

**İ.Ü. İktisat Fakültesi**  
**Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**  
**Prof. M.Orhan Dikmen'e Armağan**

**MAHALLİ İDARELER MALİYESİNDEKİ**  
**YENİ DÜZENLEMELER HAKKINDA**  
**DÜŞÜNCELER**

**Prof.Dr. Halil NADAROĞLU**  
**Marmara Üniversitesi**  
**İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi**  
**ve**  
**Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi**

## BAZI ÖN AÇIKLAMALAR VE SINIRLAMALAR:

Bu incelemenin amacı, Türkiye'de, 1980 sonrasında mahallî idareler maliyesinde gerçekleştirilen köklü bazı değişikliklerin belli normların gözönünde tutulması suretiyle değerlendirilmesidir. Ancak, bazı sınırlamaların önceden belirtilmesinde yarar vardır. Şöyle ki:

1- Mahallî idareler denildiğinde, Türkiye'de, Köy İdareleri, Belediye İdareleri ve İl Özel İdareleri anlaşılır. Bunun sebebi, 1982 Anayasası'nın "Mahallî İdareler" başlıklı 127. maddesinin sınırlayıcı hükmüdür. Nitekim 1961 Anayasasında da aynı sınırlama mevcut idi. Mahallî idareler içinde yer alan Köy İdareleri işbu incelemenin kapsamı dışında tutulmuştur. Çünkü, köy maliyesinde 1980 sonrasında önemli sayılabilecek herhangi bir değişiklik gerçekleştirilmemiştir.

2- Bilindiği gibi, mahallî idareler maliyesi deyimini "malî tevzin" kavramı ile neredeyse özdeşleşmiştir. Bu kavram, geniş anlamda, merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki ilişkilerin (anglo-sakson literatüründeki yaygın deyimle idarelerarası malî ilişkilerin) nasıl düzenlenmesi gerektiğini belirlemek için kullanılmaktadır. Şöyle ki:

Merkezî idare ve mahallî idareler arasındaki malî ilişkilerin iki yönü vardır. Bunlardan birincisi görevlerin, diğeri de kaynakların bölüşülmesine ilişkindir. Aynı kavramı, gelir ve gider bölüşümü şeklinde de ifade edebiliriz. Çünkü, her görevin gerçekleştirilmesi bir harcamayı gerektirir. Bu sebeptendir ki hizmet malî plânda harcama olarak tezahür eder. Çok basit bir değerlendirme dahi, kamu hizmetlerinin merkezî idare ile mahallî idareler arasında bölüşülmüş olmasının bunların gerektirdiği malî araçların da paylaşılması gerekeceğini ortaya koyar. Çünkü, hizmetin gerçekleştirilmesi için kaynak kullanılması zorunludur. Kıt olan kaynaklar faktör piyasasından bunların fiyatlarının ödenmesi suretiyle temin edilir. Örneğin, emeğin hizmet üretiminde kullanılabilmesinin piyasada teşekkül eden ücretinin ödenmesi şartına bağlı olması gibi.

Hem merkezî idare, hem de mahallî idareler kamu kesiminin üretici birimleri olarak hizmet üreteceklerdir. Ancak, hangi hizmetleri merkezî idare, hangi hizmetleri mahallî idareler üretmelidirler? Bu konudaki hizmet ya da gider bölüşümü hangi kriterlere göre ve nasıl düzenlenmelidir?

Bizim incelememizde mahiyeti yukarıda kısaca açıklanan malî tevzin'in hizmet ya da gider bölüşümü yönü ele alınmamış, sorunun sadece kaynak, bir diğer ifade ile gelir bölüşümüne ilişkin yönü üzerinde durulmuştur. Bunun sebebi 1980 sonrasında gerçekleştirilen değişikliklerde soruna sadece gelir bölüşümü yönünden yaklaşılmış olmasıdır. Hizmet ya da gider bölüşümü konusunda ise köklü sayılabilecek yeni bir düzenleme yapılmamıştır.

3- İl Özel İdareleri ile Belediyelerin malî yapılarında, gelir sağlama yönünden 1.3.981 tarihinden itibaren yürürlüğe konulan 2380 sayılı kanun ile (Resmî Gazete'de ya-

ynlanışı 5.Şubat.1981) köklü bir değişiklik gerçekleştirilmiştir. Hemen belirtmemiz gerekir ki bu bir mali reform değildir. Ancak sözü geçen İdarelere gelir sağlama yönünden köklü ve bir yönü itibariyle rasyonel bir iyileştirme. İşbu incelemenin amacı bu tek yönlü -tek yönlü deyişimizin sebebi daha sonra açıklanacaktır- iyileştirmenin sebeplerinin araştırılması ve sonuçlarının değerlendirilmesidir. Bu arada, 1990 yılı Bütçe Kanunu'nun 66. maddesinin (e) bendi ile getirilen çok önemli bir değişiklik de -ki bu husus bugüne kadar nedense ilgili çevrelerin dahi pek dikkatini çekmemiştir- ayrıca incelenecek ve değerlendirilecektir.

### **I- YENİ BİR DÜZENLEMİYİ ZORUNLU KILAN SEBEPLER:**

1981 yılına gelindiğinde İl Özel İdareleri ile Belediyeler -özellikle büyük kentlerdeki belediyeler- bazan çalışanlarının ücretlerini dahi ödeyemeyecek duruma düşmüşlerdi. Bu durumun önde gelen sebebi, sözü geçen İdarelerin gelir kaynaklarının verimsiz ve dağınık bir yapıya dayandırılmış olmasıydı. 1970'li yıllarda belediyelerin pek çoğunun politize olup yandaşları için sunî olarak aşırı istihdam yaratmaları ve bunlara doğal olarak açıktan ücret ödemeleri de sıkıntıya düşmelerinin bir diğer sebebi idi. Gerçi, Belediye Kanunu'nun 17. maddesinin 16. fıkrası hükmüne göre belediye bütçesinden ödenecek maaş ve ücretlerin yıllık toplamının belediyenin yıllık toplam gelirinin % 30'unu aşmaması gerekiyordu. Ancak, Belediyeler, yasal görüntü veren bir yoldan-eskiden çok kullanılan bir deyimle "hile-i şer'iyeye" yolu ile- bunun da bir çaresini bulmuşlardı. Şöyle ki: Sözü geçen şekilde davranan belediyeler bütçelerini hazırlarken yatırım harcamalarını gerçekte ilgisi olmayan bir biçimde şişiriyor, bunları karşılayacak gelirleri de gerçekte ilgisi olmayan kaynaklardan -örneğin gayri menkullerin satışından ve kiraya verilmesinden- elde edilecek gelirlerden karşılayacak düzenlemeler yapıyorlardı. Bu gibi durumlar, klasik bütçe kuralları içinde yer alan ve bazılarınca pek önemsenmeyen samimiyet kaidesinin aslında ne kadar önemli bir kural olduğunu da bir kez daha ispatlıyordu. Bu arada, personel giderlerindeki artışın bazan belediyelerin iradeleri dışındaki sebeplerden ileri geldiğini de belirtmemiz gerekir. Bilindiği gibi İl Özel İdareleri ile Belediyelerin personeli devlet personel rejimine tâbidirler. Devletin kendi personelinin maaş ve ücretlerine yaptığı her zam otomatik olarak sözü geçen İdarelerin personeli için de hüküm ifade etmektedir. Bu gibi durumlarda, merkezî idarenin artan harcamaları karşılayabilme imkânları mahallî idarelere kıyasla elbetteki çok daha fazladır. Mahallî idareler kuşkusuz bu hususta daha sınırlı imkânlarla sahiptirler.

Yukarıda, İl Özel İdareleri ile Belediyelerin 1981'e gelindiğinde mali yönden âdeta müzayakaya düşmüş olmalarının esas itibariyle bu İdarelerin gelir kaynaklarının verimsiz ve dağınık bir yapıya dayandırılmış olmalarından kaynaklandığını ifade etmiştik. Bu hususu kısa bir biçimde de olsa açıklığa kavuşturmakta 1981 sonrasındaki değişiklikleri isabetli olarak değerlendirebilmek açısından yarar vardır.

## 1- İl Özel İdarelerinin 1981 Yılı Öncesindeki Gelir Yapısı:

1981 yılı öncesinde İl Özel İdareleri gelirini esas itibariyle:

- a) Son derece verimsiz bazı özkaynaklardan,
- b) Bazı devlet vergilerinden bu İdarelere verilen paylardan sağlıyorlardı.

Özkaynaklardan elde edilen ve günümüzde de varlıklarını sürdüren gelirlerin en önemlileri şunlardır: 1) Taşocakları resim ve harçları, 2) İskele Resmi, 3) Çeltik geliri. Çağdaş vergicilik anlayışında yeri olmayan bu tür yükümlülüklerden sağlanan gelirlerin 1974 yılında İl Özel İdarelerinin gelirleri içindeki payları sırasıyla % 1,46; % 0,19 ve % 0,35 olmuştur.

İl Özel İdarelerinin bazı devlet vergilerinden almaları gereken paylar ise şöyle belirlenmişti:

- 1) Akaryakıt İstihşâl Vergisinden % 22 oranında pay;
- 2) Motorlu Kara Taşıtları Vergisi ile Trafik cezalarından % 3 oranında pay;
- 3) Orman Ürünleri Satışından % 3 oranında pay;
- 4) Emlâk Vergisinden % 35 oranında pay.

Bu kaynaklardan sağlanan gelirlerin toplam gelirler içindeki payı ise 1974 yılı itibariyle ve sırasıyla şöyledir: % 1,46; % 0,19; % 0,35 ve % 24,54.

Yukarıda "bazı devlet vergilerinden almaları gereken pay" tarzında bir ifade kullanılmış olmamızın sebebi İl Özel İdarelerinin kanunlarda öngörülen esaslara göre almaları gereken payların uygulamada çoğu kez miktar olarak kendilerine fiilen verilmemiş olmasındandır. Hemen belirtelim ki, aynı durum 1981 öncesinde Belediyeler için de geçerli olmuştur. Bu durumu bazı sayısal örneklerle açıklığa kavuşturmakta yarar vardır.

Yapılan bir araştırmada<sup>(1)</sup> Akaryakıt İstihşâl Vergisinden 1967 yılında İl Özel İdarelerine verilmek üzere Genel Bütçeye TL. 299.772.000.- ödenek konulması gerekirken TL. 64.460.000.- bir miktarın konulduğu saptanmıştır. Bunun anlamı, Kanun'da öngörülen % 22 lik bir oran yerine % 5 oranında bir ödeneğin konulmuş olmasıdır. Aynı durum diğer yıllarda da devam etmiş, örneğin 1971 yılında TL. 539.000.000.- bir ödenek konulması gerekirken TL. 44.460.000.- bir ödenek konulmuştur. Merkezî idare acaba niçin böyle davranmıştır?

Gerçek sebep kuşkusuz, merkezî idarenin de gelir yetersizliği sorunu ile karşı karşıya bulunması ve oldum olası başını bu deritten kurtaramamış olmasıdır. Yoksa, mahallî idarelere karşı bilinçli ve hasmane bir davranış söz konusu değildir. Ancak, merkezî idare, sözü geçen davranışını şöyle bir gerekçeye dayanarak açıklamıştır: Bütçeye konulan rakkamlar tahminlere dayanmaktadır. Yıl sonu geldiğinde ise bu tahminler gerçekleşe-

(1) Teoman YAYIN, Merkezi Hükümet ile Mahallî İdareler Arasındaki Mali İlişkiler, Ankara, 1971.

memektedir. Bu durumda Kanun'da öngörülen miktarın altında bir ödeneğin konulması yanlış ve haksız bir davranış değildir!...

Öz kaynaklardan sağladıkları gelirler ile merkezî idare vergilerinden aldıkları payların toplamının il özel idareleri harcamalarını karşılamaya kâfi gelmemesi, merkezî idareyi, özellikle 1982 öncesinde il özel idarelerine bağış yolu ile finansman sağlamak zorunda bırakmıştır. Türkçe literatürde hazine yardımları, merkezî idare yardımları, devletçe yapılan yardım gibi deyimlerle anılan bu bağışların büyük bölümü "koşula bağlı bağışlar" kategorisine dahil bulunmaktadır. Türkçe literatürde aynı anlamda olmak üzere maksatlı yardımlar deyimini de kullanılmaktadır.

İl özel idarelerinin merkezî idareden sağladıkları koşula bağlı bağışların en önemlileri şunlardır:

Tarım Bakanlığında hayvan sergileri açılması, sığır sun'i tohumlama mahalleri açılması gibi hizmetler için yapılan yardımlar; Devlet Su İşleri bütçesinden il ve köy içme suları için yapılan yardımlar; Karayolları Genel Müdürlüğü bütçesinden il ve köy yolları yapımı için yapılan yardımlar ve Milli Eğitim Bakanlığında köy okulları inşaatı için yapılan yardımlar. Bu sonuncu yardım, Milli Eğitim Bakanlığınca 222 sayılı Kanun gereğince sağlanan paranın Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca kullanılmayan kısmının il özel idarelerine dağıtılması şeklinde yapılmaktadır.

Esasları yukarıda açıklanan bağış yolu ile gelir sağlama yönteminin de devamlı ve verimli bir kaynak olmadığı açıkça görülmektedir.

## 2- Belediyelerin 1981 Öncesindeki Gelir Yapısı:

1.3.1981 tarihine gelinceye kadar belediye gelirleri sistemi son derece verimsiz olup dağınık bir görüntüye sahipti. Bu durumun önde gelen sebebi, 1948 yılında yürürlüğe konulan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun çok sayıda ve fakat az gelir getiren yükümlülükler esasına göre düzenlenmiş olmasıdır. Çağdaş vergicilikte ise az sayıda ve fakat çok gelir getiren yükümlülük esası öngörülmektedir. Ayrıca, 5237 sayılı Kanun'da öngörülen yükümlülüklerin pek çoğu spesifik esasa dayandırıldıkları için zamanla değer ifade etmez hâle gelmişlerdi. Örneğin, ölçü ve tartı aletlerinden muayene ve damga resmi olarak alınması öngörülen yükümlülüğün tarifesi şöyle idi:

50 grama kadar tartıların beher parçasından 10 kuruş,

İbrelî terazilerden 100 kuruş,

Masa terazilerinden 50 kuruş,

E1 terazilerinden 20 kuruş,

Her çeşit basküllerden 200 ve kantarlardan 100 kuruş,

Akıcı ve kuru taneli maddeler hacim ölçülerinin beher parçasından 10 kuruş,

Uzunluk ölçülerinin beherinden 20 kuruş,

Bu konudaki tipik bir diğer örnek de şudur:

Yol, meydan, pazar, iskele, köprü, nehir gibi umuma ait yerlerin bir kısmının herhangi bir ameliye için işgali belediyenin iznine bağlıdır. Belediyeler bu izin karşılığında belediye meclislerince düzenlenecek tarifeye göre resim almak yetkisine sahiptir. Ancak, bu resim kanunen günlük m<sup>2</sup> için 25 kuruşu geçemiyordu. Örneğin, İstanbul'da Tarabya koyunda deniz kenarındaki yaya kaldırımını kaplamış olan lokantalar, günlük yer işgal resmi olarak işgal ettikleri yerin beher m<sup>2</sup> si için 25 kuruş (İstanbul Belediyesi son yıllarda 37,5 kuruş tahsil etmiştir) ödemek durumunda idiler.

1948'den önceki dönemin koşulları her şeye rağmen 1981 öncesinden daha kötü olduğu için bu sistem o tarihlerde kısa bir süre de olsa belediye maliyesine rahatlık getirmişti. Ancak, belediyecilik anlayışı 1950'lerden bu yana sür'atle değişmiştir. Bu değişiklik belediyeleri daha kaliteli, dolayısıyla daha pahalı hizmet üretmek zorunluluğunda bırakmıştır. Göçlerin sebep olduğu kalabalıklaşma da hizmetin niceliğini ve maliyetini önemli ölçülerde etkilemiştir. Giderler bu şekilde sür'atle artarken, gelirler, esneklikten yoksun bir tekniğe dayalı oldukları için giderlerdeki artışı izleyememişlerdir. Bu durum, 1981 yılında 5237 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılincaya kadar devam etmiştir.

Belediyeler 1981 yılında gelinceye kadar gelirlerinin ortalama % 25'ini devlet vergilerinden aldıkları paylardan sağlamışlardır. Bu husustaki esaslar 1948 yılında çıkarılan 5237 sayılı Belediye gelirleri Kanunu'nun I. Bölümünde -ki sözü geçen kanun VIII bölümden oluşmaktadır- öngörülmüştür. Buna göre Belediyelere Gelir ve Kurumlar Vergilerinden % 5; Gümrük Vergisinden % 15 (Bu aslında Gümrük Vergisine eklenen bir munzam vergidir); Tekel Maddeleri Sâfi Gelirinden % 2; Akaryakıt İstihsal Vergisinden % 8; Motörlü Kara Taşıtları Vergisi ile Trafik Cezalarından % 11 oranında pay ayrılıyordu. Ayrıca, merkezî idare tarafından tahsil olunan Emlâk Vergisinin de % 45'i belediyelere dağıtılıyordu.

İl Özel İdareleri gibi Belediyelerin de devlet vergilerinden kanunlar gereğince almaları gereken paylar ile fiilen aldıkları arasında daima belediyeler aleyhine bir fark olmuştur. Bu konuda bir örnek olarak, 1967 yılında Akaryakıt İstihsal vergisinden belediyelere ödenmesi gereken TL. 109.008.000.- karşın Bütçeye TL. 20.000.000.- ödenek konulmuş olmasını gösterebiliriz. Bunun anlamı, ilgili kanun'da % 8 oranının öngörülmüş olmasına rağmen Bütçe'ye % 1,5 oranında bir ödeneğin konulmuş olmasıdır.

Türkiye'de mahallî idarelerin -bu arada dolayısıyla belediyelerin- bağış yolu ile düzenli bir biçimde finanse edilmeleri yöntemi yasal açıdan henüz gerçekleştirilmemiştir. Dolayısıyla bu alanda herhangi bir kurumlaşma da söz konusu değildir. Nitekim, ne Belediye Kanununda ne de eski ve yeni Belediye Gelirleri Kanunlarında sözü geçen komün idarelerinde Genel Bütçe'den yardım yapılacağına dair bir hüküm vardır. Bu durumdan ötürü, merkezî idare tarafından belediyelere yapılan bağış ve yardımlara ilişkin yeterli ve kıyaslamalı sayısal veriler mevcut değildir. Gerçi bu konuda kişisel çabaların

ürünü olan bazı bilgiler vardır. Ancak, toplu sonuçları gösteren verilere tarafımızdan rastlamak mümkün olamamıştır.

Yasal bir zorunluluğun mevcut olmamasına rağmen, düzensiz bir biçimde de olsa zaman zaman, özellikle belediyelerin mali sıkıntılarının arttığı 1970'li yıllarda, İçişleri ve Maliye Bakanlıkları gibi Genel Bütçeye bağlı kuruluşlar belediyelere yardımda bulunmuşlardır. Bu yardımlar çoğunlukla koşula bağlı bağışlar -örneğin istimlak borçlarının ödenmesi gibi- şeklinde yapılmıştır. Daha az olmakla birlikte, koşulsuz, yani blok bağışların yapıldığı da vâkidir.

Bağış ve yardımların yapılması ya da yapılmaması, Türkiye'de özellikle son yıllarda, siyasal bazı polemiklere de konu olmuştur. Şöyle ki:

1975-1977 yılları arasında Ana Muhalefet Partisine mensup bulunan bazı büyük kentlerin belediye başkanları, iktidarda bulunan koalisyon partilerinin kendi belediyelerine bağış ve yardım yolu ile yeterli kaynak sağlamamış olmalarının siyasal nedenlerden doğduğunu ileri sürmüşler ve durumu şiddetle eleştirmişlerdir. İktidar partileri ise, kendi davranışlarını, böyle bir yardımı öngören yasal dayanağın mevcut olmadığı gerekçesine dayanarak savunmuşlardır.

Bütün bu tartışmalara rağmen kabul etmek gerekirken düzensiz de olsa, yetersiz de olsa, merkezî idare belediyelere daima bir takım bağış ve yardımlarda bulunmuştur. Bunların arzulanan düzeyde olmamasının nedeni kanımızca siyasal olmaktan çok malî idi.

## 1980 SONRASINDAKİ

### DÜZENLEMELERİN MAHİYETİ VE ESASLARI:

1980 sonrasında mahallî idareler maliyesinde yapılan düzenlemeler esasta İl Özel İdareleri ile Belediyelere daha fazla gelir sağlama amacına yöneliktir. Bir diğer ifade ile malî tevzin'in sadece gelir bölüşümü yönü üzerinde durulmuş ilk aşamayı oluşturan hizmet bölüşümü (gider bölüşümü) ile hiç ilgilenilmemiştir. Bu istikametteki düzenlemelerin sür'atle gerçekleştirilmesinde 1970'li yıllarda bazı belediyelerle Hükümet arasında meydana gelen çekişmelerin ve esasları daha önce açıklanan 1948 tarihli ve 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Parlâmentodaki kısır çekişmelerden ötürü bir türlü günün koşullarına uygun hâle getirilememiş olmasının payı büyüktür. Sebepleri ister haklı ister haksız olsun, amaç şayet her ne bahasına olursa olsun sözü geçen İdarelere daha fazla gelir sağlamak idiyse bunda başarı sağlandığına kuşku yoktur. Ancak, hiçbir ciddi araştırmaya ve hesaplamaya dayanmayan, görevleri ve bunların gerektirdiği harcamaları gözönünde tutmayan 1980 sonrasındaki düzenlemelerin "sıkıntıdan kurtarma" özelliğine rağmen rasyonel olduklarını söylemek mümkün değildir.

1980 sonrasında gerçekleştirilen düzenlemelerin esasları nelerdir? Bunları dört ana başlık altında incelememiz mümkündür.

#### 1- Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Gelirlerinden Pay

##### Verilmesi Hakkında Kanun:

2.2.1981 tarihinde kabul edilip 1.3.1981 tarihinde yürürlüğe konulan 2380 sayılı belediyeler ve İl Özel İdarelerine Pay Verilmesi Hakkında Kanun sözü geçen İdarelerin esasları daha önce açıklanan verimsiz ve dağınık gelir düzenlerine son vermiş ve beklenmedik bir anda sahip olunan büyük bir miras ya da en büyük ikramiye etkisi yaratmıştır. 2380 sayılı Kanunda esas itibarıyla sözü geçen idarelere vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden pay verilmesi öngörülmüştür. Bu payın oranı başlangıçta belediyeler için % 1 idi. Ancak, 2380 sayılı Kanun sonradan 2464, 3004 ve 3239 sayılı Kanunlarla üç kez tâdil edilmiştir. Son değişiklikte belediyelere verilen pay % 9,25'e, il özel idarelerine verilen pay da % 1.70'e yükseltilmiştir. Ancak 1987 yılından itibaren bu oranlar her yıl Bütçe Kanunu'na konulan birer hükümle belediyeler için % 8.55, il özel idareleri için ise % 1.20 olarak uygulanmaktadır. Bu bir yasal kargaşadır. Uygulanmayacaksa oranlar gereksiz yere niçin yükseltilmiştir? Yükseltilmesi gerekli idiye niçin uygulanmamaktadır?

2380 sayılı Kanun'da payların hesaplanmasında tahakkukun değil de tahsilâtın esas alınmasının öngörülmüş olması ise bu kanun'un gerçekçi ve isabetli bir özelliğidir.

Ötedenberi olduğu gibi, 2380 sayılı Kanunda da 1990 yılına gelinceye kadar payların il özel idarelerine ve belediyelere dağıtılmasında son nüfus sayımı sonuçlarının esas alınması öngörülmüştür. 1990 yılında ise payların hesaplanmasında nüfusun yanısıra diğer bazı kriterler de nazara alınmaya başlanmıştır. Bu konuyu daha sonra ayrıntılı bir biçimde inceleyeceğiz.

2380 sayılı Kanunda öngörülen paylar İller Bankası aracılığı ile dağıtılmaktadır. Ancak, payların hesaplanmasından önce bazı fonlara kesintiler yapılmaktadır. Bu hususu burada ayrıntılarına girmekte bir yarar görmemekteyiz.

## 2) 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu:

1. Temmuz.1981 tarihinde yürürlüğe konulan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 33 yıl süreyle uygulanan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni Kanun'un özelliği, günün koşullarına uygun esaslar ve normlar getirmiş olmasıdır.

Dört kısımdan oluşan kanunun birinci kısmının birinci bölümünde menşei Fransızların eski patente'inin oluşturduğu -ki sonradan Fransa'da da meslek vergisi (tax professionnelle) adını almıştır- Meslek Vergisi; ikinci bölümünde İlân ve Reklâm Vergisi; üçüncü bölümünde Eğlence Vergisi, dördüncü bölümünde, Akaryakıt Tüketim Vergisi, beşinci bölümünde ise Haberleşme Vergisi v.b. bazı tüketim vergileri öngörülmüştür. Bunlardan Meslek Vergisi 1987 yılında yürürlükten kaldırılmıştır.

Kanun'un ikinci kısmı belediye harçlarına, üçüncü kısmı harcamalara katılma paylarına, dördüncü kısım ise çeşitli hükümlere ait esasları içermektedir.

### 3) Emlâk Vergisinin Belediyelere Bırakılması Hakkında Kanun:

Emlâk Vergisi 1972 yılına kadar Bina ve Arazi Vergileri adı altında İl Özel İdareleri tarafından tahsil edilmiş ve Belediyelere de % 25 oranında bir pay verilmiştir. 1972 yılında bu iki vergi Emlâk Vergisi adı altında merkezî idare vergisine dönüştürülmüş ve hâsılâtın % 35'i İl Özel İdarelerine % 45'i de Belediyelere pay olarak verilmiştir.

Emlâk Vergisi aslında tipik bir mahallî idare vergisidir. Bunun sebebi hem vergi konusunun -yani bina veya arazinin- mahallî sınırlar içinde lokalize edilmiş olması, hem de emlâkın değerini etkileyen faktörler arasında belediye hizmetlerinin önemli bir yer tutmasıdır. Bu sebeplerden ötürü Emlâk Vergisi bir çok ülkede mahallî idarelere, çoğunlukla da belediyelere bırakılmıştır. Türkiye'de de 1985 yılında çıkartılan 3239 sayılı Kanunla Emlâk Vergisinin tarh ve tahsili tamamen belediyelere bırakılmıştır. Belediyeler tahsil ettikleri bu verginin % 15'ini İl Özel İdarelerine vermekle yükümlüdürler. 3030 Sayılı Kanunun (Büyük Şehir Belediyesi Kanunu) uygulandığı illerde ise ilçe belediyeleri ayrıca, % 20 oranındaki bir payı büyük şehir belediyesine ödemek zorundadırlar.

### 4) Payların Dağıtılmasına İlişkin Kıstasların Yeniden Belirlenmesi

1990 yılına gelinceye kadar İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden verilen paylar son nüfus sayımındaki sayılara göre dağıtılırdı. Yetersiz olan bu kıstas adaletsiz bazı sonuçların doğmasına sebep oluyordu. Şöyle ki: Türkiye'de nüfus sayımları genellikle Ekim ayı sonlarında yapılmaktadır. Turistik potansiyele sahip yörelerdeki -özellikle kıyı şeritlerindeki- mahallî idareler ise gerçekleştirecekleri hizmetin seviyesini sayımın yapıldığı ve nüfusun en aza indiği güz dönemindeki sayıya göre değil, bahar ve yaz aylarındaki kalabalığa göre saptamaktadırlar. Bu durumda sadece son sayımdaki nüfus kriterlerinin yeterli ve âdil olamayacağı açıktır. İstanbul içinde Adalar İlçesinin durumu dahi yukarıda açıklandığı gibidir. Gerçekten bahar ve yaz aylarında nüfusu 200.000'i aşan Adalar İlçesinin 1985 sayımının yapıldığı Ekim ayındaki nüfusu 14.000 olarak saptanmıştır. Bir diğer ilginç örnek de Eminönü İlçesi ile ilgilidir. Bilindiği gibi nüfus sayımları pazar günleri yapılmaktadır. Eminönü ilçesi aslında çok kalabalık bir yöre olmasına rağmen ikametgâh bölgesi olmadığı için pazar günleri büyük ölçüde tenhalaşmaktadır. İşte bu ve benzeri sebeplerden ötürü öteden beri bir çok ülkede nüfusun yanı sıra ilgili mahallî idarenin sınırları içinden sağlanan verginin toplam vergi hâsılası içindeki payı, eğitim gören çocuk sayısı, yolların uzunluğu, yaşlı nüfusun yoğunluk derecesi gibi kıstaslar da payların bölüştürülmesinde gözönünde tutulmuşlardır.

1990 Mali Yılı Bütçe Kanununda Türkiye'de de ilk kez nüfus kriterinin yanısıra payların bölüştürülmesinde başka bazı kriterlerin de gözönünde tutulması öngörülmüştür. Gerçekten, sözü geçen Kanun'un "Uygulanmayacak Hükümler" başlıklı 66. maddesinin (e) bendinde aynen şu hüküm yer almıştır: "2/2/1981 tarih ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Gelirlerinden Pay verilmesi Hakkında Kanunun Payların Hesaplanması ve Dağıtımı başlıklı değişik 1. maddesinin dağıtımına ilişkin esasları

1990 yılında uygulanmaz. Bunun yerine söz konusu madde uyarınca 1990 yılında ayrı-  
cık payların belediyelere dağıtımı, belediyelerin nüfusları, kalkınmışlık dereceleri, malî  
kaynakları, coğrafi konumları ve turistik oluşumları gözönünde bulundurularak İçişleri,  
Maliye ve Gümrük ve Bayındırlık ve İskân Bakanlıklarınca birlikte tesbit edilecek ve  
Başbakanlıkça uygun görülecek esas ve usuller çerçevesinde yapılır."

Yukarıdaki maddede öngörülen prosedürün gerekleri öğrendiğimize göre yerine  
getirilmiş olup uygulanmasına da başlanmıştır. Ancak, tesbit edilen esaslar Resmî Ga-  
zete'de ya da diğer bir yayın organında yayınlanmadığı için bunlar hakkında ayrıntılı bil-  
gi edinmemiz mümkün olamamıştır!...

### III- YENİ DÜZENLEMELER HAKKINDAKİ DÜŞÜNCELER:

Yukarıdaki açıklamaların ışığı altında 1980 sonrasındaki yeni düzenlemelere iliş-  
kin kişisel değerlendirmelerimizi ana hatları itibariyle şöylece özetleyebiliriz:

1- Kabul etmek gerekir ki, 1980'li yıllarda mahallî idareleri içine düştükleri malî  
kaynak sıkıntısından kurtarmak yolunda önemli ve cesaretli adımlar atılmıştır. Bu husus-  
ta ziyadesiyle cömert davranıldığı da bir gerçektir. Öngörülen amaç kuşkusuz isabetlidir.  
Ancak, ciddi bir araştırmaya dayanmayan böylesine bir cömertlik acaba rasyonel midir?  
Unutmamak gerekir ki sözkonusu olan husus kişisel bir bağış veya âtîfet değildir; kamu-  
sal fonların isabetli ya da isabetsiz kullanılmış olmasıdır.

1982 Anayasasının "Mahallî İdareler" başlıklı 127. maddesinin son fıkrasında "Bu  
idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" hükmü yer almıştır. Aynı hüküm  
1961 Anayasasında da mevcut idi. Anayasanın bu hükmünde şu iki amaç öngörülmüş-  
tür. 1) Mahallî idarelere gelir kaynakları sağlanmalıdır; 2) Bu kaynaklar görevleri ile, bir  
başka söyleşiyle harcamaları ile orantılı olmalıdır. Kabul etmek gerekir ki 1980 sonrasın-  
da mahallî idarelere çok önemli gelir kaynakları sağlamıştır. Ancak bu kaynakların sözü  
geçen idarelerin görevleri ile orantılı olmasına özen gösterilmemiştir. Bu husus, İl Özel  
İdareleri yönünden daha da büyük bir önem taşımaktadır. Çünkü, bu idarelerin görevleri  
esas itibariyle günümüzde bir çoğu geçerliliğini yitirmiş olan 1913 tarihli geçici bir  
Kanun'un 78. maddelerinde belirtilen hususlarla sınırlandırılmıştır. Gerçi 1987 yılında  
çıkartılan 3360 sayılı Kanunda bu hususta Bakanlar Kuruluna yetki veren yeni bir yön-  
tem öngörülmektedir. Ancak bu hüküm Anayasa Mahkemesince 1988 yılında iptâl edil-  
miş ve meydana gelen boşluk bugüne kadar doldurulmamıştır<sup>(2)</sup>. Bu koşullar altında he-  
sapsız bir biçimde sağlanan malî kaynaklar israfa sebebiyet vermiş bu da Türkiye de ar-  
tık kronikleşen enflasyonun sebeplerinden birini oluşturmuştur.

2- Mahallî idarelere, özellikle belediyelere ciddi bir araştırmaya dayanmaksızın  
sağlanan kaynaklar bu idarelerin harcama düzeylerinde israftan kaynaklanan âni yükse-  
lişlere sebep olmuştur. Bu hususta Peacock-Wiseman'ın "sıçrama tezi"nde ileri sürülen

(2) Bu hususta ayrıntılı bilgi için Bkz. Halil NADAROĞLU, Mahallî İdareler, İst, 1989, s. 277.

yeni bir dengenin ve âni yükselişle oluşan seviyeyi kabullenmenin yerleşeceğine ilişkin görüşler 1980 sonrasında Türkiye'de mahallî idarelerin -özellikle belediyelerin- harcamalarında gözlenmiştir. Bütün bunlar, mükellefler alışmış olsalar dahi sonuçta vergi tazyikinin artmasına sebebiyet vermiştir.

3- 1980 sonrasında belediye maliyesinde üç olumlu adım atılmıştır. Bunlardan ilki 1981 yılında çıkartılan ve esasları daha önce açıklanan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun yürürlüğe konulmuş olmasıdır.

Emlâk Vergisinin belediyelere bırakılmış olması da bir diğer isabetli ve önemli karardır.

Üçüncü olumlu husus Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden ayrılan payların dağıtımında nüfusun yanısıra diğer bazı kıstaslara da yerverilmesiyle ilgilidir. Ancak, önemli ve çok yerinde olan bu kararın iki eksik yönü vardır. Önce kıstaslar yeterli ve kesin değildir. Kişisel yorumlara açıktırlar. Oysa, bu gibi durumlarda âdil ve rasyonel olmak şartıyla şahsî takdirlere kapalı, kesin kıstaslara ihtiyaç vardır. Payların dağıtımında nazara alınacak kıstasların Bütçe Kanununda belirtilmiş olması da aslında çok isabetli olan bu iyileştirmenin bir diğer eksik, hattâ sakat yönüdür. Çünkü, bilindiği gibi Bütçe Kanunu'nun ömrü bir yıldır. Bu durumda aynı maddeyi her yıl yeniden yazmak gerekecektir. Ayrıca, ihmâl veya unutkanlığın yanısıra Bütçe Kanunlarına keyfi ve indî yeni bazı kıstasların konulması da sözkonusu olabilecektir. Bu husustaki rasyonel çözüm 2380 sayılı Kanun'un ilgili maddesinin değiştirilmesiyle gerçekleştirilebilir. Ancak, bunu yapmadan önce kıstasları yeniden gözden geçirmek de kaçınılmaz bir zorunluluktur.

4- Yukarıdaki paragraflarda 1980 sonrasında İl Özel İdareleri ile Belediyelere sağlanan yeni ve çok önemli malî kaynakların mahiyeti ve esasları açıklanmıştır. Ancak, 1990'a gelindiğinde belediyeler yine malî sıkıntı içinde bulduklarından yakınmakta ve bunu politik tartışmaların mâlzemesi haline getirmektedirler. Bu durum şu görüşün doğruluğunu bir kez daha ispatlamaktadır:

Sadece daha fazla gelir sağlamak özellikle belediye maliyesinin ıslahı için yeterli değildir. Sorunu bir de hizmet bölüşümü ve bunun gerekleri yönünden ele alıp değerlendirmek gerekmektedir.