kılmaktadır. Şehir hizmetleri içersinde yer alan sınaî ve ticarî karakteri haiz teşebbüsler-

den hangilerinin komünler tarafından işletildiği veya işletilebileceği hususları aynı zamanda belediyeleştirme hareketlerinin mevzu'unu çizer.

Belediyelerin ekonomik teşebbüsleri tabirile ifade edilmek istenen husus nedir? Başka bir deyimle, belediyeleştirme mevzu'una giren sınaî ve ticarî teşebbüsler hangileridir? Komün teşebbüsleri tâbiri dar mânâda hakiki âmme hizmetlerini kavramaktadır. Bu nevi hizmetleri «teşebbüs» değil ve fakat «vazife» saymak çok daha isabetli olacaktır (7). Nitekim Almanya'da âmme hizmetlerinin ifasile vazifelî teşebbüslerin «müessese» ismile anılmasının sebebi de budur. Komün teşebbüsleri tabiri, geniş mânâda, kuruluş saiki iktisadî olan teşebbüsleri ifade eder. Hususî hukuk çerçevesinde icra olunan faaliyetleri kavrayan bu nevi teşebbüslerde mal ve hizmetlerin bilfiil satışı mevzubahistir. İktisadî ve ticarî karakter taşıyan işletmeler bu grupta yer alır. Bunların bir kısmı inhisar şeklinde bir kısmı da serbest rekabet rejiminde cari esaslar dahilinde işletilir. Komün teşebbüslerinin faaliyet sahalarını çizen esasların tahlili münasebetile ileride bu konu tekrar ele alınacaktır.

Komünlerin ekonomik teşebbüslerine ister dar ister geniş mânâ verilsin, modern telâkkiler belediyeleştirme hareketlerinin **îçtimai** maksatlara yönelmiş olmasını âmirdir. Hemen her memlekette, iktisadî mahiyeti haiz bütün belediyeler teşebbüslerinde bu içtimai düşünceler hizmetlere rehberlik eder. Bilhassa âmmenin sıhhatile alâkalı mevzularda bu husus aşıkca görülür.

Komün teşebbüslerinin umumî ekonomi içersindeki yerine dair görüşlere gelince; hususî ekonomi taraftarlarının mütalâaları bu mevzu'un mihrakını teşkil etmektedir. Hususî ekonomi taraftarları, komünlerin ekonomik faaliyetlerine karşı muhalefette bulunmakla beraber, komün teşebbüslerinin mahallî ihtiyaçları tatmin hususundaki başarıları bu muhalefeti esaslı şekilde tadil etmiştir. Hususî ekonomi taraftarlarının iddialarına göre; komün idareleri, elattıkları teşebbüsleri rasyonel bir şekilde işletemezler, inhisarcı bir zihniyetle idare edilen bu nevi teşebbüsler aşırı bir emniyet içinde tenik terakkilere alâkasız kalırlar, aynı zamanda hususî teşebbüslerin inkişafına mâni olurlar. Bu arada mahalli idarelerin başvuracağı malî kaynaklar arasında yer alan vergilerin tevliht edeceği yük de fertlerin teşebbüs kabiliyetine zarar verir.

(7) Bkz. Necmeddin Engin ve Ernest Reuter. Belediye maliyesi Sahife: 143 (Dahiliye Vekâeti yayınları, Seri: 1. Sayı: 7).

Ancak, komün iktisadî faaliyetlerinden mütevellit faydalar karşısında hususî ekonomi taraftarlarınca ileri sürülen iddiaların mutlak bir kıymet taşımadığı görülmektedir. Bir defa, serbest ekonomi nizamının ve rekabetin hükmedemeyeceği bir kısım teşebbüsler vardır ki, âmme makamları bunların faaliyetlerine karşı alâkasız kalamıyacaktır. Mahallî ihtiyaçların tatminine geniş ölçüde iştirakî olan bu nevi teşebbüsler, esasen şahıslar tarafından idare edilen müesseselerin piyasa şartları karşısında, maruz kalacağı temevvüçlere tahammül edemezler, her zaman mevcut bulunan bir müşteri kitlesinin taleplerini karşılamak zorundadırlar. Bu itibarla malî bakımdan maruz kalınacak müşkülle- rin hususî bir idare sayesinde mutlaka yenilmesi lâzımdır. Teşebbüsle- rin rasyonel şekilde idaresi meselesine gelince; rasyonel idare, mün- hasıran hususî teşebbüsleri ilgilendiren bir mevzu değildir. Hattâ hiz- metlerin ucuza maledilmek suretile ifasında, hasılanın azamî mik'ara çıkarılmasında teknik meselelerin ve organizasyon ihtiyaçlarının karşı- lanmasında kıymetli mütahassıslar istihdamı bakımından komünlerin daha da elverişli durumda buldukları ifade edilebilir (9). Nitekim tecrübeler bu düşünce tarzını teyid etmektedir.

Neticâ itibarile, komün teşebbüslerinin umumî ekonomideki yeri realist bir görüşle tahlile tâbi tutulacak olursa, gerek fertler gerekse be- lediyeler tarafından girişilen ekonomik faaliyetlerin birbirlerini tamam- layan bir veçheye sahip bulunduğu müşahede edilir. Bu itibarla komün otoritelerinin iktisadî teşebbüslerine karşı girişilen sert bir mücadele, bütün memleket ekonomisine zarar verebilir.

C. Komün teşebbüslerinin faaliyet sahası

Komün teşebbüslerinin faaliyet sahasile hususî teşebbüslerin faa- liyet sahasını kati ve açık şek ilde tesbit edebilmek mümkün değildir. Halbuki bu husus hangi nevi ticarî ve sınaî teşebbüslerin belediye - leştirme mevzu'una girebileceğini tâyin bakımından ehemmiyeti haiz bulunmaktadır. Bu itibarla, herşeyden önce komünün devlet teşkilâ- tında işgal ettiği mevki'in tahlili icabeder. Komünler tarafından girişil- len teşebbüslerin vüsati de ancak bu mevki'in tâyininin sonra belli olabilir. Faaliyet sahaslarının tâyinine tesir eden prensiplerin hem hu- kukî hem de iktisadî bakımdan tetkiki mümkündür.

1 — Hukukî noktai nazar

Bir bakıma komün teşebbüslerinin faaliyet sahaslarının tâyini hu-

(9) Bkz. İdare Dergisi, Sayı: 181. Adı geçen etüt.

kukî bir meseledir. Bu duruma göre, komün idarelerinin iktisadî faaliyetlerde bulunma salâhiyetleri herşeyden önce hususî mevzuata ve hükümetle bu idareler arasındaki münasebetlere bağlı bir keyfiyettir.

Mevzu'un, hukukî bakımdan iki noktâ nazara irca edilerek tetkiki kabildir (10). Birinci görüşe göre, komünler, ancak kendilerine kanunla sarîh şekilde yükletilen iş sahalarına ekonomik faaliyetlere girişmelidirler. İkinci görüşe göre, komünler, kanunun açıkca menetmediği hertürlü iktisadî faaliyette bulunabilmelidir. Bu iki noktâ nazardan ilki dar, ikincisi geniş bir görüşe dayanmaktadır. Her iki halde de ekonomik faaliyetlerinin hacmi komün idarelerinin muhtariyet derecesile alâkalıdır. Muhtariyetin genişliği derecesinde, komünler iktisadî ve ticarî teşebbüslere girişme imkânı bulabilirler.

Tatbikatta cari şekiller, dar ve geniş görüşler arasında çeşitli değişiklikler ve farklar göstermektedir. Komünlere sadece idarî vazifeler tahmil edilen yerlerde iktisadî faaliyetlerde bulunmak bittabi zorlaşır. Komün idarelerinin maksat ve vazifeleri hakkında halk efkârında yerleşmiş olan kanaatler, mahallî idarelerin iktisadî faaliyet sahalarının sınırlandırılması hususunda kanun vazî'na takibedeceği yolu çizmek hususund büyük ölçüde yardımcı olur.

Komünlerin iş sahaları her memlekette kanunlarla çizilmiştir. Bu metinlerde, devlet ve diğer âmme idareleri ile komünler arasında iş sahalarının tefrikile alâkalı hükümlere istikamet veren prensipler üç gurupta toplanmaktadır (11). «Umumiyet prensibi» yukarıda bilmünasebe temas edilen geniş hukukî noktâ nazardan mülhemdir. «Tadat prensibi» ise dar hukukî noktâ nazara dayanır. Bu prensibin tatbikatında komünlere yükletilen hizmetler listeler halinde düzenlenerek mecburî ve ihtiyarî olanlar ayrıca tefrike tâbi tutulur. Üçüncü prensip «salâhiyet prensibi» ismile anılır. Salâhiyet prensibinin tatbikatında, girişilecek her teşebbüs için komünlerin merkezden salâhiyet almaları icabeder.

Komünlerin girişebilecekleri sınaî ve ticarî karakteri haiz işler tâyin edilirken, içtimaî menfaatlerle ve âmmenin sıhhatile alâkalı bulunan teşebbüslere tercihan ve birinci derecede yer verilir. Bu bakımdan, kanun vazî'nin âmme menfaatile alâkalı gördüğü hususları açıkca belirtmesinde fayda vardır. Kanun vazî'nin kanaatı tebellür ettikten sonra, teşebbüslerin ihdasına dair salâhiyet doğrudan doğruya komünlerin organlarına ait bir mesele sayılır. Memleketler arasında bu konu-

(10) Bkz. İdare Dergisi. Sayı: 181. Sahife: 115

(11) Bkz. Fehmi Yavuz. A. g. e. Sahife: 11

da da çeşitli farklılıklar bulunmakla beraber, esas prensip icra hakkının komün mümessillerine ait bulunması şeklinde ifade edilebilir.

Komün faaliyetlerinin sınırını tâyin hususunda kanun metinleriyle tatbikat arasında tezahür eden farkların da rolü vardır. Belediyelerin ekonomik işlerdeki muhtariyetini daraltan kanun hükümlerinin bir takım tefsirlerle daha geniş bir tatbik sahasına yayılması daima mümkündür.

2 — İktisadî noktai nazar

Komünler tarafından işletilen teşebbüslerden sınaî ve ticarî karakteri haiz bulunanların tefrikinde kâr temini meselesi ehemmiyetli bir kıstas teşkil eder.

Belde sakinlerinin hep birlikte faydalandıkları âmme hukukuna dayanan hizmetler için kâr mevzu'u ehemmiyeti haiz değildir. Prensip itibarile, halkın sıhhi ihtiyaçlarından doğan caddelerin temizliği ve aydınlatılması, çöp nakli, hayvan nakli, mezbahalar ve pazar yerleri, kanalizasyon işleri ve hastahanelerle alâkalı hizmetlerden faydalanma ihtiyara bağlı bulunmadığı için bu gibi komün faaliyetlerinde kâr etme düşüncesi mevzubahis olamaz. Elde edilen gelirlerin, bahis konusu hizmetler için yapılan masrafların ancak bir kısmını karşılama dahi normal sayılır. Bu nevi faaliyet kollarında iktisadî ve malî mülâhazalar, idarî mülâhazaların gerisinde kalır. Belde sakinlerinin sıhhati emniyeti ve menfaati ön plânda gelir. Âmme hukukuna istinaden idare edilen bu nevi hizmetlerin esasen belediyeler tarafından görülmesi beklenir. Ticaret hukuku tatbikatında cari hizmet veya mal satışı komünlerin bu nevi hizmetlerinde bahis konusu değildir. Tahsil edilen paralar ücret kelimesile anılsa bile, bu gibi hizmet veya mal bedellerinin vergi şeklinde temini daima mümkündür.

Diğer bir kısım komün hizmetlerinin ise inhisarcı müesseseler halinde işletilmesi uygun görülür. Bu nevi işletmelerde monopolün münhasıran kâr endişesinden doğduğunu ifade etmek mümkün değildir. Su, elektrik, hava gazı ve yakın münakale ile alâkalı teşebbüslerin inhisar şeklindeki idaresinde bu nevi müesseselerin kuruluşları sırasında yer altı ve yer üstü tesislerinin ikmalî için munzam salâhiyetlere ve büyük masraflara duyulan ihtiyaç ehemmiyetli rol oynar. Âmmenin mübrem ihtiyaçlarıyla yakın ilgisi bulunan bu gibi işletmelerin rekabete tahammülü yoktur. Aynı zamanda kârın da makûl hadler dahilinde kalması icabeder. Bu bakımdan tarifeler, hususiyetleri haiz olacaktır.

Hususi teşebbüs sahasında yer alan ve serbest ekonomi rejimine dahil bulunan faaliyet ve hizmetlere gelince; bu nevi faaliyet ve hizmetlere tekabül eden teşebbüslerin komünler tarafından işletilmesini muayyen bir prensibe irca etmek kolay olmadığı gibi umumî menfaatlerle mevcut alâka derecesini de vuzuhla belirtmek mümkün değildir (12). Aslında serbest ekonomi rejimi içinde kalan bu guruptaki işletmelerin komünler elinde bulunmasını eskidenberi tesahüp edilmiş olmalarında aramak lâzımdır. Belediyeler tarafından işletilen lokantalar, oteller, eczaneler, gazinolar, değirmenler, un fabrikaları, bahçe lokantaları, kereste fabrikaları, misafirhaneler, buz imalâthaneleri, tiyatrolar ve sinemalar, fiat tanzimi maksadile iâşe ve yakacak maddeleri için tahsis edilen stokların idaresi, liman şehirlerinde meydana getirilen antrepo, silo gibi tesisler, turistik şehirlerde kurulan fuar ve sergi binaları bu cümlendir. Komünler kendi hususî vaziyetlerine göre bu nevi müesseseler sayesinde umumî iktisadî faaliyetlerini ve dolayısıyla gelirlerini arttırmaya çalışırlar. Komünler için yeni malî külfetler meydana getirmemek kaydile, bu gurupta yer alan teşebbüsler iktisadî bakımdan daima terviç edilebilir ve hususî ekonomide yer alan bütün işletmeler gibi kâr sağlamaları tabii sayılır.

İktisadî noktai nazara kâr mevzu'u mesnet teşkil etmek üzere komün teşebbüslerinin yukarıda belirtilen esaslar dahilinde tefriki iktisadilik prensibi bakımından da bazı hususiyetlerin tesbitine imkân vermemektedir. Şöyle ki;

Kâr meselesi mevzubahis olmaksızın ammâ hukukuna istinat eden komün faaliyetlerinde rantabilitenin yeri yoktur. Bu nevi hizmetlerin ifasında iktisadilik ancak prodüktivite mevzu'unda tezahür eder. Burada prodüktivite muayyen bir masraf mukabilinde mümkün olabilen en fazla hizmetin görülebilmesi şeklinde ifade edilebilir.

İnhisar şeklinde sevkiidare edilen komün teşebbüslerinde ise, iktisadilik prensibi hem rantabilite hem de prodüktivite bakımından cari olmakla beraber, âmmenin mübrem ihtiyaçları bahis konusu olduğundan, kârın başka bir deyimle rantabilitenin makul hadlerde kalması zaruridir. Bu nevi belediye işletmelerine hakim olan veya olması lâzımgelen zihniyeti hususî sektördeki kooperatiflerle mukayese etmek mümkündür.

Hususî hukuk sahasında yer alan ve serbest ekonomi rejimine dahil bulunan teşebbüslere gelince; bunlarda iktisadilik prensibi hem rantabilite hem de prodüktivite bakımından cari olmaktadır. Şu iza-

hata göre; iktisadî noktai pazardan, belediyeleştirme mevzu'unda ehemmiyeti haiz teşebbüsler, komünlerin inhisar şeklinde veya hususî ekonomi rejimi içersinde cereyan eden faaliyetlerine tekabül eder. Filhakika sınaî ve ticarî karakterli bir teşebbüsün belediyeleştirilmesi için iktisadî bakımdan kullanılacak ölçünün şu şekilde ifadesi kabildir: Belediyeleştirmeye mevzu teşebbüs, işletme masraflarını karşıladıktan, başlangıç sermayesini muhafaza ettikten sonra kâr bırakmalı ve bu kâr vergilerin hafifletilmesine hizmet etmelidir (13). Başka bir ifade ile, komünlere ait sınaî ve ticarî teşebbüslerin benzeri mevzularda hususî şahıslar tarafından sevki idare edilen teşebbüslerdeki müsavi bir hasıla ile işletilmesi ve konjoktür hareketlerine intibak imkânının sağlanması icabeder. Bu da netice itibarile muayyen bir ölçüde komünlere faaliyet serbestliğinin tanınmasını lüzumlu kılar. Sınaî ve ticarî teşebbüslere giriştiklerinde, komünler için artık bir hükmi şahıs olmaktan ziyade müteşebbis sıfatını ihraz etmiş bulunmaları ehemmiyeti haizdir. Komünler, müteşebbis sıfatile faaliyette buldukları zaman herhangi bir sermaye dar kadar kâr et me imkânlarını bilmek mevki'indedirler. Gelirler ve giderler arasında muvazene temini komünleri de herhangi bir müteşebbis kadar ilgilendirmelidir. Sınaî ve ticarî teşebbüslerin işletilmesinde komünleri hususî müteşebbisten ayıran tek noktanın, kazanç düşüncesinin yanısıra, umumî menfaatlere hizmet etme endişesinin de yer almasında aranması lâzımdır (14).

D. Komün teşebbüslerinde kârla ve finansmanla ilgili meseleler

1 — Kâr meselesi

Hemen her memlekette belediye ekonomisine hakîm düşünceler arasında, komün iktisadiyatının terakkisi, belde sakinlerinin refah seviyesinin yükseltilmesi, âmme menfaatlerinin korunması ve faaliyet nevilerinin tâyinile alâkah mevzular müsterek meseleler halindedir. Bu meseleler ortasında gelişen belediye ekonomisine de hususî teşebbüslerin yolunu çizen verimlilik prensipleri istikâmet verir (15). Yani gerek prodüktivite ve gerekse rantabilite mevzuları komünlerin iktisadî ve sınaî teşebbüslerini yakından ilgilendirmektedir. Bu nevi teşebbüslerden kâr sağlama mevzu'una gelince; belediye ekonomisinin nihai gayesi kâr olmamakla beraber, kâr mevzu'u, sınaî ve ticarî teşebbüslerin iktisadî çalışıp çalışmadığını gösteren bir ölçü vasfından birşey kaybetmez. Esasen tatbikatta münakaşaya mevzu edilen husus kâr te-

(13) Bkz. N. Engin — E. Reuter, Belediye Maliyesi, Sahife: 216

(14) Bkz. Ernest Reuter, Komün Bilgisi, Sahife: 24

(15) Bkz. İdare Dergisi, Sayı: 181 Sahife: 105.

mini değil ve fakat kârın hudududur. İşletme masraflarını karşılayacak miktarda kâr temini, bu hududun asgarî haddidir. Prensip itibarile, komünlerin iktisadî ve sınaî teşebbüsleri, kâr mevzu'unu ve iktisadî çalışma metodlarını tamamiyle işletme muhasebesinde cari esaslara göre düşünmek mevki'indedir (16). Bu bakımdan, ihtiyat ve amortisman tefriki, yenilenme fonlarının tesisi, cari masrafların ve istikraz faizlerinin karşılanması gibi hususlarda teşebbüsü zaafa uğratmayacak tedbirlerin alınması kâr mevzu'u gözönünde tutulmak suretile mümkün olur. Esasen bu şekilde hareket edilmese, hizmetin aksaması düşünülemiyecği için, maruz kalınan zararların vergile telâfisi icabedecektir.

Gerek inhisar şeklinde gerekse hususî ekonomide cari esaslar dahilinde işleten sınaî ve ticarî teşebbüslerden kâr teminini haklı gösteren diğer sebepleri birkaç ana fikir etrafında toplamak kabildir: Bir defa bahis konusu teşebbüsler tarafından sağlanan hasılatın netice itibarile gene halk istifade etmektedir. Komünler, uhdelerine tevdi edilen müteaddit âmme hizmetlerini yerine getirebilmek maksadile, sınaî ve ticarî teşebbüslerin hasılatına muhtaç durumdadır. Bu suretle vergi hasılatile işletmelerden elde edilen gelirler mezcedilmek suretile komünler daha geniş malî imkânlarla sahip olabilmektedir. Vergileri artırmak merasime tâbi bulunduğuna ve bu imkânlar da mahdut olduğuna göre işletmelerden elde edilen hasılatın malî bakımdan büyük ehemmiyeti vardır. Bu itibarla, halkın mübrem ihtiyaçlarile yakından ilgili bulunan elektrik, su, havagazı ve münakale teşebbüsleri umumiyetle kârla işletilir.

Komün teşebbüslerinde kâr mevzu'u ile alâkalı olarak buraya kadar verilen izahat şu şekilde hulâsa edilebilir: Gayesi tamamiyle âmme menfaatine teveccüh eden içtimaî ve sıhî teşebbüslerde masrafların korunmasını bir prensip olarak kabul etmek mümkündür. Sınaî ve ticarî komün teşebbüslerinde ise kârı mutlak şekilde takyide lüzum yoktur. Netice itibarile, kâr mevzu'u, komünlerin kazançları, âmme menfaatile alâkalı masrafları ve vergi hasılatı arasında bir ahengîn bir muvazenesinin tesisile alâkalı bir mesele olarak tezahür etmektedir (17). Kazanç, masraf ve vergi arasındaki rasyonel bir muvazene tesisi için şu hususların gözönünde tutulması icabeder: Komünlerin ticarî ve sınaî teşebbüslerinde gaye kâr etmek değildir. Buna muvabil komünün gelir durumu, âmme hukukuna istinaden ifası gereken hizmetleri aksatacak derecede bir azalışa da maruz kalmamalıdır. Ay-

(16) Bkz. Ernest Reuter. Komün Bilgisi. Sahife: 121

(17) Bkz. İdare Dergisi. Sayı: 181 Sahife: 105 ve 121

rica, vergileri artırmamanın her zaman mümkün olmadığını hatırdan çıkarmamak lâzımdır.

Belediyeler ekonomisinde hareket noktası halk ihtiyaçlarının tatmini olduğundan, kâr mevzu'unun da ister istemez bu temel fikre göre ayarlanacağı tabiidir. Tatbik edilen tarifelerin, belde halkının hayat seviyesini ve istihsal imkânlarını artırma çarelerini gözönünde tutmak suretile hazırlanması zarureti de bu temel fikre dayanır.

2 — Finansman meselesi

Komün teşebbüslerinde finansman problemi teşebbüslerin kuruluşları ve işleyişleri sırasında ortaya çıkar. Kuruluş sırasında beliren finansman ihtiyacı ilk tesis masrafları dolayısıyla duyulur. Âdi bütçe kaynakları kifayet etmediği ahvalde, istikraz, tesis masraflarının karşılanmasında prensip itibarile normal bir kaynak sayılır. Buna mukabil işletme masraflarını karşılamak maksadile borçlanma terviç edilemez. Esasen her memlekette komün idarelerinin istikraz yapabilmeleri muayyen hükümlerle disiplin altına alınmış bulunur. Bu suretle borçlanma müddeti, ödeme şekli ve borçlanma yapılabilecek haller devlet tarafından önceden tesbit edilmiş bulunur.

Malî kaynakların durumu, komünler tarafından sevki idare edilecek sınaî ve ticarî teşebbüslerin ihdasına büyük ölçüde müessir olur. Bu itibarla ticarî ve sınaî teşebbüs kurulurken malî imkânlar daima gözönünde tutulur. Filhakika, bir kısım büyük teşebbüslerde, komünün malî vaziyetinin iyi olması da maksada kâfi gelmeyebilir. Bu takdirde devlet yardımı ile finansman ihtiyaçlarının karşılanması cihetine gidilir. Para kıymetinde vukubulan tahavvüllerin, teşebbüslerin finansman meselelerini güçleştiren bir durum ihdas ettiğini belirtmek yerinde olacaktır.

E. Komün teşebbüslerinde işletme şekilleri ve idare tarzları

Komünlerin ekonomik faaliyetlerinde görülen çeşitlilik, bu faaliyetlerle alakalı teşebbüslerin hukukî şekillerinde de tesir etmekte, binaenince muhtelif işletme tipleri ile karşılaşılmasına sebep olmaktadır. Bu bakımdan, belediyeleştirilen sınaî ve ticarî teşebbüslerin şekli, işin mahiyetine göre değişiklikler gösterir. Prensip itibarile, komünün kendisine en uygun gelen işletme şeklini seçebilmesi, belediye ekonomisinin inkişaf derecesile yakından ilgili bulunan bir husustur (18).

Pek mütenevvi idare usulleri bulunan işletmeler şekil bakımından üç tip üzerinde incelenebilir. Bahis konusu işletme şekilleri ve hususiyetleri aşağıda sırasile izah edilmiştir.

Basit işletme veya emanet usulü (19 ismile anılan idare tarzında, teşebbüsler, komünlerin kendi memurlarile idare edilir. Bu işletme şeklinde, teknik ve ekonomik tahavvülleri takip ve bu tahavvüllere intibak bakımından teşebbüs elverişli bir durumda değildir. Ticarî ve sınaî teşebbüsler için emanet usulü bu bakımdan elverişli görülmez. Bu itibarla işletmenin mesuliyetini taşıyan alâkalı idarî şubenin muâyyen bir ölçüde serbest hareket edebilmesini mümkün kılmak suretile mevcut mahzurların telâfisine çalışılır. Komünlerin, teşebbüslerini kendi ajanları vasıtasile idare etmesi tatbikatta, en yaygın şekil olarak görülür. Halkı komünle teşriki mesaiye sevketmesi itibarile emanet usulü demokratik bakımdan iyi bir usul sayılmaktadır.

Muhtar işletme (20) ve komün şirketi isimleri altında anılan idare tarzlarını da ayrı bir işletme şekli altında mütalâa etmek kabildir. Bu işletme şekillerine bilhassa elektrik enerjisi istihsali maksadile birkaç komün tarafından girilen sınaî teşebbüslerderastlanmaktadır. Sermaye temini ve tarife tesbiti bakımından muhtar işletmeler ve komün şirketleri çok daha müsait durumlarda bulunur. Komün şirketleri, hususî hukuk hükümlerine göre çalışır.

Belediyeler ile hususî şahıslar tarafından birlikte sermaye koymak suretile meydana getirilen diğer bir işletme şekline karma şirket ismi verilir. Hususî şahıslarla komün idarelerinin sınaî ve ticarî teşebbüslerde işbirliği etmeleri, ancak fazla gelişmiş komün ekonomilerinde düşünülebilir. Komünleri karma şirket kurmaya teşvik eden sebep, karma şirketin faaliyet mevzu'u ile âmme menfaatleri arasındaki rabıttır. Halka iyi hizmet edebilme ve onun menfaatlerini koruma arzusu, komünleri, hususî şahıslar tarafından işletilen bir kısım teşebbüslerin sevki idaresine iştirake sevketmiştir. Ticarî usullerin tatbiki, teşebbüs ve hareket serbestisinin temini, malî riskin azalması gibi sebepler, hizmetlerin karma şirketler vasıtasile daha iyi yürütülmesini mümkün kılmakla beraber, belediye ekonomisine istikamet veren prensiplerin zaafa uğraması bakımından bu işletme şekli tenkitlen kurtulamamıştır. Nitekim, tatbikat, karma şirketlerin ilk tatbik edildikleri zaman telkin ettikleri emniye hissini zamanla zayıflatıklarını göstermektedir. Bununla beraber, komün işletmelerinde müşahe-

(19) La régie Simple

(20) La régie autonome

de edilen mahzurları bertaraf etmesi bakımından karma şirketin makul bir işletme şekli olduğunu kabul et memek mümkün değildir. Komünlerin, devlet ve vilâyetlerle birlikte büyük milli şirketlerde hisse sahibi bulunmaları da karma şirket şeklinin hususî bir tatbikatı olarak mütalâa edilebilir.

Modern ve tekâmül etmiş bir belediye ekonomisinde iktisadî teşebbüslere hakim olan işletme siyaseti içtimaî maksatlarla yakından ilgili bulunur. Komün teşebbüsleri tarafından tatbik edilen ücret miktarları ve çalışma şartları hususî teşebbüslere de örnek olmak durumundadır. Bu bakımdan muhtelif komün teşebbüslerine hakim işletme siyaseti terbiyevi tesirler icra etmekten de geri kalmaz.

Buraya kadar komünlerin ekonomik faaliyetlerine dolayısıyla sınaî ve ticarî karakter taşıyan teşebbüslerine ait meseleler ve bu meselelerle alâkalı prensipler topluca tetkik edilmiş bulunmaktadır. Şimdi de aynı mevzu'un hususiyet gösteren başlıca memleketlerdeki tatbikatı topluca gözden geçirilecektir.

II. Yabancı memleketlerde komünlerin sınaî ve ticarî faaliyetlerine ait tatbikat (21)

Muhtelif memleketlerdeki komün hayatının hususiyetleriyle alâkalı metodlu ve örnek çalışmaların muhdut olması sınaî ve ticarî karakter taşıyan belediye teşebbüsleri üzerinde de mukayeseli etüt yapma imkânlarını bizzarur daraltmaktadır. Bahis konusu teşebbüslerin tatbikattaki durumlarını topluca gözden geçirmek bakımından; bir kısım memleketleri tarihî gelişme, millî ve mahallî hususiyetler, iktisadî ve içtimaî bünye itibarile guruplara ayırmanın mümkün olacağını düşünüyoruz. Bu itibarla, Anglosakson memleketleri, merkezi Avrupa memleketleri ve lâtîn Avrupa memleketlerinin üç ayrı gurup halinde tetkiki kabildir. Aşağıda, bu guruplarda yer alan memleketlerin tipik örnekleri nazarı itibara alınmak suretile tatbikatta carî hususiyetlerin belirtilmesine çalışılmıştır.

A. İngiltere ve A. B. D.ndeki tatbikat

Belediyeleştirme hareketlerinin vatani İngiltere olmuştur. Geçen yüzyılda vukubulan sanayi inkılâbı ile birlikte büyük şehirlerin tees-

(21) Bu mevzuda istifade edilen kaynaklar.

— Bkz. Alt notu. 4 ve 5

— Fransa için. Bkz. Jean Tétreau, Les entreprises économiques des communes.

süsü, komün idarelerini bilhassa halkın sıhhatile alâkalı ekonomik müesseselerle alâkalanmaya sevketmiştir. Hususî teşebbüsün fazla kâr ve yüksek fiat politikasından doğan fena tatbikat bu alâkayı artırmıştır. Sâri hastalıkların yaptığı tahribat üzerine belediyeye tevdi edilen su işletmelerini müteakip 1870 de gaz ve yakın münakale mevzu'u ile alâkalı olarak 1890'da tramvay işletmeleri komünlerin faaliyet mevzuları arasına girmiştir. Mezbahalar ve haller istisnasız şekilde belediyelerin idaresine tâbi tutuldu. İngiltere'de ekonomik mahiyetteki komün işletmeleri vazife ve gaye itibarile başka memleketlerdeki benzerlerine nazaran farklılıklar gösterir. Birdefa hukukî ve iktisadî mülâhazalar halk efkârında yer etmiş ferdiyetçi telâkkilerden mülhemdir. Bu itibarla İngiltere komünleri ferdiyetçi sistem içinde yer alırlar. Konu, hukukî bakımdan ele alınırsa, komünlerin ancak teamül hukukunun ve hususî kanunların verdiği imkânlar dahilinde iktisadî faaliyetlere girişebileceği anlaşılmaktadır. Kanunda aksine bir hüküm bulunmadıkça, ancak üst makamın tasvibile ekonomik işletme kurulabilenkte, bahis konusu müsaade iktisadî karakter taşıyan mevzular için kolay verilmemektedir. Bununla beraber, bilhassa harp devreleri sonunda beliren içtimaî fikirler hususî menfaatleri umumî menfaatlere tâbi kılarak mevzuatta yeniliklere yol açmakta, netice itibarile belediyeleştirme hareketlerinin inkişafına zemin hazırlamaktadır. Meseleye iktisadî yönden bakılacak olursa, hakikî ticarî ve sınaî karakterini kaybetmeyen mevzularda belediyeleştirmenin mümkün bulunduğu ifade edilebilir. Bu itibarla, belediye iktisadiyatı ile alâkalı hususlarda komünlerin salâhiyetleri sıkı bir tahdide tâbi tutulmaktadır. Bu konuda umumî efkârın tatbikata yol çizen telâkkileri şu şekilde hülâsa edilebilir: Komünler, ekonomik ehemmiyetlerini kaybetmiş teşebbüsleri işletmeli, bir rekabet unsuru haline gelmekten kaçınmalı ve kâr gayesi gütmemelidir. İngiltere'de, işletmeler ayrı bir mali idareye tâbi olmakla beraber tüzelkişilik hukukundan istifade edememektedir.

Birleşik Devletlerdeki tatbikat da ferdiyetçi sisteme göre inkişaf etmiştir, hattâ bu memlekette ferdiyetçi telâkkiler İngiltere'ye kıyasla çok daha ileridir. Mevzuat, federal sistem dolayısıyla muhtelif devletler arasında çeşitli değişiklikler göstermekle beraber, tatbikata istikamet veren esasları şu şekilde hülâsa etmek kabildir: Komünler, herşeyden önce bir siyasî uzviyet teşkil ettikleri için ticarî ve sınaî faaliyette bulunmamalıdır. Kaldı ki bu mevzuda muvaffak olmaları da esasen mümkün değildir. Belediyelerin ekonomik faaliyetleri, âmme menfaatle alâkası açıkça, tesbit edilen mevzularda inhisar etmelidir. Komün işletmelerinde kâr mevzubahis değildir, icabında açıklar vergi-

ler vasıtasile kapatılır. Bu esaslara bağlı olarak ticarî ve sınaî faaliyetler arasında yalnız su, elektrik ve havagazı teşebbüsleri komünler tarafından işletilmektedir. Münakale vasıtalarını nadiren belediyeler sevkiidare eder. Bir kısım belediyelerin mesken politikası zaruretleriyle inşaat işlerine giriştikleri de görülmektedir. Komünlerin hususî teşebbüslere mali iştirakleri mümkün değildir.

Netice itibarile, İngiltere ve Birleşik Devletlerde komün işletmelerinin âmme menfaatine hadim müesseselerden farklı olmadığı ifade edilebilir. Teşebbüslerin masrafları karşılayacak şekilde işletilmesi esastır. Kâr, tarifelerin veya vergilerin indirilmesini teşvik eder.

B. Almanya'daki tatbikat

Bu memlekette, komünlerin, tarihi inkişafı boyunca daima belde sakinlerinin iyiliğine çalışılmış olması, belediyelerin ekonomik faaliyetlere girişebilmesi için müsait bir psikolojik zemin hazırlamıştır. Komünlere yükletilen vazifelerin çokluğu, siyasî ve iktisadî faaliyetlerde ahenkli bir beraberlik teessüsüne imkân vermiştir. Halk efkârı, umumun menfaati ve refahı ile alâkalı bütün ekonomik faaliyetlerin komün teşebbüsleri tarafından icrasını müsait karşılamıştır. Bu itibarla, hususî kanunlarla muayyen şahıs veya müesseselere bırakılmış olmadıkça komünler sınaî ve ticarî faaliyetlerde bulunma hususunda geniş imkânlarla sahiptir. Bir kül teşkil eden umumî ekonomi içinde belediyelerin ekonomik faaliyetleri tabii görülmekte ve iktisadî sistem daha yüksek bir taazzuva eriştikçe monopol şeklindeki idarelerin çoğalması itirazı mucip olmamaktadır. Zira, bu nevi inhisar teşebbüsleri âmme menfaatlerinin korunmasile vazifelendirilmiştir. Sınaî ve ticarî karakter taşıyan teşebbüslerin ihdasında, komünler, belde sakinleri arasındaki kollektif tesanüt anlayışından faydalanırlar. Bu suretle, belediyelerin iktisadî hayata iştiraki hiçbir güçlüğü maruz kalmamaktadır. Sınaî ve ticarî teşebbüslerde tatbik edilen sevki idare prensipleri ve teşkilât metotları hususî teşebbüslerdekinin aynıdır. Kâr meselesine gelince, prensip itibarile bu işletmelerde kâr gayesi güdülmemekle beraber, münakale hizmetlerinde ve kredi müesseselerinde kâr normal karşılanmaktadır.

Su ve havagazı teşebbüsleri asrın başındanberi komünlerin eline geçmiştir. Bilâhare elektrik de komünler tarafından kurulan şirketler tarafından istihsal edilmeye başlanmıştır. Münakale mevzu'u, komün faaliyetleri arasına daha geç girmiştir. Antrepolar, sigorta müesseseleri, tiyatrolar ve konser salonları ticarî ve sınaî karakter taşıyan bele-

diye işletmeleri arasında yer alan başlıca örneklerdir. Almanya'da sınaî ve ticarî komün teşebbüllerine istikamet veren prensiplerin Avusturya, İsviçre ve Holanda'daki tatbikata da uyduğu ifade edilebilir.

C. Fransa'daki tatbikat

Ferdiyetçi fikirlerin tesiri altında, umumî efkâr, komünlerin ticarî ve sınaî faaliyetlerini uzun zaman desteklememiştir. Bu nevi işletmelerin muhtaç olduğu hareket serbestisinin ancak hususî hukuk sahasında temin edilebileceği kabul edilmiştir. Halkın sıhhatile alâkâlı mevzulardan başlamak üzere bilhassa harbin doğurduğu fevkâlade vaziyetler karşısında belediyelerin faaliyet sahaları gittikçe genişlemiştir. Umumî efkârda vukua gelen değişiklik, mevzuatta uzun zaman süren kararsızlığın da giderilmesine sebep olmuştur. Âmme menfaatine yararlı sınaî ve ticarî teşebbüsler, artan hizmetler karşısında komünlerin muhtaç bulunduğu varidatın da teminine yararlı müesseseler olarak mütalâa edilmeye başlanmıştır. Komünler, bu nevi teşebbüslere ortak olmakta, aynı zamanda inhisar şeklinde çalışma imkânlarını da hazırlamaktadır. Menfaatlerine uygun geldiği takdirde, müteaddit komünlerin birlikte idare etmek üzere teşebbüsler kurmaları da mümkündür. Belçika'daki tatbikat da birçok bakımlardan Fransadaki tatbikata benzemektedir.

III. Memleketimizdeki tatbikat

Batı memleketlerindeki örneklerle bakıldığında, ticarî ve sınaî teşebbüslere sahip olmanın ve bunların işletmenin modern belediyeçiliğinin hususiyetleri arasında yer aldığı müşahede edilir. Bu itibarla belediyelerin idarî bünyeleri ve usulleri de iktisadî teşebbüslerin icaplarına uymak zorunda kalmıştır. Acaba bu esas temayül karşısında memleketimizdeki durum nedir ve ne olmuştur? Bizde beledî idareler, kuruluşları itibarile asırlık bir maziye sahip bulunmakla beraber, siyasî ve idarî rolleri bakımından daima tecrübesiz kalmışlardır. 1876 tarihli kanun, sınaî ve ticarî teşebbüslere girişmek hususunda belediyelere imkânlar hazırlamış değildir (22). Ancak 1930 yılından sonra belediyelerin de hususî teşebbüs çerçevesinde mütalâa edilen faaliyetlere girişmek imkânına sahip oldukları görülür. Bu gecikmeyi çeşitli sosyal ve iktisadî sebeplerle izah etmek kabildir. Ticarî ve sınaî faaliyetin hor görülmesi, dinî müesseselerin terakkiye engel muhafazakâr telâkkilere

(22) Bkz. N. Ergin — E. Reuter. Belediye Maliyesi. Sahife: 1115

kıymet vermesi gibi sebepler altında, şahsî teşebbüs, uzun zaman memlekette itibar görmemiş, müteşebbis sınıf yetişmemiştir. İktisadî kalkınma gayretleriyle birlikte başlayan sanayileşme hareketleri ve bunun tabii neticesi olarak köylerden şehirlere akın devamlı bir mahiyet aldığı takdirde komünlerden beklenen hizmetler de çoğalacak ve belediyelerin teşebbüs imkânları da genişleyecektir (23). Demokratik müesseselerin inkişafı, kültür ve gelir seviyesile birlikte ihtiyaçların çoğalması buna ayrıca müessir olacaktır.

Memleketin kendine has hususî şartları, belediyeleri, devlet gibi, birçok yeni eserlere yol açan bir müessese haline getirmektedir. Bu bakımdan, ekonomik teşebbüslere girişmek hususunda, bizim belediyelerin, batı memleketlerinde mevcut güçlüklerle karşılaşması bahis konusu değildir. Böyle bir durum, belediyeler tarafından girişilecek sınaî ve ticarî faaliyetlerin aynı zamanda kültür bakımından icra edeceği tesirler sebebiyle meydana gelmektedir.

Komün teşebbüslerinin faaliyet sahası bizde de kanunla çizilmiştir (24). Alâkalı metinlerde mecburî ve ihtiyarî olarak tefrik edilen işler, belediyelerin bir iş ve salâhiyet rehberi durumundadır (25). Faaliyet sahalarının tâyinine istikamet veren hukukî noktai nazarın tadat prensibi yanısıra umumiyet prensibine de yer vermesi, sınaî ve ticarî teşebbüslere girişmek hususunda nazari olarak komünlere geniş imkânlar hazırlamaktadır. Ancak, mali imkânların mahdut bulunması ve kanunda tadat edilen mecburî hizmetlerin birinci plânda yer alması umumiyet prensibinin tatbik kabiliyetini daraltmaktadır (26). Bu itibarla, batı memleketlerinde belediyelerin klâsik iktisadî teşebbüsleri arasında yer alan elektrik ve bilhassa havagazı gibi zarurî ihtiyaç maddeleri ve yakın münakale hizmetleri dahi Türkiye'de yaygın bir hale girememiştir.

Merkezî hükümetle belediyeler arasında cari bu günkü mali münasebetler komün gelirlerinin çok az elâstikiyeti haiz olduğunu göstermektedir. Bu sebeple, mevcut imkânlar ve ihtiyaçlar gözönünde tutulmak suretile belediyeler tarafından girişilecek sınaî ve ticarî teşebbüsler gelir temini bakımından ehemmiyetli faydaları sağlayacak tek

(23) Bkz. E. Kurnow - Birleşik Amerikada ve Türkiyede Mukayeseli mahalli idareler Maliyesi ile ilgili meseleler. S. B. F. Dergisi cilt X yıl. 1955 Sayı 4

(24) — 1580 sayılı Belediyeler Kanunu — 442 sayılı köy kanunu.

(25) — Belediyeler Kanunu. Md. 15 ve 16.

— Köy Kanunu. Md. 13 ve 14.

(26) Bkz. Fehmi Yavuz. A. g. e. Sahife: 36.

yol gibi görünmektedir. Meselâ, küçük ve orta şehirlerde otel ve sinema teşebbüslerinin belediye faaliyetleri çerçevesine kolayca ithali mümkündür. Ancak, bu yolda başarı sağlanabilmesi, modern işletmecilik prensiplerine uygun sevki idare usullerinin benimsenmesi ve bu usulleri tatbik müktedir personelin temini veya yetiştirilmesile mümkün olabilir. İşletme prensiplerine uygun, bütçe, kontrol plânlama ve hesap tutma hususlarında hali hazır mevzuatın kifayetsizliği de aşıkârdır. Memleket realitelerinden seçilmiş biriki misalle, bu düşünceleri müşahhas kılmak kabildir. Marmara havzasındaki mühim vilâyet merkezlerinden birisine ait belediye idaresinin, civardaki büyük bir fabrikadan müsait fiatla, satınaldığı elektrikten kâr sağlayacak durumda olduğu halde, zarar ettiği görülmüştür. Yeniden bir sokağın aydınlatılması dolayısıyla girilen tesis giderlerinin tamamı o yılın masrafı gibi mütalâa edildiği için alâkalı hesap dönemi zararla kapanmış bulunmakta di. Kifayetsiz bir muhasebe teşkilâtının abonelerden muntazam şekilde tahsilât yapamıyacak hâlde bulunması sebebiyle zamanında yenilenmeyen tesisatın tevhit ettiği cereyan kaybı da mevcut zararı artıran bir âmil oluyordu. Buna mukabil, batı anadolunun bilhassa tütün istihsalile tanınmış bir kazasındaki uyanık ve mütegebbis belediye idarecileri, satın aldıkları iki adet kamyonla, yılın müsait mevsiminde bir kaç ay nakliyatçılık yapmakla hem kamyonların bedelini ödemişler hem de kazada itfaiye teşkilâtının kurulmasını sağlamışlardır.

Memleketimizde halen cari kontrol tatbikatı masraf ve varidat muvazenesini temine matuf bir formaliteden ileri geçememiştir. Bu tutum, kontrolün ekonomik cephesini tamamen ihmal etmektedir. Belde halkının ihtiyaçları gözönünde tutulmak suretile, kazanç getiren komünal teşebbüslerin tesisine ehemmiyet verilmesi bir zarurettir. Gerek devletçe yapılacak yardımların gerekse İller Bankasından sağlanacak kredilerin kâr getirecek teşebbüslere muayyen bir program dahilinde tahsisi belediyelerin malî kudretlerini büyük ölçüde arttırabilir. Ancak, batı memleketlerindeki belediye teşebbüslerinde cari esasın fazla varidat ve azamî iktisat olduğu gözönünde tutulursa, belediyelerimizin her şeyden önce iktisadî idare bakımından rüştlerini ispat etmek mecburiyetinde buldukları da bir vakiadır.

Halen belediyelere ait sınaî ve ticarî teşebbüslerin miktar ve nevi itibarile umumî seyrini gösteren istatistiklerin bulunmaması, belediye teşebbüslerinin umumî inkişafı hakkında bir fikir edinilmesine mani olmaktadır. Bahis konusu teşebbüslerden bir kısmının belediye bütçelerin-

de topluca yer alması, bir kısmının ise katma bütçelerle idare edilmekte oluşu istatistiki bilgilerin hazırlanması bakımından ehemmiyetli çalışmalarını icabettirecek mahiyettedir. Bu ihzarî çalışmalar ayrıca her işletmenin iktisadî ve mali bünyesile alâkalı mutaları gösterecek şekilde yapılabildiği taktirde, belediye teşebbüsleri hakkında isabetli tahlillerin icrası da mümkün olabilir. Teşebbüslerin ayrıca hangi işletme şekillerile idare edildiklerini bilmek de fayda sağlayacaktır. Zira, belediye ekonomisinin inkişaf derecesile işletme şekilleri arasında sıkı bir rabita mevcuttur.

İstanbul, Ankara ve İzmir belediyeleri gibi büyük belediyelerin gelir bütçeleri tetkik edildiğinde, sınaî ve ticarî karakter taşıyan teşebbüsler arasında şehir içi münakale işletmelerile elektrik, havagazı ve su işletmeleri müşterek bir karakter taşımaktadır (27). Ankara'da çiçek ve fidan satışı, İstanbulda turizm endüstrisi çerçevesinde mutalâa edilen bahar ve çiçek bayramı, plâj, sergi ve spor tesisleri gibi faaliyetler hususiyet taşıyan ticarî ve sınaî işler olarak dikkatini çekmektedir. Aynı mahiyetteki diğer bir kısım mevzuların ve iştiraklerin ise ismen mevcudiyeti görülmekle beraber gelir hanelerinin boş bulunduğu müşahede edilmektedir (28).

Temsil ettikleri bölgelerin hususiyetlerine binaen zirai bir karakter taşıyan Adana, sınaî bir karakter taşıyan Karabük, turistik bir karakteri haiz Bursa ve ileri bir kıyı kasabası olan İskenderun belediyelerine ait bütçelerin gelir bölümleri karşılaştırıldığında, (29) sınaî ve ticarî faaliyetlerin umumî durumu bakımından dikkatini çeken farklar göze çarpmamaktadır.

Türkiyede yekûn belediye varidatında bütün işletme nevelerinden elde edilen hasılatın payı % 9 nisbetile ifade edildiğine göre sınaî ve ticarî karakter taşıyan teşebbüslerden temin edilen gelirlerin % 9 nisbetinin de altında kaldığı izaha muhtaç değildir (30). Halbuki, belde sakinlerinin refahı ile yakından ilgili bulunması sebebiyle; komün teşebbüslerinin, mahalli ihtiyaçlara muvazi şekilde muayyen bir program çerçevesinde geliştirilme çarelerinin aranması üzerinde ehemmiyetle durulmaya lâayık bir memleket meselesi halindedir.

(27) Bkz. İstanbul, Ankara ve İzmir belediyelerinin 1956 malî yılı gelir bütçeleri.

(28) — Ankara Belediyesine ait misaller: Ankara çimento satış T. A. Ş., Halk Sandığı, İmar Limited Şirketi.

— İstanbul Belediyesine ait misaller: 1956 malî yılı bütçesi. Sekizinci kısım: mülkler ve kurumlar geliri.

(29) Bkz. Adı geçen belediyelerin 1956 malî yılı bütçeleri.

(30) Bkz. Altı notu: 23 E. Kurnow. Adı geçen etüt.