TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL : 66 HAZİRAN 1994 SAYI : 403

İÇİNDEKİLER

Dr. A. Nihat DÜNDAR	Polis Gözüyle Çocuk Süç ve Suçluluğunun Önlenmesi
Hasan ÖZHAN	Belediyelerde Personel İstihdamı, Sayısal Dağılımı, Sorunları ve Çözüm Önerileri
Doç.Dr.Zerrin TOPRAK KARAMAN	Kamu Hizmetlerinde Verimliliğin Sağlanmasında Alternatif Kurum Olarak Vakıflar
Doç.Dr.Firuz Demir YAŞAMIŞ	Çevre Yönetiminin Kuramsal Temelleri
Doç. Dr. Güngör ERDUMLU	İngiltere'de Kamu Yönetimi Reformları
Mehmet ÇELİK	Belediyelerde İmar Planlarının Önemi ve Tadilatıyla İlgili Uyulması Gerekli Hususlar
Murat KOCA	Derneklerin Denetimi
M. Ulvi SARAN	Almanya'da Hukuki Devrim : Yeniden Birleşen Almanya'da Özelleştirme ve Pazar Ekonomisi
Hüseyin EREN	Yönetimde Merkeziyetçilik, Adem-i Merkeziyetçilik ve Özerklik - Denetim
Musa CEYLAN	Demokrasi ve Gizlilik
Ali KUYAKSİL	Yönetimin Verimliliği
Mustafa Lütfi ŞEN	Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması
Hüseyin ÜRÜN	Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunun Gerekliliği ve Anayasa Mahkemesinin Bir Tümcesinin İptal Kararı
Eyüp ZENGİN	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye (Yerel Açıdan Karşılaştırma)
Sırrı UYANIK	İngiliz Yerel Yönetimlerinde Ombudsman Denetimi
Abdurrahman SAVAŞ	Valiler : Liderlik Siyaseti
MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR	
Mehmet ALDAN	Ali Kemali Paşa
HABERLER	İçişleri Bakanlığı'ndan Haberler
MEVZUAT	
Nilüfer ALTUNBULAK	1 Nisan 1994 - 30 Haziran 1994 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

KAMU HİZMETLERİNDE VERİMLİLİĞİN SAĞLANMASINDA ALTERNATİF KURUM OLARAK VAKIFLAR

Doç. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN*

GİRİŞ

İnsanlık tarihinde çeşitli yönleriyle dikkati çeken vakıflar, ulusların zaman içinde genel işlere (hizmet) ve menfaatlere olan ilgisinin göstergesidir. Vakıf, Türklerin de hayatında yer almış; dinî, ilmî, sosyal ve ekonomik kurumlarının başında gelmiştir. Günümüzde de önemi kabul edilmekte, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde Vakıf kurumundan yararlanılmaktadır.

Vakıf kurumunun ortaya çıkabilmesi için, topluluğun yerleşik hayata geçmesi ve bu toplulukta çağın gereklerine şahsın mal varlığının olması başka bir ifadeyle özel mülkiyetin tanınması gerekli görülmektedir. Vakfa benzer kurumlar eski kavimlerde çok defa dinî nedenlerle doğmuştur. Bu nedenle de vakıf denildiğinde genelde, konusu dinî hizmetler olan ve hatta İslâm Hukukundan doğmuş bir kurum anlaşılmaktadır. Aslında gerek Türk, gerekse diğer toplumlarda vakıflar İslâmiyetten sonra geliştirilmekle birlikte, daha önceki devirlerde ortaya çıkmıştır. İyiliğe yönelik tüm tasarruflar bütün dinlerde kabul gördüğü ve desteklendiği için şüphesiz amacında hayrî gaye yer alan vakıf din ile ilişkilendirilebilir. Bununla beraber, vakfı tamamen dinî ölçüler içinde değerlendirmek de mümkün görünmemektedir.

Vakıfların gelişim sürecinin incelenmesinden de anlaşıldığı gibi, ilk zamanlardaki ihtiyaçların günümüz kamu hizmetlerine olan talep çeşitliliği ile karşılaştırılamıyacak ölçüde azlığı, vakıf hizmetlerinin de sınırlı sunulmasına yol açmıştır. Ancak sosyo-ekonomik hayat değiştikçe ve geliştikçe vakıf hizmetlerinde de çeşitlilik ortaya çıkmıştır.

Bu çalışmada kapsamlı bilgi gerektiren ancak, özellikle vakıfların kaynağı konusunda, yer yer tahminlerden öteye gidemeyen açıklamalarla sınırlı kalındığından yani bir şeyler yaratmaktan çok, anlamaya çalıştık.

Bireylerin ve toplulukların giriştikleri kimi işler kamu hizmeti haline konulacak ölçüde önemli sayılmamakla beraber, idarece kamuya yararlı görüldüğünden, diğer özel faaliyetlerden farklı muamele uygulanabilir. Nitekim kazanç gayesi

* Dokuz Eylül Üniversitesi, İk. İd. Bil. Fak. Kamu Yönetimi Bölümü.

olmayan eğitim, kültür ve sosyal yardım konularında çalışan dernek ve vakıfların faaliyetleri kamu yararını sağlamaya yöneldiğinden, idare bu gibi kuruluşların işleyişlerini kolaylaştırmayı desteklemeyi ve korumayı birçok bakımdan elverişli bulmaktadır. Aşağıda vakıf sistemi, tarih içinde devlet hizmetlerine olan katkısı dikkate alınarak incelenmiştir.

I — VAKIF KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

Toplumların tarihteki özelliklerine bağlı olarak kurdukları vakıflar çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Tanımların hepsini sıralamak değil, ancak okuyucuya bir fikir vermek amacıyla aşağıda bir kaç tanıma yer verilmiştir.

A. Vakıf Kavramı

Vakfe; Arapça hapsetme,[1] durma, durdurma, hareketten alıkoyma, dinlendirme anlamlarına gelmektedir. Çoğulu "evkâf", vakfeden ise "vâkıf"tır. İslam Hukukuna göre Vakıf; "çıkarları halka ait, bir malın ebedî Cenab-ı Hak(kın) mülkü hükmünde olmak üzere başkasının mülküne geçirilmesinin ve mülk edinilip sahiplenilmesinin yasaklanmasıdır".[2] Şakir Berki vakfı; "para ve malların işletilmesi gibi çağdaş ekonomi ve ticaretin gereği, hatta temeli bulunan önemli bir esası fikir alanında uygulamaya geçiren, servetlerin işlemez ve verimsiz kalmalarına izin vermeyen bir teşebbüs"[3] olarak tanımlamıştır. Bu tanım günümüzdeki vakıf anlayışına da uygun görünmektedir. Benzer olarak, "Vakıf müessesesi, bütün İslam âleminde asırlarca yaşamış ve hayatın günlük hadiseleri ile sıkı sıkıya bağlı kalmış, ekonomik ve sosyal hayat üzerinde derin tesirleri olan dinî, hukukî ve ekonomik bir müessesedir"[4] tanımı yapılmıştır. Medenî Kanuna göre ise, vakıf "başlıbaşına mevcudiyeti haiz olmak üzere, bir malın belli bir gayeye tahsisidir" (md. 73/1, değişik 903) hükmüyle tanımlanmış, aynı maddenin ikinci fıkrasında da "Bir mamelekin bütünü veya gerçekleşmiş veya gerçekleşeceği anlaşılan her türlü geliri veya ekonomik değeri olan haklar vakfedilebilir" hükmüyle, vakfın konusu ve gelir yönüne değinilmiştir.

1 Hz. Peygamberden aktarılan "ihbes aslehu ve sebbil semerehu"; aslını elinde tut, meyvesini/gelirini hayır yoluna sarfet, şeklindeki hadisin, İslâmda vakıf için ilk işaret olduğu söylenmektedir : Neşet Çağatay; "Osmanlı İmparatorluğunda Riba, Faiz Konusu, Para Vakıfları ve Bankacılık", Vakıflar Dergisi, Sayı. IX, Ankara, 1971, s. 49. Ancak bu ifadenin vakıf anlamını tam vermediği, İmamiyye Mezhebinde "Habs" teriminin "vakf"dan farklı anlam taşıdığı "hasb"dan geri dönmenin mümkün olduğu belirtilmektedir : Hüseyin Hâtemi; Önceki ve Bugünkü Türk Hukukunda Vakıf Kurma Muamelesi; İstanbul Üniv. Yayını. 1434, İstanbul, 1969, s. 33.

2 Vakf; "menfaati ibâdullaha âid olur veçhile bir aynı Cenâb-ı Hakk'ın mülkü hükmünde olmak üzere temlik ve temellükden mahbus ve memnu" kılmaktır : Hâtemi; a.g.e., s. 39'dan Ömer Hilmi, Ithafül ahlâf fi-ahkam-il-evkaf, İstanbul, 1307, s. 2.

3 Hasan Güneri; "Azınlık Vakıflarının İncelenmesi", Vakıflar Dergisi, Sayı. X, Yıl. 1973, s. 84.

4 DPT, V. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas komisyonu Raporu, VAKIF, Yayın No: 1899, Ankara, 1983, s. 10.

Vakıf tanımlarında yer alan unsurlar görüldüğü gibi "çıkarları halka ait olmak", bir malı "sürekli" halkın istifadesine sunmak, "ekonomik ve sosyal fayda" yaratmaktır. Ancak bu unsurlar arasında "hemşerilik bilinci" başka bir ifadeyle "katılım" yer almamaktadır. Kanımızca, vakıf müessesesinin en önemli unsuru yerel düzeyde fayda sağlayarak hizmeti sahiplenme duygusunu geliştirmesidir. Bize göre, Vakıf; Devletin dışında, tüzelkişilik yaratılarak yalnızca "kamu yararına" hizmet görülmesidir. Bu sistemin yerine getireceği hizmetler, topluluk (yerel) yararına olabileceği gibi toplum (devlet) yararına da gerçekleşebilecektir. Mamafih bu hizmetler ilmî fayda-maliyet analizleriyle belirlenmelidir. İleride bu konuya tekrar döneceğiz.

Vakıf kurulurken[5] din unsuru dikkate alınmamakla birlikte, "kanuna, ahlâka ve âdaba veya millî menfaatlere aykırı olan veya siyasi düşünce veya belli bir ırk veya cemaat mensuplarını desteklemek gayesi ile kurulmuş olan vakıfların tesciline karar verileme(yeceği)" (M.K. 74/2) hükme bağlanmıştır. Başka bir ifadeyle siyasî nedenlerle yabancılara vakıf yapılması doğru[6] bulunmamıştır. Ancak uygulamada yabancı vakıflarının ülkemizde kurulduğu ve yabancı tâbiiyetlerini Devlete kabul ettirdiği görülmektedir.

Vakfolunan mal yararlanma itibariyle iki kısımda incelenmektedir. Biri malın kendisinden yararlanma, diğeri ise gelirinden yararlanmadır. Okul, kütüphane, cami, hastane, misafirhane... gibi yerler "mal" olarak, vakfa gelir getiren yerler ise, arsa, mezra, orman... gibi bina değil ancak gelirinden faydalanılan yerlerdir. İlkine hayrat, ikinciye ise akar denilmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, vakıf kurmak için faydasına ve genel ihtiyaca göre gerekliliği esas alınmakta ancak ayrıntılar toplumun tercihlerine bırakılabilmektedir. Vakıf hizmetlerinden yararlandırma için genel kabule göre, kamuya yapılmış köprü, kütüphane gibi vakıflardan yararlanma için yoksul olmak gerekmemektedir. Ancak imârethane ve hastane gibi vakıflardan yararlanmak için bu şart gereklidir. Ancak yalnızca zenginlerin yararlanabileceği bir

5 Vakıf, "noterlikçe resen düzenlenen resmî senetle veya Türk Medeni Kanununun 478 ve müteakip maddeleri gereğince vasiyet yoluyla kurulur" (Tüzük. md. 3). Bu hüküm MK. md. 74/1'de "Vakıf resmî senetle veya vasiyet yolu ile kurulur..." şeklindedir. Osmanlı döneminde Vakıf; tescil, vasiyyet ve fiili hareketle kurulmaktaydı. Vâkıf, hâkime müracaat edip, vakıf kurmak isteğini bildirir, hâkim vakıf için gerekli şartların bulunup bulunmadığını araştırır, sonuç olumlu ise, şahitlerin huzurunda ve onların iştiraki ile vakfı karara bağlayıp tescil ederdi. Müslüman olmayanlar tarafından tesis edilenler de, bütün vakıfların şer'i mahkemelerinde tescili şarttı : Ziya Kazıcı; İslamî ve Sosyal Açıdan Vakıflar, Marifet Yayınları : 42, İstanbul, 1985, s. 28; Ayrıca bkz. Hüseyin Hâtemi : Medenî Hukuk Tüzelkişileri, C. 1, İstanbul Üniv. Yayını, 2280, İstanbul, 1979, s. 430, dipnot 518.

6 Yabancılara vakıf yapılması, "bir topluluğun gücüne dayanak teşkil eden servetinden bir kısmının aralarında her zaman düşman olarak karşılaşması mümkün bulunan öteki bir topluluğa sürekli geçmesine izin verilmediği, izin verme halinde taşınır ve taşınmaz birçok malın vakıf yoluyla gelirlerinin sonsuz olarak yabancı bir ülkeye akıp gitmesini kabul etmek gerekir", bu da akılcı değildir görüşüne yer verilmiştir : Güneri, a.g.m., s. 85-86.

vakıf kurmanın geçerli olmadığı, vakfedenin, fakir ve zengin herkesin yararlanmasını şart koştuğunda bu isteğe uyulduğu bilinmektedir.

B. Vakıfların Doğuşu

Vakıf, ferdin kendine ait mülkünü kendi iradesiyle mülkiyetinden çıkararak hayrî amaçlarla, kamu ihtiyacına terketmesidir. Bu görüş açısından bakılarak, tarih içinde vakıf sisteminin araştırıldığını görmekteyiz.

Vakıf kurumunun kaynağı ve tarihi gelişimi hakkındaki araştırmaların genelde yetersiz olduğu anlaşılmaktadır. Mamafih bugüne kadar yapılmış araştırmalara dayanarak vakıfların tarih içindeki yeri ve genel yapısı hakkında bilgi vermek mümkündür.

Bilinen en eski bir tür vakfın Bâbil Hukuku ilkelerine dayanılarak (M.Ö. 6000) fert tarafından yapıldığı,[7] Sümer tarihinde (M.Ö. 4000) vakfa rastlanmadığı, bunun nedenin de Sümerlerin bir ev, bahçe ve birkaç esirden ibaret mal varlığının dışında mülkünün bulunmamasından kaynaklandığı,[8] oysa mülkiyet ve tasarruf haklarının geliştiği Eti/Hitit (M.Ö. 2000) tarihinde vakıflara rastlandığı belirtilmektedir. Yine Doğu Türkistanın Turfan bölgesinde yapılan kazılarda, elde edilen tarihi belgeler arasında, Büda dinindeki Uygurlar (745) tarafından aşağı yukarı XII. yüzyılda gerçekleştirilen Vakıflara rastlanıldığı[9] açıklanmaktadır ve İslâm dininin kabulünden önceki vakıflar için örnek gösterilmektedir.

Vakıfların gelişmesinin incelenmesi, daha sonra İslamiyetten itibaren ele alınmıştır. Suriye ve Mısır'daki ilk İslam fetihlerinden sonra başka bir ifadeyle Hicret'in (622) ilk yüzyılından itibaren, İslam dünyasında vakıfların kurulmaya başladığını görmekteyiz.[10] İkinci yüzyılında bütün hukukî sorunların sistemli olarak incelendiği, vakıf konusunun hukukî değerlendirilmesinin yapılmasında sosyal hayatın tüm sorunlarını içermesinin önemli role sahip bulunduğu belirtilmektedir.

II — VAKIF ÇEŞİTLERİ

Vakıflar belli bir hizmete (gaye) ayrılmakla birlikte, bütün olarak değerlendirildiğinde yerleşimlerin sosyal ve iktisadî refahını sağlamışlar ve

7 Hâtemi; Önceki ve Bugünkü Türk Hukukunda..., s. 21; İsmet Kayaoğlu; **İslam Kurumları Tarihi**, Ankara, 1980, s. 143.

8 Halim Baki Kunter; "Türk Vakıfları ve Vakfiyeleri", **Vakıflar Dergisi**, S. 1, Ankara, 1938, s. 110.

9 **a.g.m.**, s. 117-118.

10 M. Fuad Köprülü; **İslam ve Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları ve Vakıf Müessesesi**, İstanbul, 1983, s. 311 : Köprülü, vakıf sisteminin doğuşunu idealist (islâmî), aksül'amel, devlet menfaati, Roma Hukuku ve Bizans Hukukunu kaynak gösteren tezler itibariyle inceleyerek, İslam vakıf kurumunun ilk örneğinin ve uygulandığı hukuk kurallarının "Bizans Hukuku"(ndan) alındığı görüşünü desteklemektedir. Buna bağlı olarak vakıf kurumunun doğrudan doğruya İslâm dininin dinî-ahlakî esaslarından doğan yalnızca İslamî bir kurum niteliği gösterdiği fikrini kabul etmemektedir; **a.g.e.**, s. 366.

gelişmelerine katkıda bulunmuşlardır. İslam Hukukunda, vakıf; bir malın ebedî olarak bir gayeye ayrılmasıdır. Medenî Hukukta ise vakfa ebedîlik özelliği yüklenmemiştir. Başka bir ifadeyle bir taşınmaz belli bir zaman için vakfolunabilir. Aslında kamu hizmetlerinde süreklilik esas alınmakla birlikte, vakıf değerlendirmelerinin "ebedîlik" özelliğine dayandırılmaması, kamusal hizmetlerin belli zamanda ve mekânda toplumsal istekler doğrultusunda "idarenin takdir yetkisine" göre değişme niteliği dikkate alındığında, kanımızca yerindedir.

Aşağıda vakıfların; mülkiyet, kira ve yönetimi itibariyle değerlendirmesi, gerek imparatorluk gerekse cumhuriyet dönemi dikkate alınarak, yapılmıştır.

A. Mülkiyet Bakımından Vakıf

Mülkiyet bakımından vakıflar, sahih vakıf ve gayri sahih olmak üzere iki kısımda incelenebilir.

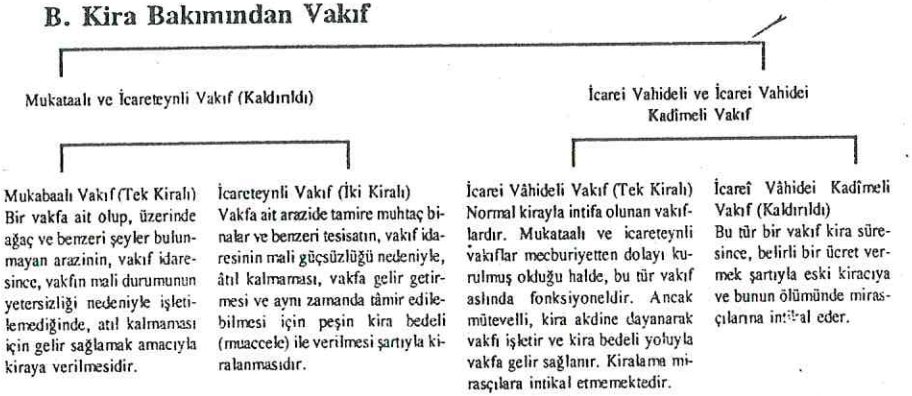
Sahih vakıf; Bu tür vakıfta, vakfedilen gayrimenkulün mülkiyeti ve ondan doğan kullanma ve yararlanma vakıf hükmî şahsiyetine aittir. Vakfeden bu gayrimenkule sahip olmaktan çıkar. Sahih vakıf için mülk arazi[11] olma şartı bulunmaktadır. Devlet varoluş nedeni ile sahih vakıf yapamamaktadır.[12] Cumhuriyet döneminde yalnız "sahih vakıf" mevcuttur. Bugün gerek gerçek gerekse özel hukuk hükmî şahıslarına ait mülk arazide bu tür vakıf kurulabilir.

Gayri sahih vakıf; Vakfedilen mal ve özellikle gayrimenkul daima vakıf hükmî şahsiyetine ait olmaz. Bazen bir malın mülkiyeti vakfedende kalmaktadır. Bu vakıf türü "gayri sahih"(dir). Miri arazinin gelirlerinin veya öşür haracının bir hayra tahsis edilmesi ile gerçekleşir. Mirî arazi devlete ait toprak olduğundan yalnız hükümdarlar veya onların izni ile bu tür vakıf gerçekleşebilir. Cumhuriyet döneminde kalkmıştır.

11 Arazi Kanunu'nun 1 inci maddesi Osmanlı Devleti'nin arazisini beş gruba ayırmıştır. ARAZİ-İ MEMLÛKE (mülk topraklar) : bu topraklar sahibine mülkiyet hakkı tanımaktadır; 2. ARAZİ-İ MİRİYE (arz-ı memleket) : mülkiyeti Devlete, tasarruf hakkı özel kişilere ait olan topraklardır ki, bunların durumu toprak sorununu çıkarmıştır; 3. ARAZİ-İ MEVKUFE : vakfedilmiş topraklardır; 4. ARAZİ-İ METRÛKE (metrûk toprak) : kamunun yararlanmasına bırakılmıştır. Başlıca ikiye ayrılır. Genel; yani tüm toplumun yararına ayrılan yerler yollar gibi, Özel; köy ve kasaba halkına bırakılan otlaklar gibi; 5. ARAZİ-İ MEVAT : Kimsenin mülkiyet ve tasarrufunda olmayan ve belli bir amaca ayrılmamış, ölü, ziraate elverişli görülmeyen taşlık, çalılık ve kıraç yerler.

12 Genelde Devletin vakıf yapmasının mümkün olmadığı belirtilmektedir. Çünkü felsefesi, kamusal hizmetleri yapması ve yürütmesidir. Vakıf ise, bireysel olarak kamu hizmetine katılma arzusu ile doğmuştur. Buna bağlı olarak, kendi imkân ve araçları ile yapacağı bir hizmet için Devletin ayrıca vakıf kurması gerekmemektedir : Coşkun Üçok - Ahmet Mumcu, **Türk Hukuk Tarihi**, Beşinci Baskı, Ankara, 1985, s. 116-121.

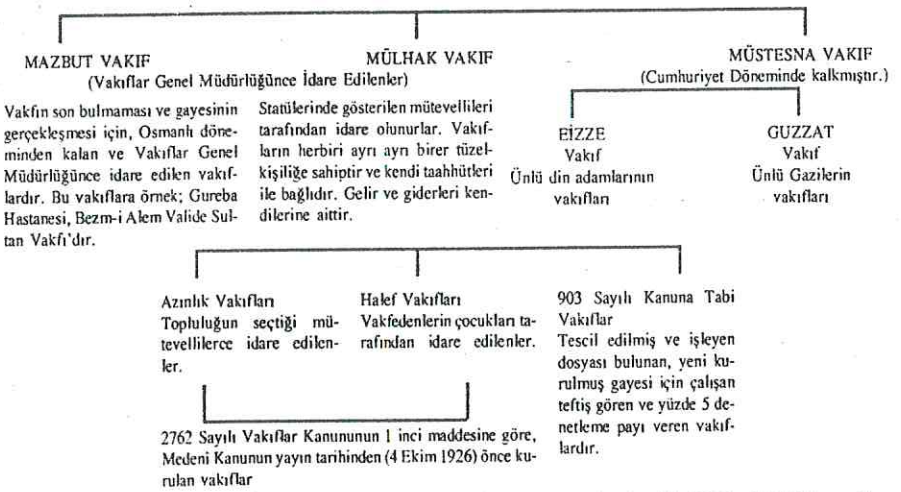
B. Kira Bakımından Vakıf



FARK : Mukataalı Vakıfta, yalnız arsa vakfa aittir. İcareteynli vakıfta; hem arsa hem üzerindeki binalar vakfın mülküdür.

Yukarıdaki şekilde de görüldüğü gibi, vakıfların bazılarının işlerliliği kalmamış ve kaldırılmıştır. İslam Hukuku esaslarına göre kurulmuş ve varlıkları sona ermiş bulunan vakıflara ait, Vakıflar Genel Müdürlüğü arşivinde 26.728 "vakfiye" ve 25.000'i aşan "vâkıf ismi" kayıtlı bulunduğu belirtilmektedir. Ayrıca yine İslam Hukuku esaslarına göre kurulmuş ve Medenî Kanunun kabulünden sonra 2762 sayılı "Vakıflar Kanunu" ile düzenlenen eski vakıfların sayısının 885 olduğu[13] açıklanmıştır.

C. Yönetim Bakımından Vakıf



Kaynak : Şakir BERKİ, Türkiye'de İmparatorluk ve Cumhuriyet Devrinde Vakıf Çeşitleri, s. 5 ve Vakıf, V. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 12-13'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

13 Ahmet İşeri; et. al., **Türkiye'de Medeni Kanuna Göre Kurulmuş Vakıflar ve Sorunları**; Vehbi Koç Vakfı Yayınları No: 1, Ankara, 1976, s. 1.

3 Mart 1340/1924 tarihinde, Hilâfetin kaldırılması ile birlikte vakıflar alanında da bazı önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Aynı gün, 429 sayılı "Şer'iyye ve Evkaf ve Erkân-ı Harbiye-i Umumiye Vekâletlerinin İlgasına Dair Kanun" yayınlanmıştır. Bu Kanunun 1 inci maddesi ile "Din-i mübin-i İslam'ın itikâd ve ibâdâta dair bütün ahkâm ve mesâlihinin tedvîri ve müessesât-ı diniyyenin idaresi için Diyanet İşleri Reisliği Makamı" kurulmuş, aynı kanunun 2 nci maddesi ile de "Şer'iyye ve Evkaf Vekâleti" kaldırılmıştır. Böylece vakıfların yönetiminde meydana gelen boşluk 7 nci madde ile getirilen "Evkaf Umuru, milletin hakiki menafi'ına muvâfık bir şekilde halledilmek üzere bir Müdüriyet-i Umumiye şeklinde şimdilik Başvekalet'e tevdî edilmiştir" hükmü ile ortadan kaldırılmıştır. Bu gelişmelerle, Evkâf Nezâreti ortadan kalkmış, fakat vakıflar için "şimdilik" kaydıyla bir genel müdürlük kurulmuştur. Ancak, daha sonra bu müdürlük devamlılık kazanmıştır. Nitekim, günümüzde vakıflarla ilgili her türlü işlemler, bu genel müdürlük tarafından yürütülmektedir. Cumhuriyetten sonra vakıf mevzuatında ilk önemli değişiklik, 5.6.1935 tarih ve 2762 sayılı Kanunla yapılmıştır.

Aslında bu kanun merkezileşmeyi teşvik etmekteydi. Düzenlemeye göre, sadece mütevelliliği vakfedenlerin fer'ilerine şart edilmiş vakıflar "mülhak" kabul edilmekte bunlara ayrı ayrı hükmî şahsiyet tanınmakta ve diğer vakıflar "mazbut" sayılıp bir bütün ve tek hükmî şahsiyet halinde Vakıflar Umum Müdürlüğü yönetimine verilmekteydi. "Müstesna" vakıflar kaldırılmış, daha sonra "cemaat"lara ve esnafa mahsus vakıflar da "mülhak" vakıf haline getirilmiştir.[14]

1935 tarih ve 2762 sayılı Kanunun getirdiği yeni sistemde vakıf kurma talebi çok geri kalmış ve 1967 tarih ve 903 sayılı Vakıf Kanunu ile vakıf kurumu cazip hale getirilmeye çalışılmıştır. Nitekim 2762 sayılı Kanunun yürürlükte olduğu dönemde 903 sayılı Kanunun kabulüne kadar zaman içinde kurulan vakıf sayısının ancak 50, buna karşılık dernek sayısının 28.375 olduğu belirtilmektedir.[15] 903 sayılı Kanundan sonra çeşitli nedenlerle vakıf sayısında bir artış görülmektedir. İleride bu konuya döneceğiz.

III — VAKIFLARIN FONKSİYONLARI

Tarih boyunca, gerek dinî gerekse kültürel ve ekonomik etkilerle gerçekleştirilen vakıf hizmetleri toplumsal gelişmeye katkıda bulunmuştur. Doğrusu hakkında kesin bir tarih verilememekle birlikte, esas itibariyle insanlar arasında varolan yardımlaşma düşüncesiyle beraber ortaya çıkan ve tarihi süreç içinde gelişen en eski kurum olan vakıflar, toplumsal hizmetlerin yerine getirilmesinde kuşkusuz önemli bir yere sahiptir.

14 bkz. 4.6.1949 tarihli ve 7224 sayılı R.G.

15 **Vakıf**, a.g.r., s. 22.

A. Sosyal Fonksiyonları

Toplumların kalkınmasında yer alan etkenler arasında "sosyal dayanışma"nın önemli bir payı vardır. Özellikle Osmanlı Döneminde sosyal yardımlaşma ve dayanışma düşüncesinin dinî telkinlerin de etkisiyle, gönüllü olarak gerçekleştirilen sosyal yardım kurumlarının doğuşu ile gelişmesine katkısı gözardı edilemez. Aşağıda sosyal yaşantımızda vakıfların yeri üzerinde durulmuştur.

1. Vakfın Sosyal Fonksiyonu

Toplumda kişinin yalnız kendisini düşünerek yaşaması ve malî güç kazanması moral değerler itibariyle hoş karşılanmamaktadır. İnsanlar, gelir ve nüfuzları ne olursa olsun birlikte yaşamak zorundadır. Bu zorunluluk gözönünde tutulursa, vakıf kurumunun insanlar arasındaki eşitsizliği ortadan kaldırmaya yardım eden bir fonksiyona sahip olduğu anlaşılır. Başka bir ifadeyle, vakıf iyi işlediği veya maksada uygun kullanıldığı müddetçe, bir sosyal denge unsuru niteliğini taşıyabilmiştir.[16] Gerçekten de Türk vakıfları yüzyıllar boyunca millet hayatının sosyal düzeninin her türlü sarsıntı ve tehlikelerinden korunmasına yardımcı olmuş, fertler arasında yardımlaşma yolu ile toplumsal fayda yaratarak,[17] sosyal yaşantının vazgeçilmez unsuru özelliğini koruyabilmiştir.

Vakıflar ile; yoksulların doyurulması, hamal, kayıkçı ve camcı esnafı gibi ağır ve yıpratıcı işlerde çalışan işçilere ve esnafa yaşlandıkları veya sakatlanarak çalışamayacak hale geldiklerinde emekli aylığı şeklinde devamlı bir tahsisle yardımcı olunmuştur. Öte yandan kimsesiz çocukların, yetimlerin, dulların ve yoksulların korunması, gözetilmesi, yol, kaldırım, köprü yapımı ve bunların bakımı gibi işler için kurulmuş vakıflar; tamamen sosyal hizmetler olarak değerlendirilebilir. Ayrıca kuyular, sarnıçlar, su yolları ve kemerleri, çeşme ve sebiller, mahalle mekteplerinden yüksek eğitim kurumlarına kadar her derecede okullar, kütüphaneler, aşevleri, kervansaraylar, köprüler, deniz fenerleri, yüksek geçit ve dağlarda sığınaklar, spora ilişkin faaliyetlerin geliştirilmesi yoluyla sosyal hayatı düzenlemişlerdir. Hatta, yapılan çeşitli araştırmalarda halka parasız meyve yedirilmesi, bayram şenliklerinde top atılmak suretiyle halkın sevindirilmesi, sokakların, tükürük ve balgamların üzerlerine kül dökülmekle çirkin man-

16 Güneri; a.g.m., s. 84; Mehmet Şeker; **İslâmda Sosyal Dayanışma Müesseseleri**, Ankara, 1984, s. 98.

17 İşeri, "vakfın gayesinde 'topluma faydalı olma' unsurunu aramanın onu daraltmak anlamına geldiğini, çünkü 'spor rekorları kırmak için vakıf kurma(nın) pekâlâ mümkün olduğu(nu), bu takdirde kamu yararından bahsetmenin mümkün olmadığı(nı)', oysa fakirlere, yetimlere hastalara yardım gayesini güden vakıfların tamamen kamu faydasına hizmet ettiğini" belirtmektedir : Ahmet İşeri; **Türk Medenî Kanununa Göre Vakıf**; Ankara Üniv. Hukuk Fakültesi Yayını, No. 238, Ankara, 1968, s. 38; Kanımızca spor konusunu 'toplumsal fayda' kapsamı dışında bırakmak görüşüne katılmak mümkün değildir. Gerek Osmanlı Döneminde, gerekse günümüzde Devlet spor faaliyetlerini desteklemiş/desteklemekte ve kaynak tahsis etmektedir. Bilindiği gibi devletin faaliyetlerinde 'kamu yararı' esastır. Ayrıca bugün "sportif faaliyetler" toplumun dış kamuoyunda tanıtımına da aracılık etmekte, başka bir ifadeyle propaganda amacıyla başarıyla kullanılabilmektedir.

zarasının giderilmesi, kırdıkları eşya nedeniyle efendilerinden azar işitmesinler diye hizmetkârlar için ayrılmış fon vakıfları bile görüldüğü nakledilmektedir. Vakıfların sayılanların dışında da türlü hizmetler için kurulduğu[18] bilinmektedir. Vakıfların fonksiyonlarını yalnızca sosyal yaşantıyı kolaylaştırmak şeklinde sınırlandırmak da mümkün görünmemektedir.

Ülkenin savunması, milli beraberliği güçlendirici, milli kültürün gelişmesi ve fethedilen ülkelerde Türk kültürünün yerleşmesi ve yaygınlaştırılması gibi amaçlara yönelik vakıflarımız da bulunmaktaydı. Kemankeş (okçu) zaviyeleri, pehlivan tekkeleri, asker ve sipahi (cündi) kuruluşları ve zorhaneler vakıf yoluyla meydana getirilen çok amaçlı spor kuruluşlarıydı. Ayrıca, Tarsus'daki Türkistan zaviyesi (tekke)nin, Orta Asya'daki Türk ülkeleriyle Anadolu arasında sürekli bağlantı kurmaya, bu ülkelerden gelenleri Anadolu'da yerleştirmeye veya yolculuklarına devam edeceklere kolaylıklar göstermeye yönelmiş karşılıklı bir haber ve kültür merkezi fonksiyonuna sahip bulunduğu[19] belirtilmektedir. Buna bağlı olarak vakıfların çoğunun, bulundukları yerlerde Türklüğü temsil ettikleri ve yaşattıkları[20] anlaşılmaktadır.

Devletin sahip olduğu görevlerin 'Osmanlı Döneminde' vakıflar yoluyla gerçekleştirilmesi, bir bakıma yönetimi rahatlatmış diğer öncelikli hizmetleri

18 Vakıflarımız : KERVANSARAY, yolculardan para alınmaksızın konaklamaları için yaptırılmıştır. Bu vakfiyelerde yolcuların ayakkabıları tamire muhtaç ise tamiri yapılır veya yenisi verilirdi; HAN, cami veya diğer vakıf eserlerine gelir getirmek üzere yapılmış barınma amaçlı binalardır; KÖPRÜ, ulaşım ve geçiş kolaylığı sağlayan yapı; İMARET, genellikle camiler civarında inşa edilen, yoksulların doyurulması için yemek yapılan yerlerdi. Ayrıca arta kalanlar da ucuz fiyatlarla halka satılırdı; SEBİL, camilerin ve türbelerin civarında su hizmeti verilen yerlerdi, bazılarında şerbet de dağıtılırdı; ŞİFA YURTLARI, hasta tedavisi için olup, akıl ve diğer hastalar için iki kısımdan ibaretti. Buralarda akıl hastaları müzik ile tedavi edilirlerdi. Bilindiği gibi bu tür akıl hastalarının modern sayılabilecek metotlarla tedavisi Batı'da mevcut değildi; OKUL, MEDRESE, dinî ve diğer ilmî konuların öğretildiği eğitim kuruluşları; ARASTA, birçok dükkandan ibaret olup, vakfa gelir getiren yapılar; KÜTÜPHANE, bilgi edinilen bu yerler, Millî Eğitime intikal etmiş, bazı kentlerde fihrist düzenlemeleri yapılamadığından kitap deposu niteliğinde kuruluşlara dönüşmüştür; MUVAKKITHANE, zaman bildiren yerlerdir; MERKAD (yatacak yer) ve MEZARLIKLAR, yatacak yerler olarak kullanılan merkadlar vakıflarda kalmış ve mezarlıklar belediyeye intikal etmiştir; CAMİ ve MESCİTLER, ibadet yeri olan bu yapılar, dünya sanat tarihinde önemli bir yere sahip mimari hüviyetlerinden başka çinileri, kalem işleri, levhaları ve halıları ile kültür tarihimizin göstergesidir : TÜRBELER, bu binalar mimarî eserler olarak ve döşeme ve süslemeleriyle kültür değerlerimizin bir parçasıdır : Kşl. Tahsin Öz, "Yurdumuzda Tesis (Vakıf)", **Vakıf Dergisi**, Sayı. X, Ankara, 1973, s. 133.

19 Halim Baki Kunter, "Türk Vakıflarının Milliyetçilik Cephesi", **Vakıflar Dergisi**, Sayı. III, Ankara, 1956, s. 2,5.

20 Kıbrıs'ta, Hacı Hamit Bey zamanında, adadaki bazı Türk köylerinde Türk dilinin unutulmaması için Lorişine köyünde okullar açılmış ve vakıf yoluyla tahsisler yapılmıştır. Ebubedik Paşa'nın (Kıbrıs adası muhafızı ve valiliğini yürütmüş) adada Larnaka kasabasının su tesisatını vakıf hizmetiyle oluşturduğu ve diğer yerlerinde de gerek su, gerekse diğer hizmetlerin vakıf yoluyla gerçekleştirildiği belirtilmektedir : Kunter, a.g.m., s. 38; Bugün hudutlarımız dışında kalan ülkelerdeki vakıf eserlerimiz ve abidelerimiz, korunmasına ilişkin anlaşmalara rağmen kendi kaderlerine terkedilmiştir : Osman Keskioğlu; "Bulgaristan'da Bazı Türk Vakıfları ve Âbideleri" **Vakıflar Dergisi**, S. VII, İstanbul, 1968, s. 130 : Aslında değil vakıf eserlerimizin korunması, bu ülkelerdeki akültürasyon uygulamaları nedeniyle soydaşlarımız çağımızdaki en ağır insan hakları ihlâline maruz bırakılmışlardır.

yapabilir duruma getirmiştir. Osmanlı döneminde millî savunma amaçlı vakıflara da rastlanmakla birlikte, sosyal hizmet yükünün hafifletilmesine bağlı olarak, savunma alanında devlet güçlenebilmiştir. Başka bir ifadeyle, gelişen vakıf kurumu sayesinde hizmetlerin vakıflar aracılığıyla da görülebilmesi ile, Devlet aslî görevi olan tebaasının güvenliği ile daha yakından ilgilenebilmiştir.[21] Şüphesiz bu gelişim Devlet tarafından desteklenmiştir. Nitekim İslâm dininin iki önemli kaynağını teşkil eden Kur'an ve hadislere dayanarak İslâm Hukukçuları, halkı vakıf kurarak devlet gücüne yardımcı olmaya sürekli teşvik etmişlerdir.

Devletin imkân ve araçlarını kişilerin yapabileceği işlerden uzaklaştırarak, vergi oranlarının da artmasını önleyebilecek güçte olan bu tasarruflar, her dönemin sosyo-ekonomik koşullarında dikkati çekmiştir. Ayrıca fertleri arasında samimiyetle sosyal ve iktisadi yardımlaşma olan ülkelerde yoksulluğun doğurduğu sosyal çöküntülerin tamamen ortadan kalkmasa bile en azından hafifleyebileceği söylenebilir. Sosyal ahlâk düzenini vakıf kuruluşlarının işleyişi ile miktarına bakarak değerlendirmek mümkündür.

Vakıflara ilişkin faaliyetler aslında, "sosyal güvenlik" kurumlarının ilk yapı taşlarıdır. En kısa anlatımıyla, bireyin bugün ve yarınından emin olma dileğini ifade etmektedir. Sosyal güvenlik anlayışı, toplumsal hayatta yaşanan sosyo-ekonomik değişme ve gelişmelerden etkilenerek zaman içinde yapısal farklılıklara uğramıştır. Başka bir ifadeyle, geleneksel yardım anlayışı ve uygulaması yerini "sosyal yardım ve hizmetlerin toplumun her bireyi için bir hak, sosyal devlet için ise bir görev" olduğu anlayışına bırakmıştır.

Osmanlı döneminde, zamanın sosyal ve iktisadi şartlarına uygun olarak geliştirilen vakıf kurumu yeni şartlara uydurulmuş ve doktrin bakımından daima genişletilmiştir. Günümüzde de Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı gibi kuruluşların yanısıra, yerel yönetim birimleri de az çok sosyal amaçlı hizmetleri üstlenmişlerdir. Aslında gerek gelişmiş, gerekse gelişmekte olan ülkelerde hemen her konuya yetişmek zorunda kalan yönetimler yeni arayışlar içine girmektedir.

2. Vakfın Kentsel Oluşuma Etki Fonksiyonu

Osmanlı yönetiminde, genelde, kentin bütününe ilişkin her türlü hizmet vakıflarca yapılmıştır. Batı'da kilisenin, belediyenin ya da diğer yönetim kuruluşlarının yaptığı işlerin, diğer ülkelerle mukayese edildiğinde, bu basit örgütleşme ile ileri düzeyde gerçekleştirilmesi 'şaşırtıcı' bulunabilir.

21 Şeker; a.g.e., s. 98-99.

a. Kent Sistemine Etkisi

Osmanlı kentlerinde, vakıf kurumları, kentlerin gerek yenileştirilmesi, gerekse fethedilmiş olanların Türk kenti haline getirilmesinde,[22] önemli role sahiptir.

Çeşitli faaliyetlerin merkezi durumundaki kentler, dinî merkez olma özelliği ile, köy halkının "kasaba" veya "küçük şehirlere" cuma namazları vesilesi ile gelmesini sağlamaktadır. Ayrıca medreseler bu yerleşimlere kültürel merkez olma niteliği kazandırmakta ve ekonomik yapıyla bu faaliyetler bütünleşmektedir.[23] Buna bağlı olarak kent merkezinde bir cami ile yakın çevresinde çeşme, şadırvan, sebil, medrese, muvakkıthane ve çok kere de kütüphane yer almaktadır. Esnaf dükkânları (arasta) da caminin karşısındadır.[24] Bu unsurların yanında bimarhane, aşevi, kervansaray, han ve hamam ile su bentleri ve yollar kent bütününü tamamlamaktadır.

Türk vakıfları, hemen hemen bütün sosyal yardım işlerini kapsamış, sahip bulunduğu özellikler, belediye kuruluşu gibi değerlendirilmesine yol açmıştır. İster çocukları güvence altına almak, isterse muhtemel bir "müsadere"den kurtulmanın hukukî yolu olsun, vakıf kurarak hizmet yaratılmıştır. Başka bir ifadeyle, bu kuruluşun gelişmesini insanın yapısında var olan "kişisel menfaat arzusu" teşvik etse de, yarattığı sonuçlar dikkate alındığında gelir dağılımının sıkıntılarını hafiflettiği ve istihdam yarattığı açıkça görülmektedir. Genelde vakıfların günümüzün kente yönelik kamu hizmeti ve kamuya yararlı faaliyetlerini yerine getirdikleri hususunda görüş birliği bulunmaktadır. Bu faaliyetler bugünkü teknik anlamında kamu hizmeti olarak nitelendirilmese de, kuruluş ve denetimi dışta bırakıldığında, genel ihtiyaçların karşılanması, parasız, objektif ve eşit yararlanma gibi kamu hizmetlerinin temel özelliklerine sahip bulunduğu[25] belirtilmektedir.

Bize göre vakıflara ilişkin asıl incelenmesi gereken, belde hizmetlerine belirli kişilerin sahip çıkmasıyla diğer kişilerin katılımlarının gerilediği veya ortadan kalktığı konusudur. Başka bir deyişle, vakıf sistemi, kent bilinci ve toplumsal sorumluluk duygusunun uyanmasını engellemiş midir? Nitekim bazı araştırmacılar, Osmanlı döneminde "halkın zengin ve nüfuzlu kişilerden vakıf yoluyla hizmete

22 Fatih Sultan Mehmet, İstanbul'un fethinden sonra, kentin imar ve geliştirilmesi konusunu "cihat-ı asgardan cihat-ı ekbere müracaat" sözleriyle dile getirmiştir. Bu işaret üzerine ileri gelen devlet adamları harekete geçmiş ve her biri İstanbul'un bir semtinde kendi adlarına vakıf imaret siteleri kurmuşlar ve mahalleler bu sitelerin etrafında oluşmuştur : Nazif Öztürk; **Menşe'i ve Tarihi Gelişimi Açısından Vakıflar**; Vakıflar Genel Müd. Yayını, Ankara, 1983, s. 20.

23 Yıldızhan Yayla; **"Türkiye'de Belediyelerin Temel Sorunu"**, Onar Armağanı, İst. Üniv. Yayını. 2354 İstanbul, 1977, s. 1001.

24 Osman Keskioğlu; "Bazı Yönleriyle Vakıflar", **Vakıflar Dergisi**, S. X, Ankara, 1973, s. 116.

25 Yayla; **a.g.m.**, s. 1005.

katkı beklediklerini ve bir bakıma bunu doğal karşıladıklarını'' ve ''hizmete katılmadıklarını'' belirterek bugün ''herşeyi devletten bekleme anlayışının da bu görüşün mirası olduğu''nu ileri sürmektedirler.[26]

Kent hizmetlerine katılmamayı tek başına ''halkın pasifliğine'' bağlamak büyük ölçüde anlamlı değildir. Kentlerin büyümesi ile hizmetlere yetişememe ve mülkiyet sistemindeki değişmeler vakıf kurmaya karşı ilgiyi azaltmışsa da Osmanlı kentinin özellikle vakıf sisteminin en gelişmiş düzeye ulaştığı XVI. yüzyıldaki imaret sistemi ve kadıya dayanan yönetim yapısına bakarak ''kentlilik bilincinin'' olmadığını söylemek mümkün görünmemektedir. Aşağıda bu konu incelenmiştir.

b. Hemşerilik Bilincinin Oluşmasına Katkısı

Türklerin kentleşme yapısı içinde sosyal dayanışmanın mahalle çerçevesindeki birimler içinde ferde yansıdığı, kişilerin sosyal sorumluluklarını bu çerçevede algıladıkları anlaşılmaktadır.[27] Son dönemlerde mahalle sakinleri arasında malî yardımlaşmayı düzenlemeye yönelik ''mahalle sandıkları'' bu gelişime örnek gösterilebilir. Başka bir ifadeyle maksatları doğrultusunda kullanılan vakıflar, iktisadî ve sosyal hedefleriyle Osmanlı-Türk toplumunda en olgun şekline ulaşmış yararlı bir kurum[28] özelliği kazanmıştır. Kentlilik bilincine örnek olarak, ''kâhyalar''ın merkezi yönetimin isteklerinin karşılanmasının imkânsız olduğu hallerde, müftünün de katıldığı memleket meclisini toplayarak merkezle çatışan kararlar alıp, çatışmayı şeyhülislam'a kadar götürebildikleri,[29] gösterilmektedir. Ayrıca, Celâlî İsyanları çıktığında Ankara halkının örgütlenerek yeni gelişen alanları koruyan üçüncü suru yaptırdıkları bilinmektedir.

Kent sistemini tek başına vakıf sistemine dayandırarak izah etmek gibi bir iddiamız olmamasına rağmen, gerek devletin teşvikleri, gerekse kişilerin kazandığı faydanın bileşimi görünümündeki vakıfların yerleşimlerin gelişimini hızlandırdığını kabul etmekteyiz. Ancak, zaman içinde ortaya çıkan siyasi ve sosyo-ekonomik huzursuzlukların vakıf sistemine etkisi, bu kuruluşları yetersiz duruma düşürmüştür. Nitekim, merkezi denetimi kırmak isteyen reformcular, vakıfları 1826 yılında denetim altına almışlar ve bu yeni denetim biçimi vakıfların çekiciliğini azaltmıştır.

26 Doğan Kuban; ''Anadolu Türk Şehri, Tarihi Gelişmesi, Sosyal ve Fizikî Özellikleri Üzerinde Bazı Gelişmeler'', Vakıflar Dergisi, Sayı. VII, İstanbul, 1968, s. 68; Ayrıca, yapılan araştırmalardan vakıf gelirlerinin önemli miktarlara sahip bulunduğu, örneğin Fatih Camii ve imareti vakfının yıllık gelirinin birbuçuk milyon akçeyi bulduğu, bu miktarın 1985 fiyatlarıyla aşağı yukarı 7 milyar TL. ettiğinin anlaşıldığı ortaya konmakta ve 18. yüzyılın ikinci yarısında İstanbul vakıf imarethanelerinde her gün iki öğün yemek yiyenlerin sayısının otuz bin kişi olması ile ilişkilendirilerek gelirlerin işsiz - güçsüz dolaşanlara harcandığı aktarılmaktadır : bkz. İsmet Kayaoğlu; **İslâm Kurumları Tarihi**; Ankara, 1980, s. 148 (yazarın kendi görüşü için bkz. dip not 13).

27 İ. Erol Kozak, **Bir sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf**; İstanbul, 1985, s. 29.

28 Kayaoğlu; a.g.e., s. 148-149.

29 İlhan Tekeli; **Türkiye'de Kentleşme Yazıları**, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar : 3, Ankara, 1982, s. 25-26.

Ayrıca, Tanzimat Döneminde, vakıf kurumu özellikle ihmal edilmiş ve vakıf yönetiminin o zamanki perişan hali, dinî sınıfın en basit yenilik ve ıslahat fikirlerine bile şiddetle karşı koyması, vakıf aleyhindeki görüşlerin yerleşmesini kolaylaştırmıştır.[30]

Vakıfların kurulması tamamen kişilerin iradesine bırakıldığı için, ferdiyetçi kent örneği olarak ve yerinden yönetim içinde bir bakıma ferdiyet uygulaması şeklinde değerlendirmek de mümkün[31] görünmektedir. Bu ise kişinin kent hizmetlerine katılımından başka birşey değildir. Günümüzde demokratik modern yönetim, katılımı nasıl artıracağını araştırmaktadır. Bir ''varlık'' olarak değeri bulunmadığına inanan halk, katılımda bulunmayacaktır. Esasen, kendi ihtiyaçlarını karşılamak isteyen bu yerel halk topluluklarının kendi örgütlerini kurmak istemeleri, harcamaları izleyip, hesabını sormaları ve karar organlarını her aşamada denetleyip etkilemeleri doğaldır. Girişimci, örgütleyici ve yerel işlerle yakın menfaat ilişkisi içinde olduğunun bilincindeki bu topluluk yerel karar alma ve uygulama konusundaki özerkliğini de korumak isteyecektir. Bu davranış biçimi bugün için olduğu kadar geçmiş için de anlamlıdır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, kentin hemen hemen tüm fonksiyonlarının vakıflar yoluyla yerine getirilmesini tek başına ''sevap'' kazanma, ''servetini koruma altına alma'' ile izah etmek pek de akılcı olmamaktadır. Kaldı ki doğrudan demokrasiye örnek teşkil eden ve kökleri pek de yenilerde olmayan köy idareleri[32] dikkate alındığında, Osmanlı döneminde kişileri hizmetlere karşı ilgisizlikle suçlandırmak mümkün görünmemektedir.

B. Ekonomik Fonksiyonları

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ''dayanışma ilkesi''nin temel alındığı vakıflar, zaman içinde gelişerek, bankacılığa doğru atılmış ileri bir adım olarak, ''para vakıfları''nın ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Ergin; paranın eko-

30 Köprülü; İslâm ve Türk Hukuk Tarihi...', s. 389.

31 Yayla, a.g.m., s. 1005; Yerel hürriyetlerin korunması, hemşerinin yerel düzeyde yönetsel sorunların bilincine varmasını sağlamaktadır. Doğru olan da budur. Eğer bireyle devleti arasındaki bu araç ortadan kalkar veya yerinde kullanılmazsa, yönetsel kuruluşlar ister istemez bürokratik istibdat uygulamaya başlarlar, görüşü aslında yerel yönetimde özerkliğin kabul edilmesine dayanak teşkil etmektedir : kşl. Yayla, a.g.m., s. 981'den Blondeau (G), ''Les Problémes d'ordre Administratif posés par lestrés Grandes Agglomérations'' s. 137.

32 1858 yılında (13 Safer 1275 H) hükümet, bütün memurların yapmakla yükümlü bulundukları görevleri belirten ve bir tür devlet memurları kanunu niteliğinde, ''Vali, Mutasarrıf ve Kaymakamların Vazifelerini Şâmil Talimat''ı yürürlüğe koymuştur. İlk memur kanunu niteliğindeki bu talimat bir mukaddime ile birlikte 46 maddeden ibaret olup vali, mutasarrıf, kaymakam ve kaza müdürlerinin yapmakla görevli bulundukları işleri ve diğer memurların görevlerini düzenlemektedir. Bu talimatın birinci maddesi, Osmanlı Devletindeki idari birimleri (kademeleri) belirtmekte ve köyleri de ilk defa olarak bu idari birimler içinde saymaktadır. Daha sonra 1864 ''Vilayet Nizamnamesi'' hükümleriyle de köy (karye) idari birimler içinde yer almıştır : Bilâl Eryılmaz, ''Türkiye'de Köy ve Mahalle Muhtarları'', **Türk İdare Dergisi**, Yıl. 60, Mart 1988, S. 378, s. 469-470.

nomik, sosyal ve hatta dinî işlerde oynadığı rolün farkında olan Türkler, "avarız akçesi", denilen yardım sandıkları gibi düşük faizle borç veren kurumlar kurmuşlardır[33] demektedir. Esnaf cemiyetlerinin yardım sandığı durumunda olan "avarız sandığı"ndan, sanat ve ticaret faaliyetlerini geliştirmek isteyen mahalle sakinlerine uygun faizle borç verilirdi. Günümüzün bir bakıma esnaf bankası görünümünü taşıyan ve önceleri, "esnaf kesesi" denilen bu sandık daha sonraları "esnaf vakfı" veya "esnaf sandığı" olarak adlandırılmıştır. Bu uygulamalardan ilham alan Mithat Paşa bilindiği gibi, 1863 yılında Tuna Valisi bulunduğu sırada, ortaklarına düşük faizle borç veren "memleket sandıkları"nı kurmuştur.

Osmanlı İmparatorluğunda eski zamanlardan beri halk arasında başvurulan ve çeşitli şekillerde ortaya çıkan faiz alma konusu, özel kişiler veya devlet tarafından vakfedilen paraların faize verilmeye başlanması ile yeni bir boyut kazanmıştır. Biriken bu vakıf paralarla, vakıfların diğer gelirlerinden elde edilenler, sosyal amaçlı faaliyetler için iyi birer kaynak oluşturmuştur. Bu birikimlerin fonksiyonel etkinliğinin sürdürülmesi için 1923 yılında Cumhuriyetin ilanından sonra, İstanbul ve Ankara'da bir ipotek kurumu olarak "vakıf paralar idaresi" kurulmuştur. Bu İdarelerin yerini daha sonra kurulan ve hâlâ faaliyetine devam eden "Vakıflar Bankası" almıştır.

Ortaklaşa yapılan işlerde (imece), mahalle sakinleriyle esnaf veya sanatkâr topluluğunun birbirlerine yardım için birlikte hareket etmeleri aslında sosyal barışın göstergesidir. Bunu gerçekleştiren kurum ise sosyal huzur ve sükûnu yaygınlaştırmaktadır. Günümüz sosyal devletlerinin, toplumun geleceği için düşündüğü ve mevzuat düzenlemeleriyle güvence altına almaya çalıştığı "sosyal kurumları", Osmanlı ve diğer İslâm devletlerinde âvarız vakıfları sayesinde, devletin katkı ve düzenleyici müdahalesi olmadan gerçekleştirilmiş ve bir bakıma bugünkü seviyesinden daha ileri durumda kabul edilebilir[34] denilmektedir.

Vakıf kurumunun, İslâm toplumunun gayrimeşru vasıtalarla belirli ellerde toplanan taşınmaz servetini "hapsetmek" suretiyle bu "servetin" dolaşımını engellediği, buna bağlı olarak bu ülkelerin iktisadî gelişimini geri bıraktığı söylenmişse de; sadece yoksullara yardım eden sınırlı amacı aşan vakıfların,[35]

33 Avarız; arızanın çoğuludur. Arıza ise sel, yangın, hastalık ve ölüm gibi, meydana gelmesi istenilmeyen hallerdir. Avarız sandığı yoluyla dükkân sahibi olan usta, kendisini dükkân sahibi yapan loncasına, mahallesine ve cemiyetine borçlandığını kabul ederek, kendisi de loncasında genç esnafları himaye eder, yol gösterir denilmektedir : Hilmi Ziya Ülken, "Vakıf Sistemi ve Türk Şehirciliği", Vakıflar Dergisi, Sayı. IX, Ankara, 1971, s. 49; Şeker : a.g.e., s. 149; Bu teşkilât 1869 yılında Evkâftan alınarak belediyeye devredilmiştir.

34 Kazıcı; a.g.e., s. 91.

35 Vakıf yoluyla, kişiden kişiye yapılan iktisadî yardımların bilindiği gibi psikolojik baskısı ortadan kalkmaktadır. Sosyal yardımların gizliliği genelde ilke olarak kabul edilmektedir. Asker ailelerine, yoksullara ve yaşlılara yardım gibi, satın alma gücünde iyileştirmeye yönelik sosyo-ekonomik yardımlar, sonradan kurulan belediye yönetimlerinin görevleri arasında da yer almıştır. Nitekim bazı belediye meclisi toplantılarının gizli yapılmasının (1580 sayılı Kanun. md. 56), esası da buna dayanmaktadır : Fethi Aytaç, Açıklamalı Belediye Kanunu, Üçüncü Baskı, Ankara, 1979, s. 423; oysa uygulamada aleni olması gereken imar planlarına ilişkin meclis toplantıları gibi yerli yersiz hemen her konuda gizli toplantı yapılabilmektedir.

insanın çevresini yaşanılır hale getirmek için kendi mali güçleri ölçüsünde her sınıftan halkın katkılarıyla oluştuğu,[36] vakfın ekonomik yönden, atıl kalmış verimsiz sermayeyi, kamu yararına verimli olarak kuvveden (fikir) fiile geçiren ve devamlı gelir getiren bir kurum niteliği taşıdığı da[37] ileri sürülmüştür. Başka bir ifadeyle, vakfedecek olanların, ihtiyaçlarından fazla servetlerini tasarruf etmeleri sağlanarak, israfı engellemek amaçlanmaktadır. Vakıflar yoluyla bir bakıma kamu hizmeti lehine döner sermaye oluşturulmaktadır. Ayrıca vakfın sürekliliğini temin amacıyla vakfın mallarının işletilmesi için müdür ve mütevelli tayin edilerek, mütevellilere bu döner sermayeyi işletecek yetki kazandırılmıştır[38] denilmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, vakıf mallar tedavül etmese de, sürekli geliri bulunmaktadır ve ancak faydası ortadan kalktığında (o da etkinlik kazandırmak amacıyla) devredilmekte veya faaliyetine son verilmektedir. Bir görüşe göre, kişiye ait olmadığından vakfın geliştirilememesi mümkündür. Herkese ait mal, kimseye ait olmayacağından ihmal edilebilir. Ancak bu görüşün aksi de doğrudur. Topluluk kendisine ait bir malı, eğitim yoluyla bilinçlendirildiğinde "koruma" eğilimi gösterebilir. Nitekim, Almanya'daki "yeşiller" örneğinde olduğu gibi hükümetin ilgisizliğine karşın toplumun çevre değerlerine sahip çıktığı bilinmektedir.

Bir taşınmazdan en uygun bir tarzda yararlanılmazsa iktisaden zararlı kabul etmek mümkündür. Ancak, özel mülkiyete konu olan mallar da benzer özelliğe sahiptir ve çok özel hallerde müdahale edilebilir. Buna karşılık görevini yapmayan vakıf yönetimi (mütevelliler) görevden uzaklaştırılırlar.[39] Öte yandan kanaatimizce, eleştirilmesi gereken, vakfedilmiş malın atıl özellik kazanabilirliği değil, aslında ondan istifade yollarının aranmamasıdır.

Vakıflar yoluyla Devletin maliye politikasının ve sosyal güvenlik sisteminin geliri yeniden dağılımının gerçekleşmesini sağlayarak, gelir-servet dağılımını etkilemede vakfın kullanılabileceği,[40] sosyal politikanın yol göstericiliğinde, vakıfların tüketime yönelik alanlarda değil, toplumun sosyal ve iktisadi gelişmesine katkıda bulunacak alanlarda kurulmasının sağlanmasının daha akılcı olduğu söylenebilir. Hizmet, vakıf kuranın kişisel tercihlerine ve iktisadi gücüne göre değişebileceğinden, vakıfların öncelikli hizmet alanlarına yönlendirilmelerinde

36 Kozak; a.g.e., s. 30.

37 Vakıf; rapor, s. 17.

38 Şakir Berki; "Vakfın Mahiyeti" Vakıflar Dergisi, Sayı. VIII, Ankara, 1969, s. 4.

39 İdarecilerin işten uzaklaştırılması bkz. Medenî Kanun. Md. 79/2, Tüzük. md. 23, ayrıca bkz. Ahmet İşeri (der).; Türk Medeni Kanununa Göre Kurulan Vakıflar Hakkında Tüzük ve İlgili Hazırlık Çalışmaları, Ankara, 1972, s. 55-60.

40 Kazıcı; a.g.e., s. 30.

teşvik politikasının yerinde uygulanması gerekecektir. Bu uygulama ile Devlete bir bakıma mali güç kazandırıldığından, bu kuruluşların etkili olduğu alanların dışında yönetime yeni farklı yatırımlara yönelmesi için fırsat verilmektedir.

C. Dinî ve İlmî Fonksiyonları

Vakıfların fonksiyonları üzerine yapılan çalışmaların bir kısmı sosyal amaçlarına ağırlık vermiş, bir kısmı da dinî yönleriyle açıklamışlardır.[41] Dinî fonksiyonlara ağırlık veren görüşler vakıfların doğuş ve gelişmelerini bir bakıma dinî motiflerin güçlü etkisinde aramıştır.[42] Dinî görüşler de kendi içinde farklılaşmıştır. İslâmiyeti Hz. Adem'le başlatan görüş açısından tüm hizmetler İslamî ve dolayısıyla dinî amaçlı kabul edilmektedir.

Öte yandan Hz. Muhammed başlangıç alındığında, önceki dönemde gerek Arablarda (Cahiliye Devri) gerekse diğer toplumlarda, vakfın İslâm toplumundaki kazandığı etkinliğin bulunmadığı dolayısıyla bu işleyişi vakıf kabul etmenin mümkün olmadığı, "vakıf benzeri" adlandırılabileceği doğrultusunda yorumlara gidilmiştir.

İslâmi yönüyle vakıf; Kur'andaki sadaka ayetinden ilham alınarak, Hz. Muhammed'in önem verdiği, kamuya sürekli yapılan bir sadaka olarak değerlendirilmektedir. Müslümanların, "Ey mü'minler Allah'a ve Resulüne itaat ediniz, amellerinizi iptal eylemeyiniz" anlatımına dayanak ve Hz. Muhammedin sünnetine de uyarak, vakfı, din ahlâkı bakımından geleneksel leştirdikleri[43] düşünülmektedir. Böylece Hicretin (622) I. yüzyılından başlayarak İslâm dünyasında vakıflar kurulmaya başlamış, II. yüzyılda da, İslâm Hukukunda vakıf ilkeleri oluşturulmuştur.[44] Tarihi süreç içinde Hz. Ömer'in mülkünü (hurmalık)

41 Din, ilk çağlarda yalnızca doğal olaylar ve sırlar konusunda açıklamalar getirmekle kalmamakta, aynı zamanda toplumsal gelişme ve devlet hayatındaki değişiklikler üzerine de bilgi vermekteydi : Jacob Ben - Amittay; Siyasî Düşünceler Tarihi, (Çev.), Mehmet Ali Kılıçbay - Levent Köker, Ankara, 1983, s. 25.

42 "Vakıflar, sadece Allah rızasını kazanmak için zengin kimseler tarafından kurulan ve menfaati tamamiyle ihtiyaç içinde bulunanlara tahsis edilen müesseselerdir : "Kazıcı, a.g.e., s. 39; Araştırmacının bu tanımıyla Allah'ın zâtını ifade ettiği sanılmaktadır (?); "Allah" kelimesi İslâm Hukukunda doğrudan Allah'ın zâtını ifade ettiği gibi, aynı zamanda kelime, kamuyu da ifade etmektedir. Başka bir ifadeyle, Allah'ın hakkı denildiğinde toplumun veya kamunun hakkı da ifade edilmiş olmaktadır. Bu husus İslâm Hukukunda, özellikle ukubat (İslâm Ceza Hukuku) bahsinde çok açık belirgindir. Buna bağlı olarak Allah için vakıfta bulunmak, "kamusal bir fonksiyon için bir tasarrufta bulunmak" anlamını da içermektedir : Bilmen, Ö.N. **Istılahatı Fıkhiyye Kamusu**, C. I, III, İstanbul, 1967; bu kısımdaki yorum için bkz. Süleyman Akdemir, **Ceza Hukukunda Mağdurun Korunması : sosyal gruplaşmaya yönelik yeni bir yaklaşım**, İzmir, 1988, s. 63.

43 Şakir Berki; **"Vakfın Mahiyeti"**, s. 4-5 : Hadis ve Rivayetlerden vakıf kurumunu ilgilendiren işaretlerden birisi de, insanın bırakacağı en hayırlı üç şeyin, 'ölen için dua eden iyi evlat', mükâfatı ölene yetiştiren 'cari sadaka' ve ölümden sonra da insanların yararlanacağı 'bilgi' olduğunu belirten hadistir. "Cari Sadaka" kavramının vakıf kurumunun gelişmesine yardımcı olduğu sanılmaktadır.

44 Fuad Köprülü; "Vakıf Müessesesi ve Vakıf Vesikalarının Tarihi Ehemmiyeti", **Vakıflar Dergisi**, Sayı 1, Ankara, 1938, s. 38.

buna uyarak vakfettiği, mücahidler, esaretten kurtulmak isteyen köleler ve misafirlerin bundan istifade ettiği,[45] diğer müslümanların da bu ve diğer örnekleri takip ettiği anlaşılmaktadır.

Öte yandan, Kur'anda doğrudan doğruya "vakıf" terimi kullanılmadığı gibi, kurumun belli başlı özelliklerini de belirtmediği savunulmaktadır. Ayrıca, "sadaka" gibi geniş anlamlı bir terim bazen "zekat"; zorunlu devlet vergisini karşılamak için kullanılırken bazen de kişilere bırakılmış "ihtiyarî harcamalar" kastedilmiştir.[46]

Kur'an, aslında tarihi akışı içindeki gelişmelere göre, vakıf kurumlarının üzerine aldıkları görevleri, devlete yüklemiştir. Ancak ferde de sosyal yardımlaşmada devlete yardımcı olma imkânı da tanımıştır. Kur'anın Cüz. 10, Tevbe Sûresi ve Ayet 60'da devletin toplayacağı verginin nereye harcanacağı belirtilmektedir. Bu alanlar; fukara 'müslüman yoksul', miskin 'müslüman olmayan yoksul', vergi toplayan görevlilerin maaşları, İslâm dinine yaklaştırılacaklar, azâd edilecekler, borçlular, Allah yolunda gerekli görülen yerlerle, savaşa çıkanlar ve yolculuk amaçlı olarak gösterilmiştir.

Buna bağlı olarak Kur'anda vakıftan ayrıca söz edilmemesinin, vakıfların göreceği işlerin aslında Devlet'in görevi içinde yer almasından dolayı, buna lüzum duyulmamasından kaynaklandığı, İslâmiyetten önce de var olan bu kurumun tarihi gelişimini doğrudan bu kaynağa dayandırmanın "zorlayıcı" bir çözüm getirdiği[47] belirtilmektedir.

Vakfın ilmi fonksiyonları en az diğer konular kadar önemli bir konuma sahiptir. Osmanlı yönetiminde, vakıf kuruluşu durumundaki medreseler, kütüphaneler, kentlerin ilmî yönünü oluşturmaktadır.

Bu kurumlarda zamanın en ileri düzeyinde gerek Kur'an ve ilimleri ile Hadis ve Sünnî Hukuk doktrinleri yanısıra, Mantık, Aritmetik, Hendese (geometri), Hey'et (astronomi), Tabi'iye (askerlik), Tıb ve Tarım dersleri (XIII. yüzyıl) de verilirdi. Aslında gerek camileri gerekse medreseleri yalnızca ibadet edilen yerler olarak düşünmek mümkün değildir.

Arapça, mekân ismi olarak, ders gösterilen yer anlamındaki Medrese, genel olarak bütün dereceli okulların ortak ismidir. İslâm dünyasında olduğu kadar dünya medeniyetinde de bir gelişmeyi ifade etmekte ve medeniyet tarihinde sistematik şekil ve metodla öğretim yapan ilk kuruluş olarak kabul edilmektedir. Medrese gerek kuruluşu gerek mimari yapısı itibariyle cami ile yakın ilişkisi bulunan bir kurumdur. Medîne'de İslâmiyetle birlikte doğan öğrenme ihtiyacı, Medîne camiinin aynı zamanda bir öğretim merkezine dönüştürülmesine de yol açmıştı.

45 Kazıcı; a.g.e., s. 48.

46 Hâtemi; Önceki ve Bugünkü Türk ..... s. 25.

47 a.g.e., s. 27.

Medreselerin bina, teşkilât ve yönetim bakımından organize edilmesi Nizamülmülk ile başlamaktadır. Nizamülmülk'ün eseri Nizamiye'de (1067) öğretmen ve öğrencilerin bakım, ücret, ödenekleri, tesisin korunması, onarımı, bu kurum adına ayrılan fondan yani vakıftan karşılanmaktaydı. Eğitim ve öğretim bir kamu hizmeti olarak o döneme kadar olanın aksine parasız gerçekleştirilmekteydi. Bu gelişme eğitim ve öğretim tarihinde ve medeniyet kavramında büyük bir ilerleme olarak görülmüştür.[48]

Medreseler, ülkemizde de aynı ölçüde değer kazanan bir kuruluş olmuştur. XII. yüzyılda Sivas, Kayseri, Konya, Erzincan, Erzurum, Tokat, Ahlat, Diyarbakır ve Mardin'de kurulan medreseleri daha sonra diğerleri izlemiştir. 1333'e doğru Anadolu'dan geçen İbnü Battûta küçük kasabalarda bile medreselerin bulunduğunu belirtmektedir. Zaman içinde medreselerde görülen kadro çöküntüsü ile eğitimin gerilediği bilinmektedir. III. Selim döneminde ilk ıslahat fikri ele alınmışsa da Tanzimat dahil hiçbir dönemde operasyona cesaret edilememiştir.[49] Aslında Tanzimattan önce eğitim düzeninde bir ikileşme başlamıştır. Klasik dönemde her sınıf halk ve dinî grup için tamamiyle dini eğitimin hakim olduğu Osmanlı İmparatorluğunda; XIX. yüzyıl başından itibaren orduda ve mülkî idarede modernleşme dolayısıyla lâik niteliğe yakın, modern eğitim veren kurullar kurulmuş ve bunlar dinî eğitim kurumlarının yanında ve onların aleyhine yayılıp genişlemeğe başlamıştır.[50] Bu lâik bürokrasi modernleşmeyle toplum hayatındaki etkisini artırmış ve ilmiyye nüfuzunu kaybetmiştir. Bilindiği gibi 3 Mart 1924 tarihli Tevhîd-i Tedrîsat Kanunu ile bütün öğretim Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı okullarda toplanmış medreseler kapatılarak medrese öğrenimine bu okulların yetersizliği ileri sürülerek son verilmiştir.

Genel olarak vakfın kuruluş amacı incelendiğinde, Allah yanında bir mükâfata ulaşmak, bir malı insanların yararına sunmak, en azından o malın ayakta kalacağı süre içinde adını ölümünden sonra da hatırlatmak ve mal varlığını garanti altına almak gibi[51] unsurların kuruluşunda etkili olduğu söylenebilir. Buna bağlı olarak, vakfı amaçları itibariyle ne yalnızca dinî ve ne de yalnızca sosyal veya ekonomik nedenlerle açıklamak mümkündür. Aslında bu unsurlar içiçe geçmiş halkalara benzetilebilir.

Yandaki şekilde de görüldüğü gibi, Dinî unsur (inançlar), güzeli ve çirkini; İlim (düşünce) doğruyu ve yanlışı; Ekonomik unsur (üretim), faydayı; insanın

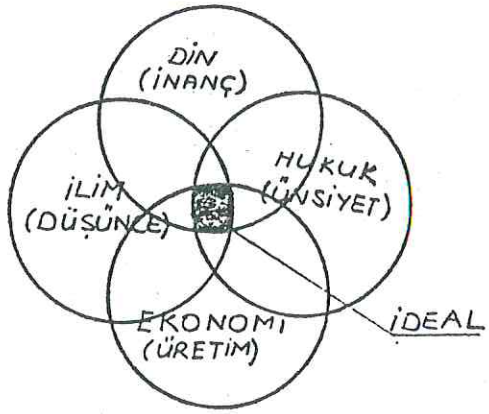
48 Türk Ansiklopedisi, Cilt XXIII, Ankara, 1976, s. 370-372, Hazırlayan, İ. Parmaksızoğlu.

49 Osmanlı reformcuları, din adamları ve din kurumlarıyla açıkça savaşmamışlar, ulemanın ve medreselerin dışında lâik eğitimi örgütleyip, lâik bir bürokrasi yetiştirmişlerdir : İlber Ortaylı; İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, İkinci Baskı, İstanbul, 1987, s. 144-145.

50 a.g.e., s. 144.

51 Kşl. Kayaoğlu; a.g.e., s. 146.

sosyal yönü olan Hukuk ise, adalet ve zulümü arar ve ayırır. Aynı zamanda (en) güzel, doğru, faydalı ve adaletli olan, şüphesiz istenendir. Ancak bu sonuç, bir "olması gereken" şeklinde değerlendirilir ve her zaman da gerçekleşemeyebilir.



Dünyada herşeyin ahlâki standartlara tabî olduğunu düşünmek, insanın doğasının özelliği ve değişmeyeceği bilindiğinde anlamsız gelebilir. Her insanın inancı, içinde yaşadığı koşullara bağlıdır. Bunun yanısıra olaylara uyum yeteneği ve koşullardan sağlayacağı çıkarlar da davranışlarını etkilemektedir.[52] Bu bencil yapının ise ortadan kaldırılabileceğini söylemek güçtür. Ancak eğitim ve disiplinin yanısıra bir düzen duygusunun yerleştirilmesiyle yumuşatılabilir. Yukarıda belirtilen nedenlerle vakıf sistemi, bugün hak ettiği noktaya ulaşamamıştır. Yeniden düzenlenmesi ve gücünden yararlanılması gerekmektedir.

IV — SOSYAL DEĞİŞME VE VAKIFLAR

Sosyal değişme, genel olarak, toplumsal ilişkiler bütününde, gerek kurumlarda gerekse fertlerin davranışlarındaki değişmelerdir. İdeoloji ve fikirler sosyal değişimi başlatmaktaysa da toplumbilimciler genelde, sanayileşmenin değişmede temel dinamik olduğunu belirtmektedirler.

Nüfus hareketleri, kentleşme ve sanayileşme ile birlikte kapalı toplum yapısı çözülürken, yeni bir yapı ortaya çıkmaktadır. Sosyal kurumlar da bütün bu gelişmelere bağlı olarak değişim geçirmektedir. İnsan ilişkileri statüler ve roller yeniden belirlenmeye başlamakta, bazı kurumlar fonksiyon kaybına uğramakta, bazıları da yeni fonksiyonlar kazanmaktadır. Bu geçiş dönemlerine uyum sağlayan

52 Machiavelli öğretisine göre; insan zenginliğe yönelik kişisel çıkarları kadar ahlâki, düşünsel, siyasal ve ailesine ilişkin motiflerden ötürü de çıkarlarına düşkündür; Jacob Ben-Amittay; a.g.e., s. 121-124.

bazı kurumlar da doğabilecektir. Aşağıda bu husus dikkate alınarak, vakıf fonksiyonları ile genelde kurumsal yapı arasındaki ilişkiler incelenmiştir.

A. SOSYAL HAYAT VE VAKIFLAR

Vakıf sistemi özellikle II-V. yüzyıllarda sosyo-ekonomik hayatın gelişmesiyle daha sistemli hale gelmiş Hükümdar, "Emîrü'l-Mü'minin" sıfatı ile, vakıflar üzerinde başta kontrol olmak üzere geniş haklara sahipliğinin yanısıra, kadılık[53] ve naiblik gibi teşkilâtlar aracılığıyla vakıfların yönetimini kontrol etmiş ve denetlemiştir. Başka bir ifadeyle merkezi yönetim teşkilatında düzenli olarak yapılan işler izlenmiş ve mütevellilerin kontrolüyle yetinilmiştir.[54] Ayrıca, "Divan ül-Mezâlim" aracılığıyla,[55] özellikle kamu menfaatine ayrılmış vakıflar, ikinci bir denetime tabi tutularak, devlet teşkilatı içinde kadıların suistimali önlenmeye çalışılmıştır. Bu anlatımdan vakıfların zaman içinde fonksiyonel ayrıma tabi tutulduğu anlaşılmaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde vakıfların, menfaati kamuya ait "genel" ve menfaati belirli kimselere ayrılmış "özel" vakıflar şeklinde iki kısımda incelendiğini görmekteyiz. Belirli kimselere fayda sağlayan özel vakıflarda "Divan ül-Mezâlim"in kontrolünün gerçekleşebilmesi için, mutlaka ilgililerden birisinin şikâyet etmesi esas alınmış, ancak diğer (genel) vakıflar için şikâyet şartına bakılmaksızın bunların denetleme ve kontrolünde dikkatli davranılması istenmiştir. Buna bağlı olarak, bize göre, Osmanlı Devlet sistemi içinde vakıfları bir nevi özerk kuruluşlar kabul etmek mümkündür.

Bütün bu iyiniyet ve toleransa dayanan hizmeti teşvik etme ve sıkı kontrol sistemine rağmen, rüşvet almayan ve görevini kötüye kullanmayan kadıya rastlanmadığı, eğer "binde bir namuslu ve dindar kadıya rastgelinse bile onun da nâiblerinin ve adamlarının suistimallerine mani olunamadığı"[56] ileri sürülmektedir. Buna bağlı olarak, kurumların işleyişinde gerilemeler ortaya çıkmıştır.

Vakıf sisteminde temel unsur, vakfedilen gayrimenkullerin herhangi bir nedenle müsadere edilememesi, kullanım alanının değiştirilememesidir. Ancak zaman zaman vakıf'tan vakıfa aktarmak veya mali zorluklar nedeniyle devlete gelir

53 Kadılar, sadece adlî değil, idarî ve malî yetkilerin yanında Endülüs'ten Mâverâünnehr'e kadar bütün İslâm devletlerinde vakıfları da denetlemişlerdir. Hicri IV. yüzyılın ilk yarısında Mısır kadısı tarafından vakıfların yönetim ve kontrolü ile ilgili davaların yürütülmesine ayrıca bir kadının tayin edildiği bilinmektedir : Köprülü; İslam ve Türk Hukuk Tarihi... a.g.e., s. 374-375; İlber Ortaylı, Türkiye İdarî Tarihi, TODAİE Yayını, 180, s. 196.

54 M. Fuat Köprülü; İslam ve Türk Hukuk Tarihi... a.g.e., s. 377.

55 Divan-ı Hümayun'un Abbasi Devletindeki kökenlerinden birisi de "Divan ül-Mezâlim"dir. Halkın yakınmalarını dinleyip doğrudan doğruya halifeye ileten, kararlarını rahatça veren bu kurulun doğurduğu gelenek, halkın şikâyet hakkının geniş bir biçimde uygulanmasıdır. Sonraları, şer'i mahkemelerin dışında çalışan "mezâlim mahkemeleri"nin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu konuda bkz. Ahmet Mumcu; Divan-ı Hümayun, Birey ve Toplum Yayınları Toplumsal Araştırmalar Dizisi. 2, Ankara, 1986, s. 14.

56 Köprülü; İslâm ve Türk Hukuk Tarihi... a.g.e., s. 389.

temin etmek için çeşitli "buluş"lar da ortaya konmamış değildir. Nitekim, ilk büyük hatanın, II. Mahmud'un vakıflarına gelir bulmak için "gedik" denilen bir usul ortaya atarak hem vakfa hem de emlak sahiplerinin tasarruf haklarına zarar getirdiği konusunda görüşler bulunmaktadır.[57]

Ayrıca, vakıf alım satımından alınan ferağ ve intikal harçlarının ve sahibi olmayanların yarısının vakıf hazinesinde tevkifi usulunun de amacından saptırıldığı belirtilmektedir. Bu suretle vakıfların tamiri için gerekli paranın biriktirilmesi gerçekleşmişse de bu mali güç başka yerlere kullanılmıştır. Araştırmacılar, Evkaf Nezaretinin de vakıfların koruyucusu olacak yerde yıkıcısı haline dönüştüğünü belirtmektedirler.

Değerlendirildiğinde, XV inci asırdan itibaren vakıflarda suistimallerin başladığı, bir çok vakfa vergi muafiyeti bahşedildiği, vakıflardan birçoğunun hizmete yönelik hayrî vakıflardan ziyade aile vakıflarına dönüştüğü ve bu yolla servetin muhafazasına çalışıldığı düşünülmektedir.[58] Bu gelişmenin sonucunda askeri tımarlar azalmış[59] ve Fatih devrinde Nişancı Paşa'nın teşvikiyle,[60] vakıf araziden bir kısmının vakfiyeti kaldırılarak tımar'a tahsis edilmiş, ancak II. Bâyezid devrinde bunlar eski durumuna dönüştürülmüştür. XVI. yüzyılda Kanunî zamanında Avusturya seferleri nedeniyle de birtakım vergi muafiyetlerinin kaldırıldığını görmekteyiz. XVII. yüzyılın başında da vakıfların devlet bütçesini ihlal edecek derecesinde kullanıldığı Koçi Bey'in Risâlesinde dile getirilmektedir. Osmanlının son devrine kadar bozulmaları önlenememiştir. II. Abdülhamid zamanında Hamâde Paşa'nın vakıfların düzeltilmesine çalıştığı bilinmektedir. Nitekim Paşa'nın vakıflara ilişkin verdiği "layiha" ıslah tekliflerinin sonuncusudur.

57 Sultan II. Mahmud, yeniçeriliği ortadan kaldırdıktan sonra, vakıfların bir çatı altında toplanmasını kararlaştırmış ve 15 Ekim 1826 (12 Rebiülevvel 1242) da çıkarılan bir fermanla Evkaf-ı Hümayun Nezaretini kurmuştur. Bununla beraber, Sultan 1. Abdülhamid'in kendi vakfı ile ilgili olarak kurduğu teşkilât, Evkaf-ı Hümayun Nezaretinin kuruluşuna da başlangıç sayılmaktadır. Bu nedenle de Sultan I. Abdülhamid'in ilk Evkaf-ı Hümayun Nezâretini kurduğu da ileri sürülmektedir : bkz. Kazıcı, s. 75.

58 Halil Cin; Osmanlı Toprak Düzeni ve Bu Düzenin Bozulması, Kültür Bakanlığı Yayını, 295, Ankara, 1978, s. 39.

59 15 ve 16. yüzyılda Anadolu Beyliklerinde mülk veya vakıf olarak, devlet toprak ve yapılarından bazılarının verildiği kayıtlardan anlaşılmaktadır. Köylünün sipahi'ye veya mülk sahibine, vakıf mütevellisine karşı olan durumu bir çok noktalarda Batı feodalitesindeki feodal ile köylü ilişkisinden farklıydı. Batı Ortaçağında toprak feodalin idi, köylü onun bir bakıma kölesi (serf) idi. Türk devletlerinde ise toprak sipahi'nin değil, Devletindi. Ancak bu yönetim sistemi devam ettirilmemiş, Rüstem Paşa Zamanında (3. Murat), Devlet has'larını "iltizam"a vermek şeklinde kötü bir âdet icat edilmiş, bu âdet de; vezir, emir, has'larına ve Evkaf topraklarına kadar yayılmıştır. Ayrıca topraklar, büyük nüfuz sahiplerine mülk ve vakıf olarak verilmiş, Devlet toprakları ve yapıları paylaşılmıştır. Koçu Bey'e göre, vakıf ve mülk sisteminin bu şekle dönüşü, toplum düzeninin bozulmasının başlangıcıdır : Ülken; a.g.m., s. 33; Toplum bünyesindeki değişme ile eski kanunlar ve hukukî düzen arasında uyarsızlık üzerinde durulmadığı, yeni sosyal şartlara göre mülk ve vakıf sistemini ayarlamak yoluna gidilmediği için bütün şiddet tedbirleri işe yaramamıştır. III. Ahmet zamanında ferdi mülk sisteminde bazı düzeltmeler yapılmış ve vakıflarda reformlara girişilmişse de, yüzeyde kalmış, bütün bu teşebbüsler sistemin temelindeki tutarsızlıkları ortadan kaldıramamıştır : Cin; a.g.e., s. 107.

60 Kazıcı; a.g.e., s. 60.

Kısaca değerlendirildiğinde, çeşitli nedenlerle artan vakıf kuruluşu, devlet maliyesini olumsuz yönde etkilemiş ve bu nedenle de Osmanlı maliyesinin buhranlı dönemlerinde vakıf akarlarına el konulmuştur. Bu durumda da kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde fayda unsurunun araştırılmasında "miktar" önem kazanmaktadır. Nitekim Mustafa Paşa (XIX. yüzyıl sonu), meşru sayılamayacak yollarla toplanmış servetlerin, kamu hizmetinde harcanmasına, ancak bu kullanımın lüzumundan fazla çoğalmış mescidler, tekkeler, medreseler değil, yollar, köprüler, hastaneler ve okullara yönlendirilmesi gerektiğine işaret etmektedir.[61] Aşağıdaki tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı gibi, Cumhuriyet Döneminde tamir gören vakıf eserlerinden cami, türbe ve mescidler diğerlerine göre daha fazladır.

VAKIF ESERLERİNİN ONARIMLARI

Vakıf Eserleri	1974 Yılı (Adet)	Toplam Onarımlar İçindeki Payı %	1975 Yılı (Adet)	%	1976 Yılı (Adet)	%	1977 Yılı (Adet)	%
Cami	92	64.8	181	59.9	108	71.5	53	46.5
Tekke, Türbe, Mescid	10	7.0	31	10.3	9	6.0	2	1.7
İmaret	—	—	2	0.7	—	—	—	—
Medrese	2	1.4	15	5.0	3	2	24	21.0
Kervansaray	5	3.6	7	2.3	7	4.7	5	4.4
Hastane	1	0.7	—	—	—	—	—	—
Hamam	8	5.6	13	4.3	3	2	8	7.0
Çarşı, Arasta, Bedesten	2	1.4	5	1.7	2	1.3	4	3.6
Çeşme	1	0.7	2	0.7	—	—	1	0.9
Han	4	2.8	9	3.0	7	4.7	2	1.7
Kütüphane	—	—	1	0.3	1	0.6	1	0.9
Döşeme, Tesisat	6	4.3	22	7.2	1	0.6	8	7.0
Yıkım	1	0.7	—	—	—	—	—	—
Diğerleri(x)	10	7.0	14	4.6	10	6.6	6	5.3
TOPLAM	142	100.0	302	100.0	151	100.0	114	100.0

Kaynak, Vakıflar ve Vakıf Hizmetlerimiz,
Vakıflar Genel Müd. Yayınları, Ankara, 1978'den yararlanılarak hazırlanmıştır.
(x) Külliye, Talebe yurdu, mektep, muvakkıthane, kumbarahane'yi kapsamaktadır.

Tablodan da görüldüğü gibi, vakıf eserleri içinde sayı olarak onarılanlar içinde ağırlığı; cami, tekke, türbe, mescid, hamam ve medreseler oluşturmaktadır. Nitekim, 1974 yılında toplam onarımlar içinde camilerin payı yüzde 64.8 iken, tekke,

61 Köprülü; İslâm ve Türk Hukuk Tarihi... a.g.e., s. 400.

türbe, mescid yüzde 7, hamamlar yüzde 5.6'yı oluştururken, diğerlerinin payı kervansaraylar hariç (turistik amaçlı onarımlar) pek önemli yer tutmamaktadır. Bu oranlar diğer yıllarda da cami, tekke, mescid ve medrese lehine sayıca üstünlüğünü korumaktadır.[62] Öte yandan, eski eserlerimiz, kültür değerlerimizin, yıkımların yok denecek kadar az olmasından, ayakta tutulmaya çalışıldığı söylenebilir. Bununla birlikte, malî imkân ve araçların yetersizliği nedeniyle bir çoğunun da bakım ve onarımının yapılamadığını da belirtmek yerinde olacaktır.

Vakıfların fonksiyonlarını zamanla yürütemez hale gelmesi bilindiği gibi tamamiyle mülkiyet sistemiyle açıklanmamaktadır. Ayrıca, Tanzimatla başlıyan idari faaliyetlerin yeniden düzenlenmesi aşamasında vakıflarca yerine getirilen işler, adım adım yeni oluşturulan yerel yönetim kuruluşlarına geçmiştir. Mahalle ve köy yönetimini bir yerel yönetim statüsüne kavuşturmakta büyük bir aşama teşkil eden ihtiyar meclisleri, ilk defa, "1844 Vilâyet Nizamnamesi" ile resmen kurulmaya başlamıştır. 1864 yılında "İdare-i Vilayet Nizamnamesi" her karyede bir "idare-i belediye" bulunacağına dair bir hükme sahip olmakla birlikte, uygulamada bu düzenleme gerçekleşmemiştir.[63]

1870 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnamesi" vilâyet, sancak ve kazaların merkezi olan her "şehir" ve "kasaba" da belediye işleri için bir "meclis-i beledi" bulunacağını belirtmiş, ancak bu meclisler kuvvetli bir varlık gösterememiştir.[64] 1877 tarihli "Vilâyet Belediye Kanunu" ile "Dersaadet Belediye Kanunu"nun yürürlüğe girmesiyle hukukî düzenlemeler geliştirilmiştir. Bu çalışmaları, modern belediye kurma denemeleri saymak mümkündür.

Bu dönemdeki idari düzenlemelere rağmen, kentsel alandaki tesislerin yönetimi ve hizmetlerin görülmesi geleneksel devlet teşkilâtı ve bütçe dikkate alındığında belediyelerin gücünün çok ötesindeydi. Bu nedenle mahalle ve cemaat toplulukları kendi semtlerindeki belediye hizmetlerini ve bazı kolluk görevlerini yerine getirmeye devam etmişlerdir. Bu hizmetler arasında sayılan su, köprü, kervansaray, hastane ve mezarlıklar gibi ihtiyaçları hep vakıflarla karşılanmıştır. Böylece kuruluş dönemi boyunca eski ve yeninin birbirinin yerini doldurama dığı ve bazı halde ise uyum sağlayamadığı görülmüşür.[65]

62 Bu tabloda, yapı yoğunluğu ve onarım arasında ilişki kurulmaya çalışılırken, şüphesiz, bu yapıların yerindeliği tartışılamamıştır. Yukarıda da belirtildiği gibi, cami, medrese gibi yapılar dinî ve ilmî fonksiyonları da yürütmüşlerdir. Öte yandan tabloda yer almayan köprü, yol gibi hizmetler de bilindiği gibi merkez/yerel yönetimlere devredilmiştir.

63 Osmanlı İmparatorluğunda vilâyet idaresini düzenleyen 1864 nizamnamesi, vilâyetlerde yerel işler için bir genel meclis kurmuştur. 1870 nizamnamesi de bu meclisin çalışma alanını genişletmiş ve bu şekilde ortaya çıkan yerel yönetimle, yerinden yönetim ilkelerine doğru bir eğilim doğmuşsa da bu nizamnamelerin her ikisi de vilâyetlere tüzelkişilik tanımadığı gibi, bu meclislere "icraî" karar almak yetkisi verilmemiştir. Yerinden yönetim ilkesi, ancak II. Meşrutiyetten sonra 1913 tarihli "İllerin Genel İdaresi Geçici Kanunu" ile gerçekleşmiştir : Sıddık Sami Onar; İdare Hukukunun Umumî Esasları, Cilt II, Üçüncü Baskı, İstanbul, 1966, s. 710.

64 a.g.e., s. 714.

65 İlber Ortaylı; Türkiye İdarî Tarihi, TODAİE Yayını, 180, Ankara, 1979, s. 196.

Osmanlı kentlerinde XIX. yüzyılın ilk yarısı klasik kent yönetiminin yıkılmasından doğan sarsıntılar ve yeni kuruluşların getirdiği aksaklıklarla geçmiştir. Böylece hizmetlerle yükümlü ve sorumlu kurumlar açısından bir görev ikileşmesi doğmuş ve bu ikileşme Osmanlı kent yönetimi için bir sorun olmakta devam etmiştir. Nitekim, İstanbul'un klasik belediye örgütünün XIX. yüzyılın ilk yarısı boyunca ortadan kalktığı ve onun yerine daha etkili hizmet gören bir örgütün kurulamadığı[66] görülmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, bir taraftan vakıf sisteminin etkinliğini kaybetmesi, diğer taraftan da modern belediye sistemine geçemeyiş, bilinmezlikten doğan kararsızlıklara ve gecikmelere yol açmıştır. Zaman içinde tek kuruluşun (belediye) tüm hizmetleri neredeyse üstlenir duruma gelmesi ancak yerine getirememesi günümüzdeki düzensiz kentleşmeye zemin hazırlamıştır. Halâ sistemli bir paylaşıma, gücü elde tutma gayretlerinin de etkisiyle gidilemeyiş kentlerin ve diğer yerleşimlerin "kendi halinde" büyümeleri sonucunu doğurmaktadır.

B. ÇEVRE DEĞERLERİMİZ OLARAK VAKIFLAR

Uzun zaman kültür değerlerimize gösterilen ilgisizlik, onların harabe haline dönüşmesine yol açmış ancak son zamanlarda politik arenada tartışılarak önem verilmeye başlanmıştır. Bununla beraber, vakıf malı başka bir ifadeyle sahiplenilen menkul eserler orijinal özelliklerinin bir kısmını kaybetseler dahi zamanımıza kadar gelebilmişler vakıf malı olmayan diğerleri ise sahipsizlik nedeniyle yeterince korunamamışlardır[67] denilmektedir. Nitekim tarihi eserlerin köylülerin tarlalarında "korumalarına" bırakıldığı bilinmektedir.

Yerleşim alanlarının çoğunun ve diğer yerlerin arkeolojik, mimarî veya diğer görsel nitelikleri korunup değerlendirildiği ölçüde fiziksel çevrenin kalitesi artmaktadır. Nitekim bu görüş Atina Anlaşmasında (1933) dile getirilmiştir.

"Bir kentin hayatı, yollar ve yapılar gibi maddi eserler vasıtasıyla yüzyıllar boyunca ortaya çıkan sürekli bir olaydır; bu eserler kente kimlik kazandırır ve kentin ruhunu oluşturur. Bu eserler insanların sahip oldukları servetin bir parçasıdır ve sahip olanlar veya korumakla görevli bulunanlar, bu yüce mirası bozulmadan gelecek yüzyıllara iletmek için her türlü meşru vasıtaya başvurma sorumluluğunu ve yükümlülüğünü taşımaktadırlar."[68]

Aslında geçmişle ilgiyi kaybetmemek günümüzün başarısına açılan etkili bir yoldur. Çevresel onarım fikri gerçekte pek yeni sayılmamaktadır. Anıtlar ve tarihi eserlerin kişilerin doğal çevresinin ayrılmaz parçaları olduğunu savunan

66 İlber Ortaylı; **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)** TODAİE Yayını, 142, Ankara, 1974, s. 295-296.

67 Keskinoğlu; **"Bazı Yönleriyle Vakıflar"**, s. 109-110.

68 Kşl. **Atina Anlaşması**, İmar ve İskân Bakanlığı Yayını, Ankara, 1969, Paragraf. 87, s. 65.

görüşler bilgilerimize göre XVIII. yüzyıla uzanmaktadır. Bu yüzyılın ilk yarısında arkeolojik araştırmalar sonucunda iki düşünce okulu doğmuştur. İlki, "romantik-doğacı" okul (sonradan analitik gerçekçiliğe dönüşmüştür) olup, en büyük savunucusu Goethe'dir. Diğeri ise, Winckelmann ve Milizia'nın eserleri ile temsil edilen "klasik tarihçiler"dir.[69] Romantik-Doğacılar; doğa ile insanın çevresi olması açısından ilgilenmişler ve anıtlarla tarihi eserleri bu çevrenin bir unsuru olarak yorumlamışlardır.

Avrupa, zaman zaman savaş sonrası tahribatları ortadan kaldırmak amacıyla giriştiği tasarruflarda çevre değerlerine de ağırlık vermiştir. Özellikle II. Dünya Savaşından sonra Avrupa Birliğini sağlamak için kurulan organizasyonlar çalışma alanlarını çevre değerlerini de kapsamlarına alarak genişletmişlerdir. Özellikle "üyeleri arasında ortak varlıkları olan ideal ve ilkeleri korumak ve yaymak ... amacıyla sıkı bir birlik oluşturmak" amaçlı kurulan Avrupa Konseyi (1949) üyesi ülkeler, hükümetlerinin "ortak kültürel ve mimari değerlerinin korunmasını" sağlama çalışmalarını 1960'lı yıllarda başlatmıştır.

Avrupa Konseyi'nin çalışmaları zaman içinde etkinliğini artırmıştır. Çağdaş toplumların gelişmesinde beraberinde getirdiği doğa ve hava kirlenmesi gibi sorunların yanısıra, doğanın ve mimarî mirasın korunması gibi köklü uygulamalara da öncülük etmiştir. Aslında bu çalışmaların temelini eğitim oluşturmaktadır. Programların özelliği kişinin ve toplumun; toplumsal değerler ve çevre korumasında sorumluluğunun farkında olup olmadığına dayanmaktadır.[70] Genelde bu programlar ekoloji politikasının yeni bir görünümü olarak kullanılmaktadır. Çevrenin ekonomik ve sosyal politikaların bir bütünü olduğu ve doğal kaynakların korunması için yaşam kalitesini geliştirmeyi esas almaktadır.

Ülkemizde de ilk defa 1983 tarihli ve 2863 sayılı "Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu" ile çevre değerleri bir bütün olarak ele alınmıştır. *Kültür Varlıkları* "tarih öncesi ve tarihi devirlere ait bilim, kültür, din ve güzel sanatlarla ilgili bulunan yer üstünde ve yer altında veya su altındaki bütün taşınır ve taşınmaz varlıklar" şeklinde değerlendirilmiştir. *Sit* ise; "tarih öncesinden günümüze kadar gelen çeşitli medeniyetlerin ürünü olup, yaşadıkları devirlerin sosyal, ekonomik, mimari ve benzeri özelliklerini yansıtan kent ve kent kalıntıları, önemli tarihi hadiselerin cereyan ettiği yerler ve tespiti yapılmış tabiat özellikleri ile korunması gereken alanlar (2863, md. 3/1,3) olarak kabul edilmiştir.

Yukarıda sayılan kültür varlıklarının içinde vakıflar da yer almaktadır. Nitekim, yasada, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün idaresinde veya denetiminde bulunan mazbut ve mülhak vakıflara ait taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları gerçek

69 Okan Üstünkök, "Eski Eserlerin Onarımında Çevresel Anlayış", **Vakıflar Dergisi**, Sayı IX, Ankara, 1971 s. 403'den Pietro Gazzola, "The Training of Architect-Restorars" Monumantum, Vol. 3, 1969, s. 16.

70 Parliamentary Assembly of Council of Europe, 25 Ocak 1988, Doc. 5843, 5.9.3.

ve tüzelkişilerin mülkiyetinde bulunan cami, türbe, kervansaray, medrese, han, hamam, mescit, zaviye, sebil, mevlevihane, çeşme ve benzeri korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının tesbiti, envanterlenmesi'' (2863, md. 7, Değişik. 3386), adı geçen Müdürlükçe yapılacağı belirtilmiştir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, kültür ve tabiat varlıklarının korunması, onarımı, bakımı ve çevre düzenlemelerinin yapılması son yıllarda disiplin altına alınmıştır. Buna bağlı olarak günümüzde korunması gereken yerler olağanüstü mimari, sanat ya da tarihi önem taşıyan ''şaheserler'' kabul edilmemektedir. Ayrıca tarihimizi, sanat anlayışımızı yansıtan yapılar da fizikî çevremizin niteliklerine katkıda bulunmaktadır. Bunun yanında tek tek eserlerin değil, bulundukları mekânın da birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Kentsel tarih ve doğal çevrenin korunması sadece yönetimlerin değil halkın katılımı ile gerçekleştirilebilir. Bunun için de toplumsal eğitim gereklidir.

C. SOSYAL ADALETİN GERÇEKLEŞTİRİLMESİNDE VAKIF

Kişilerin mal varlıklarının belirli amaçlara tahsisi ile genelde topluma yönelik hizmetler vakıflarca yerine getirilmektedir. Tarihi süreç içinde vakıf amacına uygun kullanıldığında, kişinin ölümünden sonra da hizmetler devam ettirilebilmiştir. Görmüş olduğu hizmetlerle vakıflar bir bakıma sosyal adaleti sağlamaya ''yardımcı'' kurum özelliği taşımaktadır. Şüphesiz kişilerin diğerlerine yardımcı olması sosyal dayanışmadır ve genel refahın gerçekleşmesine katkı sayılır. Başka bir ifadeyle, ferdin elindeki mali güç, toplumun istifadesine sunulmaktadır.

Sosyal yardım yönteminde, kişilere sosyal risklerle karşılaştıklarında muhtaç olmaları şartıyla sosyal yardım sağlanmaktadır. Toplumdaki denge ve huzurun gerçekleşmesi için devlet, kişilerin birbirlerine yardımını beklememekte, en azından vatandaşlarının temel ihtiyaçlarını güvence altına almaktadır. Daha geniş bir anlatımla, Devlet, toplumun sosyal risklerle karşılaşan her üyesine, sosyal güvenliğinin finansmanına prim ya da benzeri biçimde dolaysız ve özel bir katkısı bulunmaksızın, şartları mevzuat düzenlemeleriyle önceden belirlenmiş bir sosyal gelir alma hakkı tanımaktadır.

Nitekim, 1982 Anayasasında ''Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar'' (md. 60) denilmekte ve bu genel hükümler dışında ayrıca özel olarak korunacaklar (md. 61) belirtilmektedir. Bunun yanında yeni hukukî düzenlemelere de gidilmektedir.

1986 tarih ve 3294 sayılı ''Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'' ile ''Fakrü zarûret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlara yardım etmek ve sosyal adaleti pekiştirici tedbirler alarak gelir dağılımının adilâne bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek'' (3294, md. 1) amaçlanmaktadır.

Bu kanunda öngörülen hizmetlerin gerçekleşmesi için Başbakanlığa bağlı ve Merkez Bankası nezdinde ''Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'' kurulmuştur. Bu fonda toplanan kaynağın ülke çapında ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdî ve aynî olarak dağıtılması ve bu kanunun amacına uygun faaliyet ve çalışmalarda bulunmak üzere her il ve ilçede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları kurulacağı hükme bağlanmıştır (3294, md. 7/1).

Mülkî idare amirleri vakfın tabii başkanı olup, illerde; belediye başkanı, emniyet müdürü, defterdar, milli eğitim gençlik ve spor il müdürü, sağlık ve sosyal yardım il müdürü ve müftü; ilçelerde : belediye başkanı, ilçe emniyet üst görevlisi, mal müdürü, milli eğitim gençlik ve spor ilçe müdürü, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının ilçe üst görevlisi ve müftü vakfın mütevelli heyetidir (3294, md. 7/2). Ayrıca her faaliyet dönemi için, il ve ilçelerde ''hayırsever'' vatandaşlar arasından valinin seçeceği üçer kişi mütevelli heyetinde görev (3294, md. 7/4) almaktadır.

Gerek Anayasa, gerekse 3294 sayılı Kanun dikkate alındığında, bu vakıf kurumlarına karşı tüm vatandaşlar hak ileri sürebileceklerdir. Nitekim Dilik, ''fakrü zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunanlar'' ifadesini eleştirerek, kanunun kapsamının kısıntısız olarak saptanması, hangi sosyal gruba mensup olursa olsun, herkesin yoksulluğa düştüğünde bu yardımlardan yararlanabileceğini bilmesi ve yararlandırılması gerektiğini[71] belirtmektedir.

Bir vakfın kurulabilmesi için bilindiği gibi vakfa vücut veren mal varlığı olmalıdır. Ancak bu da yetersizdir. Günümüzde hızla artan nüfus ve ihtiyaçlarına karşılık, vakıfların akılcı işletilmeleri ve desteklenmeleri gerekmektedir. Yukarıda adı geçen ''Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu''na kaynak sağlayan ve vakfı işletilebilir hale getiren mali güç, temelde vergi ve vergi benzeri kamu kaynaklarıyla sağlanmaktadır (3294, md. 4). Bu kaynaklara ek olarak özel bağışların da gelirlere katkıda bulunabileceği düşünülebilir. Kanunda bahsedilen özellikle dolaylı vergiler, yalnızca satın alma gücü yüksek kesim değil, orta ve düşük gelirli tüketicilere de yükletileceğinden, vergilerin yansıtılabilme özelliği de[72] dikkate alındığında sosyal adaletin bu yolla tam olarak sağlanabileceğini söylemek güçtür.[73] Ülkemizde etkin vergi yönetiminin uygulanamaması şüphesiz bu düşünceyi desteklemektedir.

---

71 Sait Dilik ''Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'', **Çimento İşveren Dergisi'', Mart 1987, Cilt 1, Sayı 2, s. 11.**

72 Vergiyi ödeyen kimsenin, gelirini azaltan vergi yükünden kurtulmak için bilinçli bir eğilimi bulunmaktadır. Bu eğilim, yansıma için yeterlidir. Bu yansıma olanağı, konjonktür durumu ve verginin yapısına göre değişen özelliğe sahiptir : Nezihe Sönmez; **Vergide Yansıma Olayı : Fiyatların Saptanmasında Önemli Bir Oluşum, İzmir, 1971, s. 36.**

73 Aksi görüş için bkz. Sait Dilik; **a.g.m., s. 16-17.**

Aslında vakıf sisteminin felsefesinde devletin vakıf kurma fikri rağbet görmemektedir. Ayrıca imtiyazlı konumları ve diğer vakıflar "aleyhine" yarattığı eşitsizlikle bu uygulama bir bakıma Cumhuriyet Dönemi "gedikleri" olarak değerlendirilebilir.

Özetle, Devletin, günümüzde "belli bir gelir grubuna yönelik" görev olarak kabul edilen bir hizmeti, ilave vergi yükleyerek elde ettiği gelirlere dayanarak gerçekleştirmesi bu organizasyonu da "vakıf şemsiyesi" altına sokması yerinde değildir. Uygulamadaki haliyle, vakıf mütevellisinin genelde, kent yönetiminde yasal karar alıcılardan oluşturulması ve ayrıca valinin bu heyete üç kişi seçmesi merkeziyetçi bir yaklaşımdır.

Yasal düzenleme, yerel halkı dikkate almamış ve katılımcı olmasını desteklememiş görünmektedir. Topluluğu ilgilendiren bu sistemin bütününe halkın, mali gücün kontrolü ve karar alımında, kur'a ile seçilme yöntemiyle katılımının sağlanması yerel demokrasinin uygulanması yönüyle daha uygun görünmektedir.

Vakıfların fonksiyonları doğrultusunda işletilmeleri, hizmetlerin akılcı seçimi ile gerek vakıfların gerekse devletin mali kayba uğramaması başka bir ifadeyle toplum (devlet) ile topluluk menfaatlerinin dengelenmesi gerekmektedir. Günümüzde de vakfın kuruluşuna ilişkin tasarruflar incelendiğinde "topluma bir hizmet sunmak" ve "devletin yükünü azaltmak" fikrine dayanılarak "vergi muafiyetinden" yararlanma konuları önemini korumaktadır.

Vergi muafiyetinden yararlanabilmek, önceki uygulamalarda[74] çok kapsamlı hizmet esasına dayandırılmıştır. Nitekim, hizmet türü olarak örnek verilen kuruluşlar içinde yer alan belediye yönetimlerinin, aşağı yukarı 76 tür görevi olduğu hatırlandığında, hizmet tercihinde takdir yetkisinin geniş tutulduğu anlaşılır. Aslında tarihi süreç içinde dağınık konularda yoğunlaşan vakıfların devlet bütçesini kayba uğrattığı da görülmüştür. Bu nedenle de "muafiyet isteklerinin" ve "vergiden kaçınma" eğilimlerinin vakıf mevzuatının arkasına gizlenmesi haklı olarak eleştirilmiştir.

Uygulamada vakıfların elde ettiği gelirin en az yüzde 80'ini amacına uygun harcaması esas olmakla birlikte, bir kısım vakıflarda buna uyulmadığı da anlaşılmaktadır. Yapılan bir araştırmada 1969-1978 döneminde amacına yönelik harcamaların toplam gelirlerin ancak yüzde 20'sini oluşturduğu bu oranın 1978'den sonraki yıllarda artış gösterdiği (yüzde 70)[75] belirtilmektedir. Buna bağlı olarak, 31.12.1987 tarihine kadar, daha önce kurulmuş ve vergi muafiyeti almış vakıfların

74 22.7.1980 tarihli protokolde, muafiyet uygulanabilmesi için vakıf mal varlığının 25 milyon olması gerektiği ve vakıf gelirlerinin en az yüzde 80'ini genel, özel ve katma bütçeli idareler bütçeleri içinde yer alan bir hizmete veya hizmetlerin yerine getirilmesine ayrılması şartları gösterilmiştir: Vakıf, a.g.r., s. 86.

75 a.g.r., s. 89.

yeni muafiyet şartlarını taşımaları halinde bu haktan yararlandırılabileceklerini aksi takdirde 1.1.1988 tarihinden itibaren muafiyetlerinin kaldırılacağını düzenleyen yeni protokol, kısıtlayıcı hükümlere yer vermiştir.

Türk Medeni Kanunu Hükümlerine Göre Kurulan Vakıflar ile Bilimsel Araştırma ve Geliştirme Faaliyetlerinde Bulunan Kurum ve Kuruluşlara Vergi Muafiyeti Tanınması ile İlgili Usul ve Esaslara Göre Vakıfların vergi muafiyetinden yararlanabilmesi için, resmi senette yazılı vakıf malvarlığının, hisse senetleri hariç en az 200 milyon lira ve bağışlar dışındaki yıllık gelirin ise, en az 20 milyon lira olması (md. 1.a) ve vakfın; eğitim, sağlık, kültür, bilimsel araştırma ve geliştirme konularında faaliyet göstermesi (md. 1.b) gerekmektedir. Vakfın vergi muafiyeti talebinden önce, kurulduğu tarihi takip eden yılbaşından itibaren iki tam yıl faaliyette bulunması gerekmektedir (md. 1/e).

Muafiyet almakla birlikte, hatalı uygulamada bulunduğu ve arka arkaya 2 yıl muafiyet şartlarını ihlâl ettiği anlaşıldığında vakfın muaflığı kaldırılmakta, iptali takip eden yıl başından itibaren beş yıl geçmedikçe yeniden vergi muafiyeti talebinde bulunamamaktadır (md. 6).

Yukarıda görüldüğü gibi vergi muafiyetine esas hizmetler göreli olarak, 1.1.1988 tarihinden itibaren daraltılmıştır. Kanaatimizce hizmetler ne önceki dönemdeki kadar geniş, ne de bu şekilde dar kapsamlı tutulmalıydı. Mamafih uygulama henüz başladığından tam olarak değerlendirilmesi de yapılamamaktadır.

Bilindiği gibi genelde, bilimsel amaçlı vakıfların muafiyete konu olması, devletin resmi ideolojisi dışında eğitim gayeli vakıfların sayısını çoğaltmıştır. Bu konunun ayrıca incelenmesi gerekmektedir. Öte yandan gelirlerin yeni uygulamada yüksek tutulması, gayesi öğrenci okutmak, okul yaptırmak ve burs vermek olan bir kısım kuruluşların yeterli sermayesi bulunmadan yalnız mülkiyeti vakfa ait ve gelirleri yönetim kurulunun tasarrufunda bina, işhanı, arsa, arazi gibi taşınmazları mal varlığı gösterip kanunda yer alan vergilerden muafiyet kazanma yolu engellenmiş olabilir (?).

Vergi muafiyetine hak kazanma gibi bir istek taşımamakla beraber, bazı bankaların personelinden topladıkları vergi benzeri kabul edilebilecek gelirlerle, "vakıf" kurarak, sosyal haklar olarak çalışanlarına emekliliklerinde fayda sağlamayı amaçladıkları bilinmektedir. Bu bir bakıma, bankaların uzmanlık alanı olan "işletmecilik" özelliğini, çeşitli alanlarda kullanmasıdır. Emekliliğe hak kazanana kadar biriken mali kaynaktan elde edilen rantların teşvik unsuru olduğu sanılmaktadır ve bize göre vakfın genel felsefesiyle bağdaşmamaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, merkez - yerel yönetim ilişkilerinde her zaman şikâyet edilen, ancak bir türlü akılcı bir sisteme oturtulamayan yetki - görev paylaşımın düzenlenmesi ve vakıflar için de gerekli alanların belirlenerek teşvik

uygulamalarına gidilmesi gerekmektedir. Sosyal adalet ve refahın tüm toplumda sağlanması Devletin görevi olup, etkin vergi yönetim sistemi kurmadan dolaylı vergilere yüklenilerek, vergi yükünün artırılması ve gruplara fayda sağlayan sistemleri "vakıf" adı altında göstererek vakfa yeni ve farklı anlamlar kazandırılması yerinde değildir. Bu bir bakıma sosyal dengesizliklere yol açabileceği gibi, aslında istifade edilebilecek "vakıf sistemini" erozyona uğratabilecek bir değişim de ortaya çıkarabilecektir.

V — TÜRKİYE İÇİN ALTERNATİF HİZMET KURUMU : VAKIFLAR

İstanbul, Ankara ve İzmir gibi gittikçe büyüyen yerleşimler başta olmak üzere, yönetimin hizmet etkinliğini sağlamak için yeniden düzenlenmesi gerekli hale gelmiştir. 1982 Anayasa'sı ve buna bağlı olarak idarî mevzuatın yeniden düzenlendiği bu dönemde konunun öncelikle ele alındığını görmekteyiz. Nitekim Anayasa'da "büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri ..." (md. 127/3) uygulamasına gidilebileceği açıkça belirtilmiştir.

Büyük kent yönetim sistemine ülkemizde 1981 yılında geçilmekle birlikte 25 Mart 1984 tarihinde yapılan yerel yönetim seçimlerine kadar önemli gelişme kaydedildiği söylenemez. Bunun yanında, büyük kent belediyelerinin gelirleri ve görevleriyle 9 Temmuz 1984 tarihinde yürürlüğe giren 3030 sayılı "Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun" ile yürürlükten kaldırılmış ve yeni hükümler getirilmiştir.

Ayrıca 1984 tarih ve 2972 sayılı "Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun"da büyük belediyelerin kuruluşu ve genel karar organlarının seçimine ilişkin hükümler belirlenmiştir. Adı geçen kanunda, "Belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan büyük kentlerde, büyük kent belediye başkanı seçimi için o kent belediye hudutları içinin bir seçim çevresi (md. 4/1) ve büyük kent belediye hudutları içinde kalan ilçelerin belediye başkanı ve belediye meclisi üyeleri seçiminde her ilçenin bir seçim çevresi olduğu belirtilmektedir (md. 4/2). Ancak 2972 sayılı Kanun, 1987 tarihli ve 3394 sayılı Kanunun 3 üncü maddesiyle değişikliğe uğramıştır. Yapılan yeni düzenlemeye göre; belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan büyük kentlerde büyük kent belediye başkanı ve büyük kent ilçe belediye başkanları seçimi için, büyük kent belediye hudutları içinin bir seçim çevresi (md. 4/1) ve büyük kent belediye hudutları içinde kalan ilçelerin belediye meclisi üyeleri seçimlerinde her ilçenin bir seçim çevresi (md. 4/2) olduğu hükme bağlanmıştır.

Yerel yönetimlerin demokratikliği yanında hizmet etkinliği açısından da büyük kent yönetim sisteminin ruhuna aykırı görülen 2972 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinde değişiklik yapan bu tasarruf Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş,[76] buna

76 A.Y., E: 1987/22; K: 1988/19 (15 Temmuz 1988 tarih ve 19873 sayılı R.G.)

bağlı olarak büyük kent ve ilçe belediye başkanları ve belediye meclis üyeleri seçim şekli yeniden düzenlenmiş ve 1988 tarihli ve 3469 sayılı Kanunla değişiklikten önceki duruma dönülmüştür.

Belediye başkanlarının seçimine ilişkin düzenlemelerin yanısıra, yerel yönetimlerin seçim süresi de (2972 sayılı Kanun, md. 8) referanduma konu olmuş ve 1988 tarih ve 3467 sayılı Kanunun öngördüğü "Türkiye Büyük Millet Meclisi, seçimlerin bir yıla kadar öne alınmasına karar verebilir..." (md. 1) hükmü kabul edilmemiş ve ilave edilen cümleler de iptale konu olmuştur. Böylece her seçim döneminin beşinci yılındaki 1 Ocak günü seçimin başlangıç tarihi ve aynı yılın Mart ayının son pazar günü oy verme günü olduğu (2972 sayılı Kanun md. 8., Değişik 3507), hükme bağlanmıştır.

Öte yandan, 2972 sayılı Kanunun değişikliğe uğramış "Büyük kent belediyesinde yapılan belediye başkanlığı seçimlerinde büyük kent belediye başkan adayları ile büyük kent ilçe belediye başkan adayları ... düzenlenecek müşterek oy pusulasında birlikte gösterilir ve birlikte seçilmiş olurlar" (2972 sayılı Kanun, md. 18/b Değişik 3394) hükmü, tekrar 1988 tarihli ve 3420 sayılı Kanunla değiştirilmiş ve iptal edilerek[77] 1988 tarihli ve 3469 sayılı Kanunla hemen hemen ilk yürürlüğe girdiği (1984 tarih ve 2972 sayılı Kanun 'Ocak') şekle dönüşmüştür.

Bu düzenlemeler içinde yerel demokrasiyi olumsuz etkileyen bir diğer düzenleme de, 1988 tarihli 3469 sayılı Kanunun geçici 8 inci maddesinde yer alan "bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra yapılacak ilk Mahalli İdareler Genel Seçiminde, belediye başkan adaylığı için; 2972 sayılı Kanunun 9 uncu maddesinde yer alan en az "altı ay süreyle o seçim çevresinde oturma şartının" aranmayacağı hükmüdür.

Bize göre, yasaların sık sık değiştirilmesi "ilke" getiriyorsa zararlı olmayıp, değişme, gelişmenin sonucu görüldüğünden uygundur. Ancak yukarıda görüldüğü gibi mevzuat düzenlemelerindeki değişiklikleri "ilke" yönüyle değerlendirmek mümkün değildir. Bu tür değişikliklere en iyi örnek ise "seçim yasaları"dır. Son yıllarda seçim yasalarında yapılan değişikliklerde "bir defaya mahsus" ya da "yapılacak ilk seçimlere mahsus olmak üzere" konulan ilkelerle genel kuralın ihlal edildiği görülmektedir. Eğer bu kurallar doğru ise; onların bir kez ihlali ya da dikkate alınmaması hoş karşılanmayacaktır. Doğru değil ise; düzenlemeden çıkarılmalıdır. Bu nedenle yapılan bu tür istisnai düzenlemeler iktidarların bir tür "hilesi" olarak görülmektedir.

Bize göre bütün bu mevzuat düzenlemeleri, yerel yönetimlerin özerkliğini zedelemektedir. Bu arada kamu hizmeti "tehdit" unsuru olarak kullanılmaktadır.

77 A.Y., E: 1988/14; K: 1988/18 (14 Temmuz 1988 tarih ve 19872 sayılı R.G.)

Esasen "güce sahip olma" arzusuyla kamu hizmetlerinin tamamen devlet tarafından yüklenilmesi hizmet verimliliğini de azaltmaktadır. Bu gelişmeler değerlendirildiğinde, vakıf, kamu hizmetinin paylaşımında öncelikli kurum özelliğine sahip görülmektedir.

Kamu hizmetlerinde alternatif kurumları incelerken, merkezi yönetimin politik etkinliğini artırma yaklaşımını da dikkate almak yerinde olacaktır. Özelleştirme hareketleri incelenirken, "etkin" ve "ucuz" hizmet ilkeleri ardında, merkezi yönetimin gücünü artırma arzusunun yer alabileceğini biliyoruz. Nitekim, Keleş, bazı konularda özelleştirme uygulamalarına şüpheyle bakmakta ve Devletin hizmeti sunmasının yarattığı üstünlükleri fayda fonksiyonunu esas alarak değerlendirmektedir.[78] Hizmeti "Devletin" sunmasının sağladığı üstünlükleri, "toplumun" hedef alınması, özel girişimciliğin sınır tanımayan kâr amacından uzaklaşılması, kaynak dağıtımında ödeme gücü ve statünün ölçüt olarak alınmaması... gibi ilkelere bağlamaktadır. Belirtilen bu üstünlüklerin "amacına uygun" kullanıldığında "vakıf" için de geçerli olduğu söylenebilir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Düşüncelerin gerçek toplumsal anlamlarını kavrayabilmek için tarihsel bakış açısına ihtiyaç duyulmaktadır. Bazı kurumların zaman içinde yok olmalarına karşılık, diğerleri toplumsal, kültürel gelişme ve değişmelere uyum sağlayarak bu süreçte geçerli özelliklere sahip bulunduklarını kanıtlar duruma gelmişlerdir. Kaynaklar değişmeyeceğinden, onların zaman içinde yeniden incelenmesi ve değerlendirilmesi asıldır. Bu açıdan incelediğimiz vakıf sistemi benzer gelişmelere sahiptir.

Bu çalışmada çıkış noktası olarak kamu hizmetlerinde etkinliğin ve yerel gücün artırılması esas alınmıştır. Bilindiği gibi, kentleşme hareketlerine bağlı olarak yerel yönetim hizmetlerinin zaman içinde artma eğilimi göstermesi kamu harcamaları tartışmalarını gündeme getirmiştir. Bu tartışmalar da "hangi" hizmetlerin, "nasıl" ve "kim" tarafından yerine getirileceği konularında yoğunlaşmaktadır.

Uzunca bir süre, hemen her ülkede, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde en etkili metodun devlet "eliyle" olduğu düşünülmüştür. Ancak, günümüzde devlet (merkez/yerel) hizmetleri anlayışında değişmelerin başladığı anlaşılmıştır. Nitekim kamusal hizmetler yeniden gözden geçirilerek, bazıları reddedilmekte ve bu konuda seçmenlerin desteğinin de sağlanmasına çalışılmaktadır. Bu destek aranırken vergi yükü, hizmet etkinliği, kârlılık ve demokratiklik unsurlarından da yararlanılmaktadır. Aslında artık günümüzde, kamu hizmetlerinin yürütülmesinin kamu kişisi aracılığıyla gerçekleşmesi ilke olarak kabul edilmekte ise de hizmetin yürütülmesi, şirketlere, özel kuruluşlara ve vakıflara da bırakılabilmektedir.

78 Ruşen Keleş; "Konut Kesiminde Özelleştirmenin Sorunları", Ankara Üniv. SBF Dergisi, Cilt. LXIII, Temmuz - Aralık, 1988, s. 48.

Ülkemizde, anayasal düzenlemeler "sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler" konusunda Devlete "aktif" görev vermiştir. Bu görev ekonominin gerekleri ve malî güce bağlı olarak yerine getirilmektedir. Öte yandan ekonomik sürekliliği gözetmemek ve malî kaynakların üstüne çıkmak, uzun vadede tüm kamusal yaşamı etkileyen bunalımlara neden olabilir. Bu durumda "değil sosyal ve ekonomik hakların sağlanması, olağan kamu hizmetlerinin görülmesi bile aksayabilir".[79] Bu nedenle de kamu idareleri daha ucuz ve etkin iş gördürme için özel sektörü tercih edebilmektedirler. Ancak bu tasarruflar, yönetim ile ticari amaçla çalışan bir "firma" arasındaki anlaşmalara göre düzenlenmektedir.[80] Her zaman da verimliliğin sağlandığını söylemek mümkün görünmemektedir. Bu durumda devletin kamu masraflarını azaltan ve halkın katılımının da sağlandığı bir sistem önem kazanmaktadır.

Devletin yükünün azaltılması için düşünülen alternatif kuruluş olarak, vakıfların fonksiyonel etkinliği araştırıldığında yalnızca hizmet yaratmakla kalmadıkları, geliştirildiğinde, yapısı gereği, "demokratik hayatın" işleyişine katkıda bulunabilecekleri de anlaşılmıştır.

Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin gücü sürekli artmaktadır. Yerel yönetimler aslında yerel halkın belli mekândaki ortak hizmetlerini karşılamak üzere kurulmuşlardır. Her ne kadar yerel yönetimlerin (özellikle belediyeler) gelir kaynaklarını artıracak yönde hukukî düzenlemelere gidilmişse de ülkenin ekonomik potansiyeli ile de ilgili olarak yerel yönetimler merkezi yönetimin kaynak aktarımlarına her zaman ihtiyaç duymuşlardır. Merkezi yönetimden tahsis edilen fonlar ile ilgili nesnel bir ölçüt bulunmadığından, mali kaynakların dağıtımında son söz merkezi yönetimin olmaktadır.[81] Bu sonuçtan etkilenmemek için, yerel yönetimlere vergilerle yetinmeyerek, kendi yağlarıyla kavrulmaları, başka bir ifadeyle iktisadi kaynak yaratmaları tavsiye edilmektedir. Mamafih, genelde, merkezi yönetim kent yönetiminde hizmet tercihlerini etkileyerek, yerel özerkliğin sınırlarını daraltabilmektedir.

Bu aşamada kamu hizmetlerinin etkinliğini sağlamak için girişilen özelleştirme hareketlerinin her zaman bekleneni veremediğini görmekteyiz. Ayrıca işveren

79 İlhan Özay; Devlet İdarî Rejim ve Yargısal Korunma, İstanbul, 1986, s. 24.

80 Kamu idare ve kurumları ile kuruluşlarının bayındırlık işlerine ilişkin inşaat ve araç gereç satın alınması, taşıma ile yaptırma konularındaki sözleşmeleri yargısal kararlara göre "idari" nitelikte sayılmamakta ve bunlar Türk hukukunda idarenin özel hukuk sözleşmeleri olarak kabul edilmektedir : a.g.e., s. 170.

81 Metin Heper; "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yerinden Yönetim Sorunu ve Bazı Öneriler", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Vakur Versan'a Armağan, Özel Sayı. Yıl. 6. Sayı 1-3, Aralık, 1985, s. 172-173.

merkez/yerel yönetim olduğundan gücün sahipliğini etkilemede de bu yöntemin önem taşımadığını ve merkezi yönetimin elinde kamu çalışanları aleyhine kullanılabilecek bir "koz" haline dönüşebileceğini bilmekteyiz. Buna karşılık vakıf sistemi için daha farklı bir değerlendirme yapmak mümkündür.

Belde hizmetlerinin bir bölümünün yerel kentsel hizmet yürüten vakıflarca yerine getirilmesi, yerel yönetimlerin yükünü azaltacağı gibi, halkın hizmetlere sahip çıkmasını da kolaylaştıracaktır. Öte yandan merkezi yönetimin kent yönetiminde yasal karar alıcılara müdahalesini de en aza indirerek, "demokratik sistemin" işleyişi sağlanabilecektir. Başka bir ifadeyle merkezi yönetimin "takdir yetkisi"ne dayanarak "fonları" yönlendirme tasarrufları "tehdit" özelliğini kaybedecektir.

Merkezi yönetimin bu sistemden elde edebileceği fayda ise, hizmetlerin bir kısmını vakıflara devreden yerel yönetimlerin, aynı zamanda hizmet yoğunluğu - güç ilişkisine bağlı olarak kayba uğramasıyla merkezi yönetime direnmesinin zorlaşmasıdır. Bu durumda "işbirliği" yolu hizmet etkinliğini artıracak bir gelişme gösterebilecektir.

Önerilen sistemde hemşerilerin yerel/ortak elde edebildiği hizmetlerin verimliliğinin yanısıra, hükümet yardımlarından 'kentinin' daha fazla yararlandırılması telâşına düşmeden, daha rasyonel koşullarda "yerel liderini" seçebilme fırsatını kazanacağı, görüşünü taşımaktayız.

Sosyal ve ekonomik hayatın gelişmesine katkısıyla, gerek yerel yönetimlerin demokratik çalışmasını kolaylaştırmak gerekse halkın katılımını artırmak üzere önerilen "vakıf sistemini 'bozmadan' geliştirme", şüphesiz, genelde toplumdaki "sosyal ahlak" düzeninin akılcı işleyişi varsayımına dayandırılmıştır.

ÇEVRE YÖNETİMİNİN KURAMSAL TEMELLERİ

Doç. Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ

GİRİŞ : ÇEVRESEL YÖNETİMİN ULAŞTIĞI YENİ BOYUTLAR

Yaklaşık 15 yıldan beri çevre sorunları, çevrenin yönetimi, planlanması, örgütlenmesi ve denetlenmesi gibi konularla ilgileniyorum. Bu süre içinde karşılaştığım pek çok dikkat çekici olaydan iki tanesi, ötekilere oranla, beni daha fazla etkilemiştir. Bunlardan birincisi son yıllarda Amerika Birleşik Devletleri'nde yapılan bir doktora çalışması idi. Bu çalışmada oldukça ilginç bir sonuca varılıyordu : Roma İmparatorluğu'nun batışına yolaçan ancak, bugüne kadar üzerinde hiç durulmayan, temel nedenlerden biri çevresel kirlenme olgusudur. Araştırma, Roma devrinden kalma insan iskeletleri üzerinde yapılan kimyasal çözümlemelere ve bu çözümlemelerden elde olunan sonuçlara dayalıdır. Bu araştırmada Roma İmparatorluğu döneminden kalma kemiklerin kimyasal yapısı içinde, normal bir insanla kıyaslandığında, olağan miktarların çok ötesinde kurşun ve bakır birikimleri olduğu saptanmıştır. Günümüzde insan ve çevre sağlığı ile ilgilenenler biliyorlar ki insan bünyesi içerisinde bakır ve kurşun gibi maddelerin birikmesi ve normal olarak kabul edilen düzeyin üstüne çıkması bir takım davranış bozukluklarına yolaçabilmektedir. Roma İmparatorluğu'nun çöküşünü simgeleyen ve Roma'nın yanmasından zevk alma noktasına kadar varabilen aşırı bireysel ve toplumsal davranış bozuklukları bu yeni bulgularla daha başka bir görünüm ve içerik kazanmaktadır. Bu yaklaşıma göre, bir imparatorluğun ve uygarlığın çöküşüne yolaçan temel nedenler bireysel ve toplumsal davranış bozukluklarıdır. Bu soruna yolaçan ana neden de, o günlerin temel içme aracı olan kupa ve benzeri araçların kurşun ve bakırdan yapılmış olması ve bu yolla, bakır ve kurşun birikimlerinin insan vücudu içinde normal sınırın üstüne çıkmış olmasıdır. Bir uygarlığın çöküşüne kadar varabilecek önemli sonuçlar üreten bu bulgu çevre sorunlarının ne denli yaşamsal bir öneme sahip olduğunu açıklıkla gösteren ilginç bir çalışma olarak kabul edilmelidir.

Çok ilginç bulduğum ikinci çevresel olgu da çevrenin korunması ve çevresel kirlenmelerin önlenmesi için normal bir polis gücünden hiç bir farkı olmayan ve normal bir polis gücünde varolan her türlü zorlama yetkisine sahip bir çevre polisi örgütünün kurulmuş olduğunu görmüş olmamdır. Federal hükümet, eyalet hükümetleri ve yerel düzeyde belediyelerde çevresel örgütlenme biçimlerini in-