

GELİRLERİN İDARELER ARASI DAĞILIMI VE TÜRKİYE'DE SON GELİŞMELER

Dr. İlhan ÖZER
Maliye Bakanlığı
Gelirler Gn. Md. Müşaviri

G İ R İ Ş

Kamu hizmetlerinin ve gelir kaynaklarının "Merkezî İdare" ile "Mahallî İdareler" arasında dağılımı konusuna malî literatürde geniş yer verilmiştir. Tarihî gelişim sonunda mahallî kuruluşların birleşmesinden ortaya çıkmış devletlerin maliyecileri, bu konuyu bütün teferruatı ile tetkik etmişler ve teorisini de geliştirmişlerdir. Amerika Birleşik Devletleri, Almanya ve İsviçre gibi eyalet, vilâyet veya kantonların birleşmelerinden kurulan devletlerde; mesele mahallî muhtariyetlerle birlikte ele alınmış ve gerek gelir toplama, gerekse masraf yapma serbestisi hususlarında ciddi mücadeleler cereyan etmiştir.

Yüksek tahsil müesseselerimizde uzun yıllar okutulmuş "Mahallî İdareler Maliyesi" derslerinin son senelerde ihmâl edildiği bir gerçektir. Aslında; memleketimizde, mahallî idarelerin fonksiyonlarının çok azaldığı dikkati çekmiş ve hatta, birçok hizmetlerin merkezi hükûmet tarafından görülmeğe başlanması üzerine, hizmet konularının da kalmadığı ifade edilegelmiştir. Mesele, bu zaviyeden ele alındığı taktirde; konunun ehemmiyetinin azalması ölçüsünde, malî literatürde de ehemmiyetinin azalacağı, dolayısıyla "Mahallî İdareler Maliyesi" ile ilgili meselelerin ilmi açıdan tartışmalarının kısırlaşacağı veya hiç olmazsa bu konuda olumlu, yapıcı münakaşalardan uzaklaşacağı anlaşılmaktadır.

Şurası muhakkaktır ki, batı maliyecileri malî kaynakların dağılımı meselesine kitaplarında pek fazla yer vermişlerdir. Hemen her maliye kitabında bu konu, hem teori, hem de tatbikat yönünden tartışılmıştır. Temenni ederiz ki; malî ehemmiyeti azalmasına rağmen; mahallî idarelerin fiskalitesi konusuna bizde de lâıyk olduğu ehemmiyet verilsin. Zira; bugün için memleketimizde "İl Özel İdareleri", "Belediyeler" ve "Köy-

ler” bir realitedir. Bu mahallî idarelere; kamu hizmetleri verilmiş ve bunların görülebilmesi için malî kaynaklar tahsis edilmiş veya yardımlarda bulunulmuştur.

Konunun aktüel omasını sağlayan duruma gelince; mahallî idarelerin gelirlerinin kifayetsiz oluşu karşısında; bazı kanun tasarıları hazırlanmış ve Meclise sevk edilmiş bulunmaktadır. “Malî Tevzin” kanun tasarısının yanı sıra, “Emlâk Vergisi” kanun tasarısı da mevcuttur. Aynı zamanda, “İl Özel İdaresi Kanunu” Tasarısı ile “Belediye Kanunu” ve “Belediye Gelirleri Kanunu” tasarısı da elde bulunmaktadır. Diğer taraftan; kısa bir süre içinde bir genel tahrir gidilerek; mahallî idarelerin en önemli gelir kaynaklarından olan bina ve arazinin yeni kıymetlere göre değerlendirilmesi bahis konusudur. Böyle bir tahrir; sadece Bina ve Arazi Vergilerinin yerini alacak olan Emlâk Vergisini sıhate kavuşturmakla kalmıyacak; Emlâk Alım Vergisi, Veraset ve İntikal Vergisi gibi merkezî idare gelirlerine de müsbet tesirlerde bulunacaktır.

Bu kısa girişten sonra, konumuzu üçlü bir tasnif içinde sunmayı uygun görmekteyiz. İlk bölümde, “Malî Tevzin” ile ilgili prensipler yer alacak; ikinci bölümde, “Türkiye’de Mahallî İdareler”in görevleri ve gelişleri konularına temas edilecek, son bölümde, mevcut kanun tasarıları hakkında izahlarda bulunulacak ve genel tahrir sorunu tartışma konusu yapılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1 — Malî Tevzin Nedir?

Kamu hizmetlerinin merkezî hükûmet ile birlikte mahallî idareler tarafından da ifası hemen hemen her memlekette kabul edildiğine göre; bu hizmetlere yetecek malî kaynakların da mahallî kuruluşlara verilmesi gerekmektedir. Genellikle; bütün vatandaşları ilgilendiren hizmetlerin merkezî hükûmet tarafından; mahallî hizmetlerin ise o mahallin idaresi tarafından görülmesi ana fikir kabul edilmiştir. Kamu hizmetlerinin ikiye ayrılarak; “merkezî hükûmet hizmetleri” ve “mahallî idareler hizmetleri” diye ayrılması; Devlet ile mahallî idareler arasında hem hizmet yönünden; hem de kaynaklar yönünden ilişkilerin artmasına yol açmıştır. Hizmetlerin ayrılması ile birlikte, malî kaynakların da dağıtılması veya paylaşılması söz konusu olmuştur.

Mali Tevzin Kanun Tasarısında "Mali Tevzin" (Âmme hükmî şahısları arasında, bir yandan hizmetlerin ve dolayısıyla bunların gerektirdiği giderlerin; öbür yandan da, bu giderleri karşılayan gelirlerin muayyen esaslar dairesinde, sistemli bir tarzda bölüşülmesini ifade eden mali bir nizamdır.) şeklinde bir tarif görülmektedir. Kanun tasarısı tetkik edildiğinde; daha çok gelir kaynaklarının bölüşümünün esas alındığı; hizmetlerin bölüşümü konusuna ise fazla yer verilmediği dikkati çekmektedir. Kısaca; "Mali Tevzin", gelirlerin idareler arası dağılımına öncelik veren; bu arada Merkezî İdare ile Mahallî İdarelerin hizmet ilişkilerini de harekete başlangıç noktası olarak ele alan bir mefhumdur. Gelir kaynaklarının paylaşılması ile birlikte, âmme hizmetlerinin dağılımını da tetkik konusu yapar. Ancak; bize göre, Mali Tevzin'in esas meselesi; gelir kaynaklarının idareler arası dağılımı ile ilgilidir; zira mahallî idareler, merkezî hükümet gibi gelir konuları üzerinde hareket serbestisine sahip değildirler. Gelirlerine hakim olamayan bir kuruluşa; pek fazla âmme hizmeti yükletilmesi halinde ise, hizmetlerin bir kısmının yapılmaması gayet tabiidir.

Tarifinden hemen görüleceği üzere, mali tevzinin iki yönü vardır.

- 1 — Hizmet konularının bölüşülmesi,
- 2 — Gelir kaynaklarının dağılımı,

Bilindiği gibi kamu gelirlerinin toplandığı kaynak millî gelirdir. Her yıl âmme sektörü, millî gelirden belli bir nisbette hissesini alır ve yine millî gelir olarak dağıtımda bulunur. Son yılların genel temayülü; millî gelirden âmme sektörünün aldığı payların artması, bu payın devlet ile mahallî idareler arasındaki nisbetinin de, mahallî idareler aleyhine olarak büyümesi şeklindedir. Bu arada, gerek gelirlerin, gerekse giderlerin merkezileşmesi temayülü de müşahede edilmektedir.

Kısaca ifade etmek gerekirse:

a) Gelir kaynaklarının başlıcaları, merkezî idarenin emrindedir ve gelirlerin merkezileşme temayülü kuvvetlidir.

b) Önceleri mahallî idarelerin yaptığı bazı hizmetler, halen merkezî hükümetlerce yapılmaktadır; giderlerin merkezileşmesi bahis konusudur.

c) Merkezî İdare de, Mahallî İdareler de; gelirlerini "Millî Gelir" den sağlamak zorundadırlar. Millî gelirden alınan pay artmakla beraber; bunlardan mahallî idarelere aktarmaların nisbeti azalmaktadır.

d) Mahallî İdareler, Devlet karşısında varlıklarını korumakta güçlük çekmekte ve gelirlerin paylaşılmasında söz hakları bulunmamaktadır.

e) Devletlerin tarihî gelişimi, mahallî idareler ile Devletin fiskal ilişkilerinin mahiyetine tesir icra etmektedir.

2 — Kamu Hizmetlerinin Bölüşümü :

Hizmetlerin tek bir kamu hükmî şahsiyeti tarafından toplanması ve yine bunun tarafından bütün hizmetlerin yapılması halinde, bir çok kolaylıklar da sağlanmış olacaktır. Bununla beraber; hizmet bölüşümü yapılmış ve gelir bölüşümü de zarurî bir hâl almıştır.

Kamu hizmetleri; başlıca Devlet ve Belediyeler tarafından görülmektedir. Genel mahiyette hizmetler Devletin görevleri arasına girmiş; şehir, kasaba halkına hitap eden hizmetler Belediyelerin hizmetleri arasında sayılmıştır. Böyle olmakla beraber, hizmetlerin ayrılması konusunda genel prensipler konulması oldukça güçtür. Tarihî oluşumun yanı sıra, ekonomik şartların, sosyal telâkkilerin ve mahallî ihtiyaçların bazı prensipler yarattığı söylenebilir.

Bu prensiplerin başında, hizmet müessiriyeti gelmektedir. Mahallî İdarelerin, müessir şekilde ifa edebilecekleri hizmetler onlara bırakılmadır. Mahallî idareler, mahallî ihtiyaçları daha iyi tesbit edebilirler ve ihtiyaçlardaki önceliği tayin edebilirler. Merkezî idare ise; bütün yurt sathındaki ihtiyaçları ve talepleri karşılamak zorundadır. Çok defa, merkezî idarenin bürokratik faaliyetleri, idarî personelin yarattığı gecikmeler, hem israflara hem de gecikmelere sebep olmaktadır. Bu sebeple; mahallî olarak süratle ve daha ucuz temini mümkün ihtiyaçların tedariki ve hizmetlerin görülmesi; Mahallî İdarelere bırakılmaktadır.

Millî Savunma, Dışişleri, Maliye gibi bazı ana âmme hizmetleri dışında kalan fonksiyonlar, mahallen daha kolay ifa edilebilmektedirler. Millî Eğitim, Sağlık, Sosyal hizmetler, su, elektrik, yol, gibi bazı mahallî hizmetler; mahalli idarelerce; hemşehrilerin arzularına ve ödeme güçlerine göre yapılabilirler. Burada zengin ve fakir bölgeler meselesi karşımıza çıkmaktadır. Bu özel durumu bertaraf etmek, Merkezî yardımlar yapmak suretiyle gayet kolaydır. Bu suretle, hizmet eşitliği sağlanmış olacaktır.

Kamu faaliyetleri bu şekilde bölüşme konusu yapılmakla beraber, genel temayülün merkezileşme istikametinde olduğunu ifade edebiliriz. Bunun sebepleri şunlardır:

a) Ulaşım alanında ve teknikte gelişmeler; mesafeleri kısaltmış ve ihtiyaçların merkez tarafından zamanında ve kesin olarak tesbitine ve karşılanmasına yol açmıştır.

b) Köy ve şehir münasebetleri genişlemiş ve hemşehri mefhumu değişmiştir: Köyden şehre akınlar olduğu gibi, aksi de olmuştur. Motorlu araçların gelişmesi; mahallî hizmetlerden bütün fertlerin istifadesini sağlamıştır.

c) Gelir kaynaklarının en önemlileri Devletçe istismar edilmiş; mahallî idarelere önemsiz gelir konuları bırakılmıştır. Bunların gelirlerinin azalması, hizmetlerini görmelerine mani olmuştur.

Her memlekette müşahede edilen bu hususlar; memleketimizde de dikkati çekmektedir. İl Özel İdareleri son yıllarda tamamen hizmetsiz kalmışlardır. Belediyeler; mahallî idareler içinde en fazla faaliyet gösterenlerden olduğu halde, bir çok belediye hizmeti ya Devlet tarafından karşılanmış veya bu hizmetler için Devlet yardımı gerekmiştir. Köylere gelince; köy içme suyu, köy yolu, köy okulu ve camii gibi hizmet konuları büyük ölçüde, Merkezî İdare tarafından ifa edilmiş; köy halkının belli konulara, belli nisbetlerde nakdî veya bedenkî yardımları sağlanabilmiştir.

3 — Kamu Gelirlerinin İdareler Arası Dağılımının Prensipleri :

Mahallî İdarelere hizmet konuları tahsis edildiği takdirde; bunların yapılmasını sağlayacak gelir konularının tefrikî zarureti ortaya çıkmaktadır. Mahallî İdareler; nasıl mahallî ihtiyaçları daha iyi görür ve hizmetleri merkezî hükûmete göre daha müessir ve süratli şekilde yapabilirlerse; mahallî gelirleri de daha iyi şekilde istismar ederler. Bu görüşle, mahallî idarelerin daha iyi idare edebilecekleri gelir kaynakları onlara terkedilmiştir.

Genellikle, malî tevzin konusunda, gelirlerin dağılımı meselesi, hizmetlerin bölüşümü meselesinden önce ele alınmaktadır. Bunun sebebi şudur: Hizmetlerin ifası gelire bağlıdır; gelir kaynağı tahsisleri arttıkça hizmet görme imkânları da fazlalaşır. Diğer taraftan; gelirlerin idareler arasında dağılımını müşahhas ve olumlu bir şekilde halletmek imkân fazlasiyle mevcuttur. Bu sebeplerle, bazı müellifler, malî tevzin'i sadece gelirlerin bölüşümü anlamında kullanmışlardır.

İdareler arasında gelir dağılımı prensiplerini kısaca şöyle formüle etmek kabildir.

a) Merkezî İdare ile Mahallî İdareler arasında gelir kaynakları tevzi edilirken, her iki idarenin de Millî Gelire müracaat edecekleri dikkate alınarak, bunların Millî gelirden almadıkları hisse bırakılmamasına dikkat edilecek; kaynaklar optimal hasıla verecek şekilde istismar edilecektir.

b) Kaynakların asıl sahibi olan Merkezî İdare, Mahallî İdarelere bıraktığı hizmet konularını onların yapabilmelerini sağlamak üzere, yeter kaynak terki mecburiyetindedir. Bu kaynakların kifayetsiz kalması halinde yardımlar yapılması icabetmektedir.

c) Mahallî İdarelere bir mahalde mukim kimselerden alınan vergilerden bazı paylar verilmesi genellikle tasvip görmektedir.

d) Emlâk üzerinden alınan servet vergileri ile mahallî hizmetlerin karşılığında sağlanan gelirler, hemen hemen her memlekette, mahallî idarelere terk edilmiş ve onların başlıca malî kaynağını teşkil etmiştir.

Buna mukabil, mahallî idarelere gelir kaynağı bırakılması aleyhinde esash fikirler serdedilmektedir.

a) Gelirlerin, bir taraftan Merkezî İdarenin vergi organları, diğer taraftan mahallî idarelerin organları tarafından tarh, tahakkuk ve tahsil olunması, oldukça pahalıya mal olan bir usuldür.

b) Mahallî idareler; kendilerine tahsis edilen kaynakları, Merkezî idare kadar iyi şekilde istismar edemezler. Zira, imkânları mahdut, müesiriyetleri azdır. Ayrıca, hemşehriler ile olan vergi münasebetlerinde müsamaha payları fazladır.

c) Genel olarak iller ve belediyeler; hemşehrilerin başka bölgelere kaçmamasını temin için, hafif vergiler almak veya hiç vergi almamak yollarına gitmektedirler. Ağır mahallî vergiler, iç ticaretin ve bazan sanayi ve hizmet kollarının, vergisi az olan diğer mahallere intikal etmeleri sonucunu yaratmaktadır.

d) Bazı hallerde, merkezî idarenin gelir kaynağından, mahallî idarenin de gelir sağlaması kabul edilmiştir. Hiç şüphe yoktur ki, bu gibi mükerrer vergilendirme halleri mükellefleri fazlasıyla rahatsız eder. Vergi daireleri arasında da, vergi indirimleri veya mahsupları gibi muamelelerin yapılmasına sebebiyet verir.

e) Mükerrer vergilendirmenin önemli bir mahzuru da; mükellefin kontrol elemanlarına hesap vermek mecburiyetidir. Ayrıca; mükerrer

vergiye mevzu olan kaynaklarda vergi yükü bazan çok yükselebilir; hatta kaynağın tamamı dahi paylaşılmış olabilir.

f) Mahalli İdareler müstakil olarak vergi koyma yetkisine sahip oldukları takdirde; genel vergi politikasının malî, iktisadî ve sosyal hedefleri ile çelişir politikalar takipetmeleri de mümkündür. Meselâ; bina inşaatının azalması konusunda Merkezin aldığı bazı malî tedbirler, Mahallî İdarelerce alınan ters kararlarla tesirsiz bırakılabilir.

g) Mahallî İdarelere gelir kaynağı tahsisi (fakir ve zengin bölgeler) ayırımını önleyici tesirler gösteremez. Bölgeler arası hizmet muvazenesi yine Merkezî Hükümet tarafından sağlanmak zorundadır.

4 — Gelirlerin Âmme Hükmi Şahısları Arasında Dağılımının Usulleri :

Gelirlerin İdareler arası bölüşümü usullerini, bir Alman (Hans Ritschl) ve bir Amerikalı (John F. Due) maliyeciden naklettikten sonra, Malî Tevzin Kanunu Tasarısında yazılı usulleri de işaret edeceğiz.

A — (*Hans Ritschl*), "Malî Tevzinin şekil ve meseleleri" adlı yazısında, malî tevzinin uygulama şekillerini sıra ile göstermektedir.

1 — *Rekabet Sistemi* : Bu sistemde, Merkezî İdarenin, İllerin (Eyaletlerin) ve Belediyelerin sonsuz vergileme yetkisi vardır. Bu sistemin faydası; mahallî idarelerin vergi kaynaklarına yakından nüfuz edip, vergi hâsılatını malî ihtiyaçlarına göre artırabilmeleridir. Buna karşılık, vergilerin zorlanması, vergi idarelerinde mükerrerlik, bölgeler arası iktisadî farklılığın malî verime tesiri gibi mahzurları da bulunmaktadır.

2 — *Ayrıma Sistemi* : Bu sistemde, vergi kaynakları, Merkezî İdare ile Mahallî İdareler arasında bölüşülmüştür. Merkezî İdare, en büyük hizmet müessesesi olarak, başlıca görevleri yüklenmek mecburiyetindedir. Bu sistemin esaslı mahzuru, merkezî idarenin, mahallî idarelere karşı malî bağımsızlığını kaybetmesidir. Ana kaynaklar, Mahallî İdarelere tahsis edilirse; Merkezî İdare, hizmetlerinin büyük kısmını ifâ edemez.

3 — *Karma Sistem* : Bu sistemde, gelir kaynaklarının bölüşümü yerine, vergi hâsılatı bazı prensiplere göre taksim edilir.

i) *Ekleme Sistemi* : Devletin aldığı vergi nisbetine ek olarak, azami nisbeti belli Mahallî İdare vergisi tahsil edilir.

ii) *Paylaşma Sistemi* : Kamu müesseselerinin, belli bir nisbet dahilinde mükelleflerden aldıkları vergiler, arasında pay edilir. Devlet pay verebileceği gibi, pay da alabilir.

iii) *Vergi torbası sistemi*: Vergi hâsılatı toplamına, kamu müesseselerinin münferit iştirakleridir. Belli vergiler toplamından, Devletin veya (çok hallerde) Mahallî İdarelerin, değişik nisbetlerde hisse almaları şeklindedir.

4 — *Mâlî Tahsis Sistemi*: Burada, mâlî yönden kuvvetli olan kamu müesseseleri, mâlî bakımdan zayıf olana belli bir para tahsis ederler. Mâlî Tahsis sisteminde, yardım alan, yardım verene karşı bağılı duruma geçer. Yardım veren, çok defa yardımının nerede kullanıldığını öğrenmek ister, kendi yargısına göre tahsisi arttırır veya azaltır.

B — (John F. Due) Maliye kitabında “İdareler arası Mâlî Münasebetlerin çözümleri” bölümünde 4 usul üzerinde durmaktadır.

1 — *Kaynakların ayrılması*: Vergi kaynaklarının idareler arasında tam bir şekilde ayrılması ile, idareler arası malî problemler asgariye indirilmiştir. Amerika’da, Federal Hükûmetin gümrük vergilerini ve özel istihlâk vergilerini kendisine alması; emlâk vergisini ise eyaletlere terketmesi ile, tam bir ayrılma olmuştur. Eyaletler ile belediyeler arasında da, bu çeşit bir ayrılma söz konusudur.

2 — *Hisseli varidatlar*: Bir verginin tahsili bir idarî üniteye verilmiştir; tahsil edilen varidatın bir kısmı tahsil yeri esasına göre daha küçük nitelere pay edilir. Bu suretle tahsil masrafları mükerrerliği israfı da önlenmiş olmaktadır.

Hisseli varidatın tatbiki için aşağıdaki üç şartın tatbik kabiliyeti olmalıdır.

a) Mahallî İdarelerin her ünitesi, belli kaynaklardan hisse talep etmiş olmalıdırlar.

b) Varidat kaynağı, iki veya daha ziyade idare arasında bölüşülecek değerde kuvvetli olmalıdır.

c) Gelirin, tahsil edildiği mahalle (menşesine) tahsisi kolaylıkla sağlanabilmelidir.

Birçok memleketlerde gelir vergileri, hisseler ayrılmışa müsait bir durum göstermektedir.

3 — *Tamamlayıcı Vergi Nisbetleri*: Mahallî veya merkezî idarenin, kendi vergi nisbetine ilâveten, küçük ünite için tamamlayıcı bir vergi nisbetini de tahsil etmesidir. Burada eklenen bir vergi bahis konusudur ve belli bir nisbet ilâvesi şeklinde tezahür eder.

4 — *Yardım Şeklindeki Hibeler ve Şartlı Hibeler*: Genellikle Merkezî İdarenin, Mahallî İdarelere para şeklinde hibelerde bulunması usualüdür. Bunlar da iki çeşittir: A) Belirli gayeler için yapılan ve kullanılmaları kontrole tâbi tutulan “şartlı hibeler”, B) Gaye belirtilmeksizin ve kontrolsüz yapılan “götürü hibeler”.

Yardım şeklindeki hibeler, belli vergilere bağlı olmaksızın, genel gelir fonlarına ödenir ve gelirin menşeiinden ziyade, bazı ihtiyaç kriterlerine göre yapılır.

i — *Şartlı hibelerde*, çok defa “nüfus kriteri” veya faydalanacak kimse adedi (meselâ okul öğrenci sayısı) dikkate alınır. Aynı zamanda, “fakir bölgelere”, zengin bölgelerden daha fazla miktarda hibe yapılarak, malî imkânlarda eşityici bir rol oynamaya çalışılır.

Şartlı hibeler, eyalet ve belediyelere fonksiyonlarını ifâ etme imkânı bahşeder; daha fazla merkezileşme ihtiyacını bertaraf eder. Keza, eşit olmayan vergi kaynakları problemi de halledilmiş olur.

Buna mukabil, şartlı hibeler, merkezî idareye mahallî idare üzerinde kontrol ve bazan emir hakkı verir. Bu yüzden, Amerika Birleşik Devletleri gibi memleketlerde, Federal Devlet ve Eyaletler arasında Anayasadan doğan kuvvet ayırımı zedelenmektedir. Bu hibeler, eyaletlerin tahribi ve federal sistemin sökmesine yol açabilir.

ii — *Götürü hibeler*, gaye belirtilmeksizin ve kontrolsüz şekilde verilir. Hibeyi alan idare, bazı genel politikalara bağlı kalarak parayı istediği gibi kullanır.

Şartlı hibeler bölgeler arası vergi yükü denkliliğini sağlar. Buna mukabil, bölgelerin (mahallî idarelerin) kendi kaynaklarını geliştirmelerine mâni olur, teşvik edici bir politika olmaktan uzaktır.

1953 yılında Amerika'da İdareler arası Malî Münasebetler için toplanan bir komisyon; gelirlerin dağılımı konusunda bazı prensip kararları almıştır.

a) Eyaletlerin hayatiyetini arttırmak için ıslahat yapılması, ünite adetlerinin azaltılması, Mahallî İdarelerin kanun yapma yetkilerinin yeniden gözden geçirilmesi,

b) İdarî konularda, Federal Devlet ile Eyaletlerin daha sıkı işbirliği sağlamaları,

c) Belli millî gayelere uygun hibeler yapılması,

d) Vergilerin mükerrer şekilde tahsillerine mâni olacak ıslahat tedbirlerinin alınması.

C — “*Mâlî Tevzin Kanun Tasarısı*”, Gelirlerin idareler arası dağılım usullerini 5 noktada toplamaktadır.

- 1 — Matrahın bölüşülmesi,
- 2 — Munzam kesir usulü,
- 3 — Aynı mevzu üzerinden mükerrer vergi alınmak,
- 4 — Münferit vergi hâsılatından pay vermek,
- 5 — Genel bütçeden pay vermek (genel pay usulü).

Tasarıda, ilk 3 usul için eskimiş ve terkedilmiş değimi vardır. Modern maliye sisteminin kuruluşu ve gelişmesinde, (genel pay usulü) nün dikkati çektiği ve en pratik ve rasyonel bir hal şekli olduğu ifade edilmiştir.

Mâlî tevzin sisteminde, payların dağıtılmasında aşağıdaki üç yola gidilmektedir.

- 1 — Müşterek fonlar usulü (Belediye, İl fonları gibi),
- 2 — Direkt olarak pay dağıtımı usulü,
- 3 — Karma usul.

Tasarıda, (sübvansiyonlar) başlığı altında, Mahallî İdarelere yapılan yardımlar da ele alınmıştır.

“Sübvansiyon, mahallî idare gelirinin yetersizliği karşısında husule gelen açıkların Devletin malî imkân ve vasıtaları ile giderilmesi, diğer bir deyişle Devletin, Mahallî İdarelerin masraflarına istirak etmesidir”

İKİNCİ BÖLÜM

1 — Türkiye’de Mahallî İdareler :

Tarihî gelişimi itibariyle büyük nisbette merkeziyetçi bir devlet mahiyeti gösteren memleketimizde, Mahallî İdarelere de yer verildiği, bunlara da hizmet konuları ayrıldığı, bazı gelirler tahsis edildiği müşahede edilmektedir.

Halen bizde mahallî idarelerin çeşidi 3 dür. Anayasamıza göre, İl, Belediye veya Köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. Bu

idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı da kaydedilmiştir.

Mahallî İdarelerimiz, faaliyetlerini Devlet bütçesine bağlı şekilde ifâ ettikleri takdirde, bu idarelerin bağımsızlığından bahs olunamaz. Bu tüzel kişiler, kendi gelir ve masraflarında serbest olabildikleri takdirde, malî muhtariyeti haiz birer varlık olabilirler.

Bu hükme rağmen her üç mahallî idare, malî kaynak rahatlığına erişemediklerinden, Merkezî İdareye karşı bağımlık durumunu devam ettirmişlerdir.

Mahallî İdarelerimiz yukarıda işaret edildiği üzere 3 nevidir.

- A — İl Özel İdareleri,
- B — Belediyeler,
- C — Köyler.

Bu idareler içinde, şehir ve kasaba hemşehrilerinin ihtiyaçlarını temin gayesiyle kurulan Belediyeler ile, köy halkının müşterek ihtiyaçlarını gidermek için kurulan köy tüzel kişilikleri ehemmiyetli fonksiyonları olanlardır. İl Özel İdarelerinin fonksiyonları her zaman tartışma konusu yapılmışlardır.

2 — Mahalli İdarelerimizin Durumu :

a) Mahalli İdarelerin görevleri :

i) — İl Özel İdarelerinin görevleri :

1913 yılında çıkan "İdare Umumiyeî Vilâyet" kanununun, ikinci bölümü olan "İdareî Hususiyet Vilâyet" kısmı halen yürürlüktedir. Bugüne kadar İl Özel İdarelerine ait özel hükümler taşıyan bir kanun çıkarılmamıştır. Adı geçen kanunda hizmet konuları şöyle sıralanmıştır :

- A — Genel idare giderleri,
- B — Eğitim hizmetleri,
- C — Bayındırlık hizmetleri,
- D — Sağlık hizmetleri,
- E — Tarım ve veteriner işleri,
- F — Çeşitli işler ve yardımlar,

Halen, hizmetler konusunda en önemli yeri işgal eden eğitim hizmetleridir. Genel Bütçeden yapılan yardımlarla, ilk öğretim hizmetleri (okul

arsası temini, bina yapımı, okul eşyası ve ders araçları temini, esaslı onarımlar, sosyal yardımlar, halk ve çocuk kitaplıkları) yerine getirilmektedir. İl Özel İdareleri, ilk öğretime inhisar eden eğitim hizmetlerini (ilkokul öğretmenlerinin maaş ve ücretleri hariç) ifâ etmektedirler.

İl Özel İdarelerinin bayındırlık hizmetleri arasında il yollarının yapımı yer almaktadır. İl yolları, Devlet yolları dışında kalan ve illeri ilçelere, ilçeleri bucaklara bağlayan yollardır.

Gerek yol yapım hizmetleri, gerekse sağlık hizmetleri ile tarım ve veterinerlik hizmetleri önemlerinden çok kaybetmişlerdir. Özel İdare hastaneleri, fidanlıklar v. s. hizmetler Merkezi İdare tarafından yüklenilmiştir. Hizmet konularından hiç birini kendi gelirleri ile yürütemeyecek olan Özel İdarelerin, mevcudiyetlerini muhafazaları son yıllarda tartışılan en önemli konulardan biri olmuşsa da, bu Anayasa müessesesi, kendisine gelir verildiği takdirde bazı mahallî hizmetleri Merkezi İdareden daha iyi bir şekilde yapabileceğini göstermiştir. Son yıllarda memleketimizde hemen hemen bütün köylere okul binası yapılması ve teçhizatının tamamlanması, Özel İdareler sayesinde olmuştur. Keza, köy yolları ve içme suları konuları da Özel İdarelerin gayretleri ile hâl yoluna girmiştir.

ii — Belediyelerin görevleri :

1580 sayılı Belediye Kanununun 15 inci maddesinde Belediyelerin görevleri sayılmıştır. "Belediyeler, beldenin ve belde halkının sıhhat, selâmet ve refahını temin, intizamını halden vikâye etmekle vazifelidirler." Bu vazifeler arasında; umuma açık yerlerin temizliğine ve intizamına bakmak; yenilecek, içilecek, umumun sıhhatine müteallik kullanılacak şeylerle, yerlerin özel kanun, nizamname ve talimatnamelere göre mürakabesi de yer almaktadır.

Belediyeler, halkın sıhhat, selâmet ve refahı ve genel intizamını temini için pek çok görev almışlardır. Günlük hayatımıza giren; elektrik, su, otobüs, havagazı, yol, park gibi hizmetlerin yanında, muhtelif kanunlar, kararlar ve emirlerle belediyelere pek fazla hizmet konusu tahsis edilmiştir.

Mahallî İdareler Mevzuatı ve Tatbikatı isimli kitaptan aldığımız aşağıdaki hizmetler, bu konuda yeteri fikir verebilecektir.

- 1 — Salgın ve bulaşıcı hastalıkları önlemeğe çalışmak,
- 2 — Ölüm muayenelerini yapmak ve gömülme ruhsatını vermek,

- 3 — Mezarlıklar tesisi ve idaresi,
- 4 — Hayvan kesim yerleri yapılması,
- 5 — Patlayıcı maddeler için depo tesisi,
- 6 — Sokak satıcılarına izin vermek,
- 7 — Nakil vasıtalarına izin vermek,
- 8 — Yol işgali için izin vermek, ruhsatsız işgalleri menetmek,
- 9 — İnşa, tamir, ilâve ruhsatı vermek,
- 10 — Pazar yeri, gaz deposu, kömür deposu v.s. yerleri izin vermek,
- 11 — Hayvanları toplanacağı yerleri tesbit,
- 12 — Müzayedeleri kontrol, tartı - ölçü âletlerini damgalama,
- 13 — Toptan - perakende fiyatları, kâr hadlerini tesbit,
- 14 — Ücret tarifelerini tesbit ve kontrol,
- 15 — Dilencileri dilenmekten menetmek,
- 16 — Sokakta bırakılan, deliren, bayılan, kazaya uğrayanları korumak,
- 17 — Hafta tatilinden istifade edeceklere izni vermek,
- 18 — Belediye hudutları dahilinde, bağ, bahçe, mer'ayı korumak,
- 19 — Yangına karşı tedbir almak,
- 20 — Süprüntüleri toplamak kaldırmak, ifna etmek, v.s.

Bu hizmet konularını çoğaltmak mümkündür. Yukarıda kaydedilen misaller Belediyelerin ne kadar çok ve çeşitli hizmet konuları ile karşı karşıya bulunduğunu göstermektedir.

iii — Köy tüzel kişiliğinin görevleri :

442 sayılı Köy Kanunu, köylerin hizmet konularını da göstermektedir. 1924 yılında çıkan bu kanun o devrin idealizmini canlandırması bakımından üzerinde durulmağa değer bir kanundur. Köy hizmetleri arasında, köy halkının refahını sağlamak ve hemşehrilerin dayanışmasını kuvvetlendirmek için kaydedilenler; bugün için realist karakterlerini kaybetse bile; o devrin ne derece ileri bir idealizm içinde bulunduğunun canlı misalleridir.

Köy Kanunu köy işlerini ikiye ayırmaktadır.

A — Köylünün mecburî işleri şunlardır :

- 1 — Sıtmayı önlemek gayesiyle bataklık kurutmak,
- 2 — Köye kapalı yoldan su getirmek,
- 3 — Köy kuyularınının ağzını kapatmak,
- 4 — Köy evlerinde, odalarla ahırları ayırmak,

- 5 — Her eve kuyulu veya lâğımlı helâ yapmak,
- 6 — Ev suları için kapalı akıntı yapmak,
- 7 — Her ev kendi önünü süpürmek,
- 8 — Çeşme ,pınar, kuyu başlarını temiz tutmak,
- 9 — Köy gübrelüğünü köyden uzak, rüzgâr altı yere yapmak,
- 10 — Her köyde çaprazlama iki uzun yol yapmak,
- 11 — Köyün meydanını açmak,
- 12 — Köy odası, konuk odası yapmak,
- 13 — Köyü ağaçlandırmak, koruyu muhafaza etmek,
- 14 — Köy yolunu yapmak,
- 15 — Askerde olan köylünün ailesine bakmak,
- 16 — Köye, ortaklama korucu, çoban tutmak v. s.

B — Yapılması köylünün isteğine bağlı hizmetler şunlardır :

- 1 — Köy yoluna kaldırım döşemek,
- 2 — Köy mezarlığının tesisi,
- 3 — Köyde çamaşırılık, hamam, pazaryeri kurmak,
- 4 — Köy tarla ve hahçesini sulamak için ark yapmak,
- 5 — Köye ortaklama pulluk, orak, harman makinaları almak,
- 6 — Köye değirmen yapmak,
- 7 — Köylüden, berber, ayakkabıcı, demirci, nalbant yetiştirmek,
- 8 — Kitap getirtmek,
- 9 — Köy fakirlerine, öksüzlere yardım etmek,
- 10 — Köy için bankadan kredi almak,
- 11 — Kuru olmayan yerde kuru yetiştirmek,

Bu hizmetlerin bir kısmı, köylünün bedenî gücüne dayanılarak yapıldığı halde, bir kısmı için mutlaka nakdî ödemelerde bulunmak icab-
etmektedir.

b) Mahalli İdarelerin Gelirleri:

i) *Özel İdarelerin gelirlerinin* başında bina - buhran vergisi ve arazi vergisi gelmektedir. Akaryakıttan alınan İstihsal Vergisi payı da önemli bir gelir kaynağıdır. Fakat Özel İdarelerin en önemli gelir çeşidinin (yardımlar ve bağışlar) olduğu anlaşılmaktadır. 1964 malî yılında memleketimizin Özel İdarelerinin gelirleri aşağıdaki kaynaklardan husule gelmiştir.

Bina Vergisi	88.8	milyon	lira
Buhran "	42.-	"	"
Arazi "	81.1	"	"
Akaryakıt hissesi	72.-	"	"
Cezalar	19.6	"	"
Resimler ve Harçlar	7.3	"	"
Mülk ve Kurum Gelirleri	13.3	"	"
Çeşitli gelirler	32.6	"	"
Yardım ve Bağış	333.2	"	"
Devir eden gelir	15.3	"	"
Toplam :	705.2	"	"

İl Özel İdarelerinin ana gelir kaynağı Bina ve Arazi Vergileri (Emlak Vergisi) dir. Akaryakıt vergisi, Gider Vergileri Kanununun 66 ıncı maddesine göre bir pay olarak verilmektedir. Büyük gelir kalemi olarak ortaya çıkan (Yardımlar ve Bağışlar), Devlet Bütçesinden yapılan ve bilhassa ilk öğretim için okul ve teçhizat temini gayesine matuf gelir nevidir.

ii) *Belediye gelirleri* : Kendi özel kanununda yazılı kaynaklardan sağlanır. Ayrıca, Belediyeler vasıtasıyla tahsil edilmeyen bazı vergilerden de Belediyelere paylar ayrılmaktadır. Büyük şehirlerde, harcamalara iştirak payları ve çeşitli gelirler ehemmiyetli meblâğlara ulaşırlar

1964 malî yılında Türkiye'deki Belediyelerin topladıkları 1.025,8 milyon liralık gelir, aşağıdaki kaynaklardan temin edilmiştir.

Belediye payları	400.2	milyon	lira
Harçamalara iştirakler	36.3	"	"
Belediye gelirleri	191.-	"	"
Tahsili isteğe bağlı gelirler	1.5	"	"
Türlü resimler, harçlar	43.3	"	"
Cezalar	9.9	"	"
Çeşitli gelirler	134.2	"	"
İdare gelirleri	77.2	"	"
Bağışlar, yardımlar	55.8	"	"
İstikrazlar	28.7	"	"
Özel bölüm	47.7	"	"
Toplam :	1.025.8	"	"

iii — Köylerin gelirleri :

Köy kanununa göre; Köy işlerinin çoğu, bütün köylülerin birleşmesi suretiyle imece ile yapılır. Köyün normal gelirleri kâfi gelmezse, herkesin hâl ve vaktine göre, Köy İhtiyar Meclisi kararı ile, köyde oturanlara ve köyde maddî alâkası olanlara "salma" salınır.

Köy parası şu kaynaklardan temin edilir :

- 1 — İhtiyar Meclisinin salacağı para,
- 2 — Köy arazi ve emlakının gelirleri,
- 3 — Köye ait arazinin mahsul gelirleri,
- 4 — Yardımlar, para cezaları,
- 5 — Köy gayrimenkûllerinin gelirleri,
- 6 — Otlak, mer'a kirası,
- 7 — Köydeki taş, kireç, tuğla, kiremit ocaklarından alınacak paralar,
- 8 — Hayvan satışından alınacak paralar,
- 9 — Köy kaplıca ve maden suları gelirleri,
- 10 — Köy idarecileri için salınacak mahsul satış gelirleri,

c) Mahalli İdarelerin gelir yetersiziği ve sonuçları :

Yukarıdaki rakkamlardan anlaşılacağı üzere, memleketimizde Mahallî İdareler (kendilerine pek çok âmme hizmeti verildiği halde) malî imkânsızlıklar sebebiyle, fonksiyonlarını yeteri ölçüde yerine getirememektedirler.

Gerek Özel İdareler, gerekse Belediyeler ve Köyler; yapamadıkları hizmetleri, Devletin yapmasını talep etmişler ve bu talepleri çok defa yerine gelmiştir. Bunun sonucunda, memleketimizde hizmetlerin merkezleşmesi temayülü daha da kuvvetlenmiştir. Filhakika; Özel İdarelerin birçok fonksiyonlarından biri olan, il yollarının yapımı, Karayolları Genel Müdürlüğüne bırakılmıştır. Aslında, memleketimizde karayolları yapımında iki ayrı faaliyetin yanyana olması hem fuzulidir; hem de hizmet karışımına yol açmaktadır. Keza; Karayolları Genel Müdürlüğü birçok yerlerde, Belediye hudutları dahilindeki yolların yapımı işini de üzerine almıştır.

Diğer taraftan Özel İdarelerin Sağlık tesisleri kurması ve bunları devam ettirmesi, bugünkü gelirleri ile mümkün olmadığından bu hizmet de tamamen Devlet tarafından yüklenilmiştir. Keza; Tarım ile ilgili gö-

revler de, bu geniş ölçüde Merkezî İdare tarafından yürütülmüş, Özel İdareler bu konuda da hizmet ifâ edemez duruma gelmişlerdir.

Özel İdarelerin en önemli hizmet konusunu teşkil eden ilkokul yapımı ve teçhizatlandırılması hizmeti, halen bu idareler tarafından ifâ edilmekte ise de, bu hizmetin finansmanını da Devlet sağlamaktadır.

Bu sebeple çok defa Özel İdarelerin fuzulîliği ileri sürülmüştür. Aslında; bu idareler fuzulî olmayıp; yeteri gelir kaynağına sahip olamaktan doğan bir güçlük içindedirler. Bina ve Arazi Vergilerinin bir genel tahrir ile hayatiyete kavuşturulması, Özel İdareleri de canlandıracaktır.

Belediyelere gelince; bu idareler her zaman ve her yerde lüzumlu telâkki edilmiş tipik hemşehri topluluklarıdır. Bizde de; büyük illerimizde Devlet yardımı talep etmekle beraber, ehemmiyetli kamu hizmeti yapmaktadırlar. Hizmetlerin daha iyi görülebilmesi; Belediye gelirlerinin genişletilmesine ve bazı ana yatırımlarda Devletin şartlı hibelerde bulunmasına bağlıdır. Meselâ, İstanbul'da metro, kanalizasyon, yol açımı için istimplâk gibi bazı Belediye hizmetlerinin, Devlet yardımı olmaksızın yapılması mümkün görülmemektedir.

Köy hizmetleri, son yıllarda büyük inkişaf göstermiştir. Köy halkının yapılmasına arzu duyduğu ve masraflarına iştirak ettiği yatırım konularına öncelik verilmiştir. Köyde okul inşaatı köy halkının iştiraki ile süratle yapılmaktadır. (Köy halkı, taş, kum, arsa vermekte, fiilen çalışmakta; Devlet, çimento, kereste, tuğla, kiremit sağlamakta; bu suretle bu konuda örnek işbirliği dikkati çekmektedir.) Keza; köy camii, köy içme suyu, köy yolu meseleleri iki taraflı çabalarla süratle halledilmektedir. Bu nevi yatırımlarda; köylünün talepleri, kendilerinin katacakları emek ve para ile birlikte dikkate alınıp, öncelik sırası tesbit edilmektedir.

3 — Mahalli İdarelerle Merkezî İdarenin İlişkileri :

Gerek merkezî İdare (Devlet), gerekse Mahallî İdareler (İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köyler), kamu hizmetleri ifâ etmektedirler. Bunların görevleri arasında, yapılmasında hayatî zaruretler bulunanlar mevcuttur. Bu hizmetlerin ifâsı için yeteri derecede malî kaynağa sahip olmayan Mahallî İdarelere, son yıllarda, Devlet elini uzatıp yardımlarda bulunmakta veya hizmetlerin merkezileşmesi pahasına bazı görevleri üstlenmektedir.

Bir kısım görevler, Devletin finansmanı altında, Mahallî İdarelerin gözetimi altında yürütülmektedir. Şüphesiz, mahallî hizmetlerin zaruretini ve öncelik sırasını Mahallî İdareler, Devlete göre daha iyi tesbit edebilmekte, malî imkânları daha iyi değerlendirebilmektedirler. Bu sebeple, Devlet ile Mahallî İdarelerin ilişkileri son yıllarda fazlasiyle artmıştır.

Memleketimizde ana gelir kaynakları Devlete tahsis edilmiş olduğundan, Mahallî İdareler gelir azlığı hattâ yokluğu içindedirler. Verimsiz kaynaklar ne kadar zorlanırsa zorlansın, ancak belli bir meblâğı yaratabilmektedir. Bu kıt kaynakları sebebiyle Mahallî İdarelerin hizmetlerini yapamadıkları da bir vakıadır.

Bu noktaları tesbit eden idareciler, son yıllarda "Malî Tevzin Kanunu Tasarısı" nı hazırlamışlar; ayrıca Bina Vergisi ile Arazi Vergisi ve eklerinin yerine geçmek üzere "Emlâk Vergisi Tasarısı" nı da düzenlemişlerdir.

Diğer taraftan İçişleri Bakanlığı tarafından "İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı" ile, "Belediye Kanunu Tasarısı" hazırlanmıştır. Ayrıca, "Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı" da mevcuttur.

Bütün bunlara ilâveten Vergi Usul Kanununun "genel tahrir" ile ilgili hükümlerinin birkaç yıl içinde mutlaka tatbik edilmesi ve bir genel tahrir yapılarak bunun faydalarından istifade edilmesi yolunda ciddi çabalar sarfedilmektedir.

Aşağıdaki bölümde; Mahallî İdarelerin malî imkânlarla kavuşturulması yolunda memleketimizde yapılan son çalışmalar kısaca izah edilecek, netice bölümünde bazı görüşler ve temenniler ileri sürülecektir.

Ü Ç Ü N C Ü B Ö L Ü M

1 — Malî Tevzin Kanun Tasarısı :

Malî Tevzin Kanun Tasarısı, (hizmetlerin bölüşümü) esasına ilk maddesinde yer vermiştir. Buna göre, Mahallî İdarelere ait hizmetler, bunların özellikleri dikkate alınarak, yeniden tanzim edilecek kanunlarla belirtilecektir. Nitekim daha sonra "İl Özel İdareleri" ile "Belediye Kanunu" tasarıları hazırlanmış ve hizmet bölüşümünü gerçekleştirme yolunda adımlar atılmıştır.

Hizmet bölüşümünün kanunî olması; idarî ve mahallî tasarruflara mâni olmak içindir. Bununla beraber, hizmet bölüşümü tamamen donmuş da değildir; ilgili kanunlar Mahallî İdarelere kendi bünyelerine uygun tasarruf imkânları vermektedirler.

Tasarıda "Olağanüstü hizmetlerin plânlanması" konusuna yer verilmiştir; plânlı dönemde bunun şart olduğu ifade edilmektedir. Olağanüstü işler; "adi gelirlerin vüs'at ve imkânlarını aşan ve istikrazlar, devlet yardımları, bütçe fazlası, emlak satışları gibi olağanüstü gelirler ile özel bir finansmanı gerektiren ve faydaları uzun bir süre devam edecek olan önemli imar işleri ile yapı ve tesislerdir." Diğer bir deyimle, Devlet bütçesinin A/2 cetvelinde yazılı yatırım harcamaları gibi hizmet konuları, olağanüstü işlerden sayılmış ve bu yönden bir benzerlik sağlanmağa çalışılmıştır.

Olağanüstü işlere ait plânların incelenmesi, koordine edilmeleri ve sıralanması ile ilgili çalışmalarını yapmak ve tekliflerde bulunmak üzere "Mahallî İdareler ve İnceleme Kurulu" kurulması da öngörülmüştür.

Tasarının ikinci bölümü (Gelirlerin Bölüşümü) ne ait hükümleri ihtiva eder.

a) Mahallî İdarelere, kendi özel kanunları ile bazı vergi, harç ve benzerleri tahsis edilebilmektedir.

b) Ayrıca; Genel Bütçe gelirlerinden (pay) verilmektedir. Payların kaynağı aşağıdaki Devlet gelirleridir.

- 1 — Gelir Vergisi,
- 2 — Kurumlar Vergisi,
- 3 — Veraset ve İntikâl Vergisi,
- 4 — Emlâk Alım Vergisi,
- 5 — Motorlu Kara Taşıtları Vergisi,
- 6 — Gider Vergileri (Tekel Gelirleri dahil)
- 7 — Gümrük Vergisi (Belediye payı dahil)
- 8 — Damga Vergisi,

Görüldüğü gibi, hemen hemen bütün belli başlı Devlet gelirleri paylaşma konusu yapılmaktadır.

Mahallî İdarelere ayrılacak payların nisbeti :

(fiilî hâsılat toplamından) :

a) Belediyeler için % 3 den az, % 6 dan yukarı olamaz.

b) Özel İdareler için : % Yarım ile % Birbuçuktur.

Belediye ve Özel İdare için nisbetler, her yıl Bütçe Kanunu ile tesbit edilecektir.

1 — Belediyelerin paylarının dağıtımında; pay tutarının :

% 80'i özel pay olan doğrudan doğruya Belediyelere,

% 20'si Belediyeler ortak fonuna tahsis edilecektir.

2 — Belediyelerin özel payının :

% 60'ı nüfus esasına göre,

% 40'ı kendi malî gelirlerine göre dağıtılacaktır.

3 — Özel İdarelerin paylarının dağıtımında :

% 60 nüfus esasına göre,

% 40 Emlâk Vergisi hâsılatlarına göre, bölüşme esası uygulanacaktır.

Mahallî İdarelere verilecek paylar, genel bütçede tahmin olunan gelirin toplamı üzerinden, payların genel nisbeti uygulanarak hesaplanacak ve hesaplanan miktar kadar Maliye Bakanlığı bütçesine ödenek konacaktır .

Filî tahsilât ile ödenek arasında ortaya çıkan farklar, ertesi yıl payların ödenmesi sırasında düzeltilecektir.

Mahallî İdareler paylarının, Maliye Bakanlığınca 12 eşit taksitte İller Bankasına tediye edileceği tasarıda kayıtlıdır. İl Özel İdareleri ile Belediyelerin özel fonları, İçişleri Bakanlığı emrine, ortak fona tahsis edilen paylar ise İmar ve İskân Bakanlığı emrine verilmektedir.

Belediyeler arası ortak fon, nüfusu 50 binden aşağı olan ve gelirleri harita, imar plânı, su, elektrik, mezbaha, kanalizasyon tesislerine yetmeyen Belediyelere yardım için kullanılmaktadır.

Tasarıda önemli bir madde de Genel Bütçe Yardımı ile ilgilidir. "Mahallî İdarelerin hizmetlerinin görülmesinde paylar da dahil olmak üzere, kendi gelirleriyle kapatamadıkları adi ve devamlı giderleri için yapılacak yardımlar, kanunda yazılı usullere uyulmaksızın, genel bütçeden doğrudan doğruya yapılabilir."

"Emlâk Vergisinin Bölüşülmesi" ile ilgili hüküm de yeni bölüşme (paylaşma) esasları getirmektedir.

“Emlâk Vergisi hâsılatı şu esaslara göre :

- 1 — İl Özel İdareleri,
- 2 — Köyler,
- 3 — Belediyeler,
- 4 — Müşterek Fon, arasında bölüşülür.

A — Belediye sınırları içindeki (Bina, Arazî ve Arsalar) üzerinden alınan Emlâk Vergisi hâsılatının :

- i — % 40'ı Belediyelere,
- ii — % 60'ı İl Özel İdarelerine,

B— Belediye sınırları dışındaki (Bina) Vergisi hâsılatının tamamı İl Özel İdarelerine tahsis olunur.

C — Arazî Vergisinin Belediye hudutları dışında ve İl sınırları içindeki hâsılatının :

- i — % 10'u İller Bankasında müşterek fona ayrılır.

Kalanın :

- ii — % 50'si İl Özel İdarelerine,
- iii — % 50'si köylere tahsis olunur.”

Mali Tevzin Kanunu Tasarısı yürürlüğe girdiği tarihte; halen 6802. sayılı Gider Vergileri Kanununun 66 ncı maddesine göre İl Özel İdarelerine ve Belediyelere verilen payların verilmesine nihayet verilecektir. Keza, 197 sayılı Motorlu Kara Taşıtları Vergisi Kanununun 17 inci maddesi ile, yine aynı idarelere verilen paylar da verilmeyecektir.

2 — Emlâk Vergisi Kanun Tasarısı :

İl Özel İdarelerinin en önemli gelir kaynaklarından sayılan “Bina ve Arazî Vergileri” yerine geçmek üzere “Emlâk Vergisi” Kanunu hazırlanmış bulunmaktadır. Bina ve Arazî vergileri kadrosunu içine alan bir üst kavram olarak “Emlâk Vergisi” terimi kullanılmıştır. “Emlâk” terimi bizde, bina ve araziye ilişkin (gayrimenkûl servet) hakkında kullanılmaktadır. “Emlâk Vergisi” de, bu itibarla, tipik servet vergileri kategorisine dahil olmaktadır.

Bu vergi, mükellefin şahsi durumunu dikkate almaksızın (emlâk) ebağlıdır; emlâk sahibi, vergiyi ödeyen bir kişi durumundadır.

Emlâk Vergisinin, servete bağlı olması durumu yanında, mahallî bir vergi olma vasfı da mevcuttur. Bu sebeple, bu vergi Mahallî İdarelere daha kolay tahsis olunur. Emlâk vergisinin mahallî karakteri sebebiyle, hemen hemen her memlekette Mahallî İdareler gelirleri arasında yer aldığı bir vakıadır.

Bu vergide değerlendirme ölçüsü; kira veya servet değeri olabilir. Kira değeri, emlâkin normal tahririnde normal şartlar altında getirebileceği tahmin ve takdir olunan gayrisafi iradını ifade eder. Bu irattan, götürü bazı indirimler yapılarak, safi irat hesaplanır.

Servet değeri de tahrire dayanır; normal şartlar altında emlâkin satıldığı takdirde elde olunabileceği tahmin ve takdir olunan bedelidir. Bu bedele, satış değeri, rayiç değer veya tedavül değeri denir.

Bizde, binalar için gayrisafi irat, arazi için kıymet esasları kabul edilmiştir. Bu bir karma usuldür.

Tasarıda, reformun hedefleri ve esasları şu şekilde tesbit edilmiştir :

a) *Verginin verimini artırmak* : Bu verginin malî gaye dikkate alınarak verimini artırmak mümkün ise de, verginin mevzuu fazla yüklenilecek neviden değildir. 1961 yılında 17 ilde başlayan bir genel tahrir tecrübesi göstermiştir ki, bina ve arazi vergileri mükellefleri, bir genel tahrirden vazgeçilmesini sağlayacak ölçüde büyük tazyik guruplarıdır. Buna rağmen, bir yeniden değerlendirme (= genel tahrir) yapılması zarureti hergün kendini ciddi şekilde hissettirmektedir.

b) *Vergiyi tamamen mahallileştirmek* : Esasında halen Bina ve Arazî Vergileri tipik mahallî idareler gelirlerindedir. Emlâk Vergisi tasarısı ile, bu verginin, Belediyeler ile İl Özel İdareleri arasında ve Belediye, Özel İdare ve Köyler arasında bölüşümü kabul etmiştir. Bugün Devlet Bütçesinde (Binalardan alınan savunma vergisi) adı ile yer alan gelir; bundan sonra tahsil edilmeyecektir.

c) *Genel tahrir yapmak* : Tasarı, kanunun müsbet sonuçlar sağlayabilmesi için genel tahriri zorunlu görmektedir. (... genel bir tahririn bütün güçlüğünü ve devlete oldukça önemli bir külfeti de beraber getireceğini gözden uzak tutmamak gerekir. Ancak şu var ki, tahrire gitmeksizin Emlâk Vergisi reformundan bahsetmeğe ve bu vergiyi teklif edilen esaslar dairesinde kurmağa ve geliştirmeğe imkân tasavvur edilemez. Bu itibarla, ne yapıp yapıp ve her türlü güçlük ve külfeti göze alarak bir tahrir kararına varmak ve bunu plânlayıp tatbikata koymak zorunda olduğumuzu kabul etmek lâzımdır...)

d) *Verginin tarh ve tahsilinin Maliye teşkilâtına bağlanması* : (...Verginin yeni kazanacağı hüviyet, şumul ve öneminden dolayı Maliye Bakanlığı teşkilâtı tarafından tarh ve tahsili daha rasyonel, daha mazbut bir tatbikat şekli olacaktır. Esasen, genel tahrir Maliye teşkilâtınca yapılmaktadır. Emlâk Vergisinin Özel İdare teşkilâtından alınarak mahalli plânda Maliye Bakanlığı teşkilâtına bağlanması, bir çok yerlerde bu teşkilâtın faaliyetini arttıracığı cihetle bunların genişlemesini ve kuvvetlenmesini sonuçlandıracak ve iş gücünün daha iyi değerlendirilmesine imkân verecektir....)

Kanaatimizce, vergilemede mükerrer tahsil masraflarını önleme gayesiyle vazedilen bu prensip, yeni tasarının getirdiği en önemli yeniliktir.

Emlâk Vergisi Kanunu Tasarısı 3 kısımdan ibarettir:

- A — Bina Vergisi
- B — Arazi Vergisi
- C — Müşterek Hükümler

Tasarının belli başlı hükümlerini bu sıra dahilinde kısaca inceliyelim.

A — Bina Vergisi :

Mevzu : Türkiye sınırı içinde bulunan binalar Bina Vergisine tabidir. Bina; yapıldığı madde ne olursa olsun, gerek karada gerek su üzerinde sabit inşaatın hepsini kapsar.

Mükellef : Bina vergisini, binanın maliki; malik belli değilse ve intifa hakkı sahibi varsa, bu hakkın sahibi; bunlar da yoksa binaya malik gibi tasarruf edenler öder. Müşterek mülkiyet halinde, binaya malik olanlar, hisseleri oranında vergi öderler.

Tasarıda (daimi muaflık) ile (geçici muafliklar) tadad edilmiştir.

Matrah : Bina vergisinin matrahı, binanın yıllık safi iradıdır. Vergi Usul Kanununa göre tahrir usulü ile tesbit edilen yıllık (gayrisafi irattan), binanın amortisman, sigorta, bakım ve tamir giderleri karşılığı olarak % 25 indirildikten sonra kalanı, yıllık safi irat sayılır.

Nisbet : Bina vergisinin nisbeti, tesbit edilen safi iradın % 15 idir. Bu nisbet:

- i — Mağaza, dükkân, depo, fabrika, imalâthane, büro, klinik ve muayenehane gibi ticaret ve san'at ve meslek icrasına mahsus binalarda % 20,

ii — Lüks meskenlerde % 25 olarak uygulanır.

Verginin Tarhı : Bina Vergisi, binanın bulunduğu mahallin vergi dairesince tarh olunur.

Ödeme zamanı : Bina Vergisi, Mayıs ve Kasım aylarında olmak üzere iki eşit taksitte ödenir. Maliye Bakanlığı ödeme zamanını bölgelerin özelliklerine göre değiştirebilir ve taksit sayısını artırabilir.

B — A r a z i V e r g i s i :

Mevzu : Türkiye sınırları içinde bulunan arazi ve arsalar, Arazi Vergisine tabidir. Belediye sınırları içinde parsellenmiş arazi ile, parsellenmiş olup da inşaata müsait durumdaki arazi, "arsa" sayılır.

Mükellef : (Aynen Bina Vergisi mükellefi gibidir.)

Kanun Tasarısında (Daimi muafıklar) ile (geçici muafıklar); ayrıca (Küçük çiftçi muafığı) ayrı ayrı hükme bağlanmıştır.

Matrah : Arazi Vergisinin matrahı, arazinin Vergi Usul Kanununa göre tahrir usulü ile tesbit olunan değeridir.

Nisbet : (Arazide : Binde 10)

(Arsalarda : Binde 50) nisbetindedir.

Verginin tarhı : Arazi Vergisi, arazinin bulunduğu yer vergi dairesince tarholunur.

Ödeme zamanı : Arazi Vergisi Haziran ve Kasım aylarında olmak üzere iki eşit taksitte ödenir. Maliye Bakanlığı, ödeme zamanlarını bölgelerin özelliklerine göre değiştirebilir ve taksit sayısını artırabilir.

C. — M ü ş t e r e k H ü k ü m l e r :

Bu kısımda en önemli hüküm, vergi hasılatının bölüşümü ile ilgili olanıdır.

Emlâk Vergisi hasılatı aşağıdaki esas ve ölçülere göre, İl Özel İdareleri, Belediyeler, Köyler ve Müsterek Fon arasında bölüşülür.

i — Belediye sınırları içindeki :

Binalarla, arazi ve arsalar üzerinden alınan Emlâk Vergisi hasılatının:

% 40 ı Belediyelere,

% 60 ı İl Özel İdarelerine,

ii — Belediye sınırları dışındaki :

Bina Vergisi hasılatının tamamı İl Özel İdarelerine, tahsis olunur.

iii — Arazi Vergisinin :

Belediye hudutları dışında ve İl sınırları içindeki hasılatının:

% 10'u İller Bankasındaki Müsterek fona ayrılacak, kalan % 90 şöyle paylaşılacaktır:

% 50 si İl Özel İdarelerine,

% 50 si ilgili Köylere,

İller arası ortak fona ayrılan % 10 lar, giderlerini karşılamıyacak durumda bulunan illere yapılacak yardımlarda kullanılır. Bu fonun kullanım tarzı, İçişleri ve İmar ve İskân Bakanlıklarınca düzenlenecektir.

Emlâk Vergisi tasarısı, Bina Vergisi ve Arazî Vergisi Kanunları ile tadillerini ve zamlarını kaldırmakta ve yeni bir tahrire dayanacak vergi matrahlarına, yeni kanunda yazılı vergi nisbetlerinin uygulanmasını öngörmektedir.

3 — Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı :

Şehirleşme hareketlerinin gelişmesi ve şehirlerde yaşayan nüfusun süratle çoğalması, şehir halkının sosyal, ekonomik ve kültürel ihtiyaçlarının kesifleşmesi, şehirlerin asrımızın icaplarına göre yeniden düzenlenmesi ve imar hareketleri; şehirlerle ilgili genel giderlerin büyük ölçüde artması neticesini vermiştir. Bu sebeple, bütün mahallî idarelerin mali sistemleri gözden geçirilirken, Belediyelerin gelirlerinin de bir reforma tabi tutulması ihtiyacı kendini göstermiştir.

Bugünkü Belediye gelirleri sistemimiz, esas itibariyle, Belediye Gelirleri Kanunu ile, Belediye Kanununa istinat etmektedir. Bunlara ilâveten; belediyelerin iktisadî işletmeleri ve diğer gelir kanunları ile belediyelere, vergi, resim, harç, ücret, pay ve sair adlarla seksen kalem gelir kaynağı tahsis edilmiş bulunmaktadır.

Yeni tasarı, Belediye Gelirleri Kanununu aşağıdaki noktalardan tenkit etmektedir.

a) İlmî ve metodik ve tertip ve tasniften mahrum, dağınık, gelir getirme kabiliyeti zayıf kaynaklar,

b) Kanunda pay, iştirak, vergi, resim, harç terimlerinde vuzuhsuzluk ve karışıklık,

c) Vergi ve Harçların çokluğu, dağınıklığı ve verimsizliği,

Bu izahlardan sonra, 1948-1965 yılları arasında belediye adetlerinde ve gelir miktarlarında artış gösterilmiştir. (1965 yılında memleketimizde

mevcut 1062 adet Belediye, 1.351 Milyon liralık Bütçe yaparak ortaya çıkmışlardır. Bunlardan; İzmir, Ankara ve İstanbul Belediyelerinin bütçeleri toplamı 683 milyon liradır.)

Tasarı gerekçesinde, yeni Belediye Gelişleri Kanununda yazılı olan başlıca gelir kaynaklarının tasnifli bir izahı yer almaktadır.

Tasarıda yer alan gelir kaynakları 4 kısımda toplanmıştır.

- 1 — Belediye vergileri,
- 2 — Belediye harçları,
- 3 — Belediye payları,
- 4 — Belediye ücretleri.

Bu kısımlar aşağıdaki bölümlere ayrılmıştır.

1 — Belediye Vergileri:

- A — Meslek vergisi,
- B — İlan ve reklâm vergisi,
- C — Eğlence vergisi,
- D — Değer artışı vergisi,
- E — İhale vergisi,
- F — Hayvan alım-satım vergisi.
- G — Çeşitli gider vergileri,
 - a — Mahallî taşıma vergisi,
 - b — Telefon konuşmaları vergisi,
 - c — Elektrik ve havagazı vergisi,
 - d — Yangın sigortası vergisi,

2 — Belediye harçları :

- A — Temizleme ve aydınlatma harcı,
- B — Tellâlik harcı,
- C — İşgal harcı,
- D — Kaynak suları harcı,
- E — Yapı ruhsat harcı,
- F — Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı,
- G — Hayvan kesimi ve et taşıma harcı,
- H — Küçük su araçları ulaştırma harcı,
- İ — Ölçü ve tartı aletleri harcı,
- K — Akaryakıt depo harcı,
- L — İskele ve rıhtımlardan geçiş harcı,
- M — Çeşitli harçlar:

- a — Kayıt ve suret harcı,
- b — İfraz ve tevhit harcı,
- c — Muayene ruhsat ve rapor harcı,
- d — Sağlık belgesi harcı,
- e — Su üzerindeki nakil vasıtaları numara harcı,

3 — Belediye payları :

A — Harcamalara katılma payları :

- a — Yol harcamalarına katılma payı,
- b — Lâğım harcamalarına katılma payı,
- c — Su tesislerine katılma payı,
- d — Müşterek hükümler.

B — İmtiyazlardan alınacak paylar:

4 — Belediye ücretleri.

- A — Yapılan hizmetler dolayısıyla alınacak ücretler,
- B — Müessese ve işletmeler ücretleri,

Bu gelirler arasında ehemmiyetli görülen birkaçı hakkında kısa izahlarda bulunmak faydalı görülmüştür.

Meslek Vergisi : “Belde sınırları içindeki işyerlerinde ticarî, sınaî veya meslekî faaliyette bulunmak, Meslek Vergisine tabidir.” Bu vergiyi, faaliyette bulunan gerçek ve tüzel kişiler ödeyeceklerdir. Verginin miktarı tüccarlar için (3 ayrı sınıfa göre tasnif edilmiş olup) 144 lira ile 2700 lira arasında değişmektedir.

İlân ve Reklâm Vergisi : “Bir belde sınırı içerisinde yapılan her türlü ilân ve reklâmlar, ilân ve reklâm vergisine tâbidir.” Bu vergi, ilân ve reklâmların nev'ine, mahiyetlerine göre maktu veya değer esası üzerinden nisbî olarak alınır. (Meselâ, el ilânlarının beher adedinden 5 kuruş; radyo ve televizyon vasıtasıyla yapılan ilân ve reklâmlardan alınan ücret üzerinden Ankara, İstanbul ve İzmir'de % 20 nisbetinde vergi alınması tasarılanmaktadır.)

Eğlence vergisi : “Belde sınırları içinde bulunan eğlence yerlerinde, eğlence dolayısıyla her ne nam ile olursa olsun ödenen paralar eğlence vergisine tabidir.” Eğlence yerleri; her türlü film göstermelerinin, tiyatro, konser, müzikli, şarkılı eğlence, danslı çay ve balo, sirk, varyete; kabile, spor müsabaka ve gösterileri, at yarışları vs.. — yapıldığı yerlerdir.

Verginin mükellefi, eğlence yerini işleten veya bu yerlerde eğlenceyi tertip eden gerçek ve tüzel kişilerdir. (Meselâ; sinemalarda yerli filim göstermelerinde % 40-60, yabancı film göstermelerinde % 50-70 nisbetinde eğlence vergisi alınacaktır.)

Değer Artışı Vergisi: "Yapılan imar ve kamulaştırma faaliyetleri dolayısıyla caddenin veya sokağın, meydanın, umumî park ve yeşil sahaların yüzüne çıkmak veya cephesi artmak, mevcut yolları genişlemek ve imar sınırı içersine katılmak suretiyle gayrimenkül malların değerlerinde artış olduğu takdirde, bu artış değer artışı vergisine tabidir." Vergi matrahını, V.U.K. da yazılı Tadilat Komisyonu tesbit edecektir. Vergi nisbeti % 50 dir ve 5 yılda 5 eşit taksitte ödenecektir.

Belediye payları :

Yol harcamalarına katılma payı : "Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce, inşa, tamir ve bakıma tabi tutulan yolların iki tarafında bulunan gayrimenkül sahiplerinden, yol harcamalarına katılma payı alınır."

Harcamalara katılma paylarına ait müşterek bazı hükümler de mevcuttur.

"Harcamaların katılma payları, bu hizmetler dolayısıyla yapılan giderlerin:

- 1 — İdarece bir program tahtında ve görülen lüzum üzerine doğrudan doğruya girilen işlerde 1/3 ü,
- 2 — Belde sınırı içersindeki herhangi bir mahalle, cadde veya sokaktaki gayrimenkül sahiplerinin 2/3 ünden fazlasının yazılı müraعاتları üzerine ifa edilen işlerde 2/3 üdür."

Müessese ve İşletmeler Ücretleri : "Gerek belediye bünyesi içersindeki müesseselerin, gerekse özel kanunlara dayanılarak veya belediye meclisleri kararları uyarınca kurulmuş bulunan katma bütçeli işletmelerin iktisadî ve ticarî bir mahiyet arzeden her türlü faaliyetlerinin karşılığı, bizzat belediyelerce veya işletmelerce bunlardan faydalananlardan ücret olarak alınır."

Alınacak ücretlerin tarifeleri; idare, işletme ve sigorta giderleri ile, borcun veya yatırılan sermayenin itfa taksitleri, yenileme ve ihtiyat akçeleri, islah ve tevsi giderleri gözetilerek düzenlenir. Bununla beraber hiç bir zaman zarar edilmemesi esastır.

Ücret tarifeleri, belediye meclislerince kararlaştırıldıktan sonra, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığınca tasdik olunur.

4 — Mahalli İdarelerle İlgili İki Tasarı :

A — İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı :

Bu tasarının gözettiği hedefler ve kapsadığı ana esaslar şunlardır:

- 1 — 1961 Anayasasının vazettiği esaslara uygun bir İl Özel İdaresi vücuda getirmek,
- 2 — İlin müşterek ve mahallî nitelikteki hizmetlerini bu idarelere vermek,
- 3 — İdarî vesayet sınırlarını daraltmak, İl Özel İdarelerine daha geniş idarî ve mahallî muhtariyet vermek,
- 4 — Dağılık ve zor uygulanan idarî vesayet yetkilerini, kolayca ve süratle uygulanabilecek bir hale getirmek,
- 5 — İl Özel İdareleri arasında işbirliği imkânlarını artırmak,
- 6 — Plânlı kalkınmaya ayak uydurmak, personeli yetiştirmek,
- 7 — Devlet yardımını, şartlı mali ve teknik yardım şeklinde daha iyi değerlendirmek,
- 8 — Merkezî İdarenin denetimini eğitici ve yetiştirici bir yönde geliştirmek.

Tasarıda, "İl Özel İdarelerinin Maliyesi" ayrı bir başlık altında toplanmıştır.

İl Özel İdarelerinin gelirleri şunlardır:

- 1 — Özel kanunlarla tanınmış vergi ve resim gelirleri,
 - 2 — Devlet vergi hasılatından ayrılarak verilecek paylar,
 - 3 — Her çeşit teşebbüs ve faaliyetlerden sağlanacak gelirler,
 - 4 — Özel İdare mallarının kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden doğan gelirler,
 - 5 — Her türlü şartlı veya şartsız hibeler,
 - 6 — Vergi cezaları, gecikme zamları,
 - 7 — İl Özel İdarelerine ait tahvil ve hisse senedi gelirleri,
 - 8 — İstikraz gelirleri,
- İl Özel İdarelerinin giderleri şunlardır:
- 1 — Tasarıda yazılı görevlerin gerektirdiği harcamalar,
 - 2 — İl Özel İdaresinin, yönetim ve personel giderleri,

- 3 — İl Genel Meclisi ve Daimî Encümen Üyelerinin ödenek ve diğer giderleri,
- 4 — Özel kanun, karar, ilân, anlaşma, sözleşmelere dayanan harcamalar,
- 5 — Gördürülen hizmetler için yapılan ödemeler,
- 6 — Diğer kurum ve teşebbüslere, derneklere yardımlar,
- 7 — Temsil, ağırlama ve tören giderleri.

İlk fıkrada sözü edilen "İl Özel İdarelerinin görevleri", tasarımın 10. maddesinde 18 fıkra halinde kayıtlıdır. Bu görevlerden bazıları şöyle sıralanabilir:

- 1 — Köyleri birbirlerine, bucak, ilçe ve illere bağlayan yolları yapmak,
- 2 — Sıhhi içme ve kullanma suyu sağlamak,
- 3 — Kültür merkezleri kurmak,
- 4 — Orta öğretim yurtları tesis etmek, işletmek,
- 5 — Kitaphıklar, müzeler tesis etmek ve yönetmek,
- 6 — Kreş, çocuk kampı, yuvaları vücuda getirmek,
- 7 — Dinlenme evleri, düşkünler evleri kurmak,
- 8 — Maden suyu tesisleri kurmak,
- 9 — Örnek fidanlıklar tesis etmek, bu fidanlıklardan halk ihtiyacını sağlamak, köy koruları tesisini teşvik etmek,
- 10 — Halıcılık, kilimlik, hatıra eşya sanayiini kurmak,
- 11 — Sergi, yarışma, pazar, panayır kurmak; soğuk hava deposu, konserve fabrikaları tesisleri meydana getirmek,
- 12 — Otel, motel, gazino, plaj vs. kurmak, işletmek,
- 13 — İl turizmini geliştirmek, festivaller, ihtifaller, folklor gösterileri tertip etmek,
- 14 — Köy, bucak, ilçe, iller arası telefon tesisleri, kurmak,
- 15 — Köylerin toplum kalkınması programlarını gerçekleştirmek,
- 16 — Hizmetler için araç ve gereçleri sağlamak, bakım ve onarımlarını yapmak,
- 17 — İl Özel İdarelerine ait iskele, rıhtım, bina, kanal, kayık ve sallarını idare etmek ve işletmek,
- 18 — Mahalli hizmetler için bina ve konut yapmak,

İl Özel İdarelerinin hizmetleri iyi görebilmesi için ayrıca İller Bankasında "İl Özel İdarelerine Yardım Fonu" teşkil edilmektedir. Bu fona yardım için, her yıl Maliye Bakanlığı bütçesinde açılacak özel bir tertibe (vergi gelirlerinin % 1 i oranında) ödenek konacaktır.

İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı 171 madde ve 3 geçici maddeden ibarettir.

B — Belediye Kanunu Tasarısı :

Bu tasarının gözettiği hedefler ve kapsadığı ana esaslar şunlardır.

1 — 1961 Anayasasındaki esaslara uygun yeni bir belediye idaresi vücuda getirmek,

2 — Mahiyetleri itibariyle belde halkının mahallî ve müşterek ihtiyaçlarıyla yakından ilgili hizmetleri belediye idarelerine tevdi etmek,

3 — İdarî vesayetin hududunu daraltmak, belediyelere geniş idarî ve malî muhtariyet kazandırmak,

4 — Merkezî İdare vesayeti ile ilgili ilişkileri düzenlemek,

5 — Mahallî İdarelerin kendi aralarındaki ilgileri arttırmak,

6 — Plânlı kalkınmanın gereğini yerine getirmek,

7 — Devlet yardımlarını daha iyi değerlendirmek,

8 — Belediyelerin meselelerini ve ihtiyaçlarını bilimsel metotla sürekli inceleme ve araştırma konusu yapmak,

9 — Merkezî İdarenin denetleyici yetkisini yetiştirici, eğitici istikamette geliştirmek, personel yetiştirmek,

10 — Belediyeleri sınıflandırmak ve bunların görev, yetki ve Devletle olan bağ ve ilişkilerini düzenlemek.

Tasarının "Belediye Maliyesi" ne ait bölümünde, önce (Belediye gelirleri) aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

1 — Devlet ile Mahallî İdareler arasında gelirlerin bölüşülmesi düzeni içinde, Belediye Gelirleri Kanunu ve diğer kanunlarla Belediyelere sağlanmış gelirler,

2 — Devlet hasılatından Belediyelere verilecek paylar,

3 — Belediye işletme, müessese ve döner sermayeli kuruluşlarının gelirleri,

4 — Belediyelerin özel faaliyetlerinden doğan gelirler,

5 — Şartlı ve şartsız hibeler,

6 — Belediye mallarının gelirleri,

7 — Vergi ve para cezaları,

8 — Borç alınan paralar,

(Belediye Giderleri) ise şöyle sıralanmıştır:

1 — Kanunla verilen görevleri yapmak için harcamalar,

2 — Yönetim ve personel giderleri,

3 — Belediye Meclisi ve Eencümeninin ödenek ve giderleri,

- 4 — Özel kanun, karar, ilâm vs. dayanan harcamalar,
- 5 — Belediye hizmetleri karşılığı ödenenler,
- 6 — Transferler, yardımlar, döner sermaye ödemeleri,

Tasarıda, personel için ödenecek maaş ve ücretlerin toplamının, yıllık gelirin % 30 unu aşamayacağı belirtilmiştir.

Belediyelere (Belediye Kanunu) ile verilen görevler 7 ana grupta toplanmış olup, aşağıya kaydedilmiştir.

- 1 — Sağlık ve sosyal yardımla ilgili görevler,
- 2 — Ekonomi ve çalışma hayatına ilişkin görevler,
- 3 — İmara ilişkin görevler,
- 4 — Kamu güvenliğine ilişkin görevler,
- 5 — Kültür ve turizm görevleri,
- 6 — Tarım ve veterinerlikle ilgili görevler,
- 7 — Ulaştırma ile ilgili görevler,

Günlük hayatımızda bu hizmetlerin bir çokları ile karşılaşmakta ve hizmetin iyi ifa edilip edilmediğini tartışma konusu yapmaktayız. Belde halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılamak ve belde hizmetlerini görmek gayesiyle kurulan Belediyelerin bu hizmetlerinden bazılarını kaydederek bu kısma nihayet verelim:

- 1 — İçme, kullanma, endüstri suyunu sağlamak,
- 2 — Yenilecek, içilecek şeylerin kontrolünü yapmak,
- 3 — Lokanta, gazino, otel vs. yerlere ruhsat vermek,
- 4 — Sokak, pazar vs. yerlerde temizlik işlerini yapmak,
- 5 — Sanayi bölgelerini ayırmak,
- 6 — Tuğla, taş ocağı, vs. yerleri tesbit etmek,
- 7 — Mezarlık tesis etmek,
- 8 — Beldede hamam, duş vs. yaptırmak,
- 9 — Eczane veya ecza dolabı açmak ve işletmek,
- 10 — Meslek ücret tarifeleri ve çalışma düzenini tesbit etmek,
- 11 — Taşıtların, malların ücret ve fiat tesbitlerini yapmak,
- 12 — Haller, pazar yerleri, mezat salonları, sergi, fuar açmak,
- 13 — İmar plânları yaptırmak, yol, sokak açmak,
- 14 — İnşa ve iskân ruhsatı vermek, kanalizasyon yapmak,
- 15 — Cadde, sokak ismi ve ev numaralarını asmak,
- 16 — İtfaiye teşkilâtı kurmak,
- 17 — Akaryakıt depoları tesis etmek,
- 18 — Belediye sineması, oteli vs. yapmak,

- 19 — Halk için kütüphane, okuma salonu tesis etmek,
- 20 — Turistik tesisler kurmak, işletmek,
- 21 — Belediye bahçesi, fidanlığı tesis etmek,
- 22 — Sıhhi mezbaha kurmak,
- 23 — Belediye sınırları içinde otobüs vs. işletmek,
- 24 — Nakil vasıtalarını kontrol etmek,
- 25 — Yol işaretlerini koymak, şöför imtihan yerleri yapmak.

5 — Genel Tahrir ve Faydaları :

Halen alınmakta olan Bina ve Arazi Vergilerinin matrahı, 1938-1942 yılları arasında yapılan bir genel tahrir dayanamaktadır. 1935 yılında 2871 sayılı kanunla Bina ve Arazi Vergileri İl Özel İdarelerine devredilmiştir. Aynı kanunda, "Arazi ve binaların tahriri ve bunların kıymet ve iratlarının tadili ve vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsil muameleleri, İl Özel İdareleri tarafından yapılır." denilmektedir. Vergiler ve tahrir işlemleri, mahallî idarelere devredildiği halde; aynı kanun, bu vergilere ve tahrir işlerine ait kanunları hazırlamak, tatbikattaki tereddütleri cevaplandırmak ve bu işleri teftiş ve mürakabe etmek yetki ve görevlerini Maliye Bakanlığına vermiştir.

Memleketimizde takriben 25 senedir bir genel tahrir yapılmamıştır. Bunun sonucu, Bina ve Arazi Vergileri matrahları sağlam temellere oturmaktan mahrum kalmıştır. Yine, matrahı bina ve araziye = gayrimenkül kıymetlere dayanan bazı vergilerimiz de, bir genel tahrir yapılmadığından, verimlerini artıramamışlardır.

Genel tahrir ile ilgili hükümler, Vergi Usûl Kanununda bulunmaktadır. Bu hükümlerden başlıcaları şunlardır.

"Tahrir usulü, gayrimenküllerden alınan vergilere ait matrahların, bu kanuna göre kurulan komisyonlarca tahmin ve tesbit edilmesidir."

"Genel tahrir bir ilçe dahilindeki bütün binaların veya bütün arazinin yazılarak, binalarda gayrisafi iratların, arazide kıymetlerin yeniden tahmin edilmesidir."

"Tadilat, iki tahrir arasında, Vergi Usûl Kanununda yazılı sebeplerden dolayı binaların gayrisafi iratlarında ve arazinin kıymetlerinde vukua gelen devamlı ve tabii değişiklikler tesbit edilerek, yeni irat veya kıymetin tahmin edilmesidir."

Vergi Usûl Kanununda, (tahrir) ve (tadilat) ile ilgili hükümler bulunmaktadır. Memleketimiz çapında yapılacak bir genel tahrirde bu hü-

kümlerin yetip yetmeyeceği şüphelidir. Belki de, bir genel tahrir yapıla-
bilmesi için ayrı bir kanun gerekecektir.

Genel tahrir zamanı ve ilânı : Genel tahrirlerin her on yılda bir tek-
rar edilmesi asıldır. İki genel tahrir arasındaki süre, onbeş yıldan fazla
uzatılamaz.

Tahrir komisyonları kurulur kurulmaz, bir çalışma plânı tanzim edi-
lecek ve bu plânda (tahrir mntıkları) ve (tahrir sırası) gösterilecektir.

Tahrir başlama : Her tahrir mntığında, tahrir başlanmazdan en
az beş gün evvel, tahrir komisyonu başkanı, tahririn hangi gün başlıya-
cağını şehir ve kasabalarda belediye başkanına, köyleerde ihtiyar meclisi-
ne yazı ile bildirecek ve bu durum halka ilân edilecektir.

Genel tahrirde her ilçe bir birliktir.

Tahrir cetveli : Genel tahrir bittikten sonra, tahrir cetveli tanzim ve
komisyonu teşkil edenler tarafından imzalanacaktır.

Genel tahririn uygulanması : Bir birliğin tahrir neticeleri, itiraz ince-
lemelerinin bitmesini takip eden malî yıldan başlayarak uygulanacaktır.

Tadilat sebepleri : Bazı hallerde, binaların gayrisafi iratları ve ara-
zinin kıymetleri tadilat komisyonları marifetiyle tahmin ve yeniden tak-
dir olunmaktadır.

Tadilatı gerektiren sebeplerden bazıları şunlardır:

A — Bina gayrisafi iratlarında, arazi kıymetlerinde en az % 20 nis-
betinde artma veya azalma olması,

B — Bina ve arazinin genel tahrirde unutulması,

C — Yeni bina inşa edilmesi,

D — Binanın yanması, yıkılması, harap olması v.s.

E — Arazinin hal ve heyetinde değişiklik olması,

a) Arazinin fidanlanması, ağaçlanması, bağ olması,

b) Fidanların sökülerek tarlaya çevrilmesi,

c) Tarım arazisinin, tarıma elverişsiz hale gelmesi,

d) Arazide parselleme veya inşaat yapılması,

F — İstisna hükümlerinde değişiklikler,

G — Bina veya arazinin taksim veya ifrazı vs.

Tahrir Komisyonu : Binaların ve arazinin tahrir işini üçer kişilik (tah-
rir komisyonları) yapacaktır. Bu komisyonlar, Valilerce tayin edilen bir

Başkan ile, iki seçilmiş üyeden kurulur. Üyelerin seçilmesi ile ilgili hükümler Vergi Usûl Kanununda mevcuttur.

Tadilat Komisyonunun kuruluşu da, tahrir komisyonuna benzerlik gösterir. Bu komisyonlar; tahrir komisyonları gibi, bina ve araziye gezmek, lüzumlu bilgileri istemek, bilirkişiye müracaat etmek yetkilerini haizdir.

Komisyonlarla ilgili bu kısa izahattan sonra, bir genel tahrir için şartların ne derece elverişli olduğunu araştıralım.

1957 yılında Genel tahrir için bir gayret gösterilmiş ve bazı bilgiler toplanmıştı. 1961 yılında daha ileri bir adım atılarak 17 ilde tahrir başlanılmış ve takriben 3 ay kadar arazi tahririnden sonra bu tahrirden vazgeçilmişti.

Bir genel tahrir yapılması mecburiyeti kanundan doğduğu gibi, bazı ana vergilerin bir tahrirde tesbit edilecek kıymet ve iratlara dayanmış olması da bu tahriri zaruri hale koymaktadır.

Vergi Usûl Kanunumuz, genel tahririn 10 yılda bir yapılacağını ve sürenin 15 yıldan fazla uzatılamayacağını emretmektedir. Bugün son tahrirden itibaren 25 yıldan fazla zaman geçmiştir.

Diğer taraftan, sadece Bina ve Arazi Vergileri ve ek ve tadilleri değil; Emlak Alım Vergisi ve Veraset ve İntikal Vergisi gibi iki gelir kaynağı da bir genel tahririn faydalarından istifade edecektir.

Bina ve Arazi Vergilerinin yerine geçecek olan Emlak Vergisi de, genel tahrir yapıldıktan sonra verimli hale gelebilecektir.

Emlak Alım Vergisi ve Veraset ve İntikal Vergisi; geyrimenkul servetlerin, "rayiç değer" esasına göre değerlendirileceğini kabul etmişlerdir.

Emlak Alım Vergisi, vergi matrahının rayiç değer olduğunu sarih olarak ifade etmiştir. Vergi Usûl Kanununun 287 nci maddesinde de "Veraset ve İntikal Vergisi tatbikatında, gayrimenkullerin, mükellef tarafından tayin ve beyanname ile bildirilecek rayiç değerlerine göre değerlendirileceği" belirtilmiştir.

Genel tebliğlerle, "rayiç değer" in ne olduğu açıklanmıştır. Rayiç değer, bir gayrimenkulün normal alım-satım değeridir. Diğer bir deyimle, halihazırda verilecek kıymettir.

Şurası muhakkaktır ki, "rayiç değer" gibi tamamen mükellefin takdirine dayanan bir değerlendirme usulü, birçok yönlerden tenkit olunabilir.

Satıcı veya alıcı olmaksızın, bir gayrimenkûlün hakiki değerini tesbit etmek güçtür.

Bu güçlüğü gözönünde bulunduran kanun koyucu, değerlendirme konusunda mükelleflere bir kolaylık tanımış ve (rayiç değer doğrudan doğruya takdir komisyonunca tayininin de istenebileceğini), (bu gibi hal-lerde mükellefe ceza uygulanmıyacağını) hükme bağlamıştır.

Şurası muhakkaktır ki, bir genel tahrir yapıldığında, bir süre tadilat faaliyetleri azalacak ve Emlâk Vergisi, Emlâk Alım Vergisi ve Veraset ve İntikâl Vergisi gibi gayrimenkûllere dayanan vergiler sağlam matrah unsurlarına kavuşmuş olacaklardır.

Bir genel tahrir; bugün 200-300 milyon liraya çıkacak ve en geç 2 yıl zarfında yapılabilecektir. Bu süre içinde elde edilecek gelir fazlası ile, maliyetini kolaylıkla karşılamış olacaktır.

Yapılacak bir genel tahrirde faydalanılacak eleman memleketimizde kâfi derecede mevcuttur. Bir genel tahrir karam almak veya daha iyisi bunu bir kanunla sağlamak, daha sonra derhal, komisyonlar kurarak tahriri gerçekleştirmek, ihtilâfları süratle hallederek neticeye ulaşmak mümkündür.

Bize göre, binalarda (gayrisafi irat) tesbiti yerine, aynen arazide olduğu gibi (kıymet) tesbiti ile yetinmek bir çok fayda sağlayacaktır. Aslında; (gayrisafi irat) ve (kıymet) tefriki, faydalı olmaktan çok, ayrıntı olmaktadır. Bu sebeple bir genel tahrirde, gerek binaların, gerekse arazinin ve arsaların (kıymetlerinin tesbiti) daha yerinde olacaktır.

NETİCE :

Gelir kaynaklarının (Merkezî İdare) ve (Mahallî İdareler) arasında paylaşılması ile ilgili teorik esaslar ve memleketimizdeki durum ve son gelişmeler yukarıdaki bölümlerde izah edilmiş bulunmaktadır. Bu izahların ışığı altında, bizim için şu sonuçları çıkarmak mümkün olmaktadır.

1 — Memleketimiz son derece merkezîyetçi bir sistem kabul etmiş olduğundan, Mahallî İdareler (kendilerine pek çok hizmet konusu tahsis edildiği halde) yeteri gelir kaynakları ile teçhiz edilmemişlerdir. Bu sebeple, hizmet konularında aktif hareketlerde bulunamadıkları dikkati çekmektedir.

2 — Mahallî İdarelerin birçok hizmeti Merkezî İdare tarafından yüklenilmiştir. Bunun sonucunda, Mahallî İdarelerin fuzuliliği tartışması or-

taya çıkmıştır. Hizmetlerin dikkatli bir şekilde idareler arasında ayrılması, mükerrereklere mani olacağı gibi, bu hizmetlerin en iyi şekilde ifa edilmesini de sağlayacaktır.

3 — Yeni tasarıardan “İl Özel İdareleri” ile “Belediyeler Kanunu” tasarıları, bu Mahallî İdarelere önemli hizmet konuları tefrik etmektedir. Bu hizmetlerin ifası için “Malî Tevzin Kanunu” tasarısının gerçekleşmesi şarttır. Ancak, Devletin başlıca gelir kaynaklarından mahallî idarelere hisse vermesi —bilhassa bu hissenin yüksek nisbetlerde ayrılması— imkânları oldukça zordur.

4 — Gerek “Malî Tevzin Kanunu”, gerekse “Emlâk Vergisi Kanunu” tasarıları, şayet yakın bir zamanda Meclislerde görüşülmek imkânını elde ederlerse, bu tasarılar üzerinden mühim ölçüde tartışma yapılacaktır. Tasarıların gerekçeleri fazla nazardir; tasarıların esas gayesi, teorik izahların arasında kaybolup gitmiştir.

5 — “Emlâk Vergisi Kanunu” tasarısında vergi nisbetlerinin yüksekliği üzerinde durulacağı anlaşılmaktadır.

6 — Toplanan hâsılatın, Mahallî İdareler arasında bölüşümünde; nisbetlerin ciddi tartışmalara yol açacağı söylenebilir.

7 — Bir genel tahrir yapıp, bina ve arazinin rayiç değerleri tesbit edilmeksizin, Emlâk Vergisi ve Malî Tevzin Kanunlarından önemli faydalar beklenemez. Genel tahrir yapılması tamamen idarî bir faaliyettir; fazla gecikmesi birçok vergimizin hasılatına menfi tesirlerde bulunmaktadır. Bu sebeple, tasarılar müzakere konusu olsun veya olmasın, bir genel tahriri en kısa zamanda realize etmekte sayısız malî menfaatler bulunmaktadır.

8 — Büyük emekler verilerek hazırlanmış 5 adet tasarının kısa bir dönemde kanunlaşması temenniye şayandır. Bu tasarıların görüşülmesi sırasında; Merkezî İdare ve Mahallî İdarelerin ilişkileri geniş ölçüde tartışma konusu yapılacak ve Mahallî İdarelerin maliyesi konusu da bütün teferruatı ile bir defa daha gözler önüne serilmiş olacaktır.