

Âmme Hizmetlerinin Finansmanı ve Şerefiye

Doç. Dr. Haydar Kazgan

I — ETÜDÜN GÂYESİ

Bir memlekette şehirleşme hızının artması ile âmme masraflarında, gerek bu masrafların terkihi itibariyle ve gerek mecmu olarak bir çoğalma meydana geldiği muhakkaktır. Terkip bakımından söylenmesi lâzım gelen şey birtakım âmme masraflarının hususî sektöre terki veya bunların finansmanındaki değişiklikler olabileceği gibi, masrafların çeşitlerinin artması şeklinde ifade edilebilir. Mecmu olarak masrafların artması ise, şehirleşmenin âmme hizmetlerine artan ölçüde bir talep meydana getirdiği ve bu itibarla şehirleşme ile beraber âmme masraflarının arttığı kabul edilmek suretile izah olunabilir.

Âmme masraflarının terkihinin değişmesi ve mecmu bir artış göstermesi, bu masrafların finansmanı için kullanılan vasıtaların da bu değişme ve artışa intibak etmelerini icap ettirir. Malûm olduğu üzere âmme hizmetleri cemiyeti teşkil eden bütün fertlere aşağı yukarı aynı ölçüde fayda sağlayan hizmetler telâkki edilmekle beraber, bazı hallerde gâye yine bütün cemiyetin menfaati olduğu halde, teknik veya ekonomik bazı sebepler yüzünden, bazı âmme hizmetleri hususî sektöre has usuller ve prensiplere göre tertiplenmiş olabilir; bu takdirde fertlerin bundan hususî fayda temin etmeleri normaldir, zira bu gibi hizmetlerin masrafları doğrudan doğruya hizmetten fayda görenlerin ödediği fiyat ile finanse edilmektedir.

Bu etüdde ele alacağımız mevzu, âmme icraatı dolayısıyla umumî fayda istihsali gâyesile hareket edildiği halde bazı fertlere bilhassa mülkiyet durumları dolayısıyla temin edilen hususî fayda ile bu faydanın bedelinin fertten tahsilinden ibaret olacaktır. Nitekim şehirleşmenin hızı arttığı zamanlarda, âmme masraflarının yekûnu artan bir ölçüde artmaktadır; buna mukabil adı geçen masrafların finansmanı için lüzumlu olan kaynaklar, şehirleşme ile birlikte terkip ve yekûn itibarile aynı ölçüde artırılmadığı takdirde devlet veya mahallî idarenin büyük bir finansman güçlüğü içine

gireceği ve âmme hizmetlerini ifa vazifesinin aksıyacağı şüphesizdir. İşte bu güçlüğü yenebilmek için şehirleşme ile beraber, idarenin âmme hizmeti vazifesini yerine getirirken fertlere sağladığı hususî faydaların tesbiti ve bunların bedelinin fayda gören mülk sahiplerinden tahsili icap etmektedir. Böylece umumî fayda yaratan hizmetlerin karşılığı mahallî vergiler teşkil edecek ve hususî faydalar âmme fiyatları yolu ile fertlere in'ikas ettirecektir. Şehirleşme'de bu fiyatların en önemlisi şerefiyedir.

Şerefiye mevzuunda memleketimizde hemen hiçbir şey yazılmamıştır denebilir. Bu sebeple bu etüd bir boşluğu, yeni boşluklar açmak bahasına da olsa, doldurmak gâyesindedir. Bilhassa şerefiyenin tatbikatı bakımından memleketimizde hâsıl olan tereddütleri izale edebilmek için şerefiyenin şehirlerin finansmanında büyük rol oynadığı Amerika'da yazılmış eserlerden ve Amerikan mevzuatından istifade edilmek suretile cibayetle ilgili noktalara geniş yer ayrılmıştır.

II — ŞEHİRLEŞMENİN NETİCELERİ

Şehirleşme, muayyen bir bölgede nüfusun teksifi surette birikmesi şeklinde izah edilebilir. Şehirleşmenin esas sebebi iktisadîdir, fakat sosyolojik ve siyasî sebepleri de bulunabilir. Şehirleşme, sanayileşme ile birlikte olursa sebep iktisadîdir: Sanayi merkezlerinde işgücü talebinin artması köyden şehre olan akını hızlandırır, keza ziraatin makineleşmesi köydeki işgücü fazlasının şehirlere akınına sebep olup. Sosyolojik faktör iktisadî faktörün bir neticesi olmakla beraber şehirleşmeyi sınıflaşma şeklinde kabul etmemize yardım eder. Türlü sebeplerle geniş halk kütlelerinin şehirde yaşamak arzusu da sosyolojik izaha muhtaçtır. Siyasî sebep ise, devletin bazı sebepler dolayısıyla muayyen bir şehrin büyümesine veya kurulmasına vasıta olması şeklinde mütalâa edilmek lâzım gelir. Şehirleşmenin sebepleri ne olursa olsun neticeleri aşağı yukarı aynı olacaktır. Biz burada mevzumuzla ilgili olan ve şehirleşmenin sosyal ilimler bakımından en mühim neticelerinden addedilen : 1) Rantların yükselmesi, 2) Âmme masraflarının artışından bahsedeceğiz.

1 — Rantların yükselmesi :

Fiyat teorisinde rantın, bütün istihsal faktörlerinin fiyatları bakımından mevzubahis edilebileceği kabul edilmişse de, biz şe-

hırleşmenin neticesi olarak sâdece şehir topraklarının rantının yükselmesi mevzuunu ele alacağız.

Şehirleşme ile beraber meskene, sınaî sahaya, muhtelif âmme tesislerine ve sair yerlere olan taleplerin artması, arzın yani toprağın artırılmaması sebebiyle toprak sahiplerine arsaların kullanma bedeli olarak ödenen rant, inhisar fiyatının bütün özelliklerini taşımaktadır. Böylece şehre akın devam ettiği müddetçe, arazi sahipleri hiçbir külfet çekmeden, rizikoya katlanmadan, hiçbir fedakârlıkta bulunmadan bu araziyi bina, fabrika, hastahane, park yapmak için talep etmiş olanlardan âdetâ haraç alan bir kimse durumuna girmiş olmaktadır¹.

Şehirleşme ile beraber rantın, spekülâtif arsa ve bina satışları dolayısıyla yani sunî arz ve talep yaratmak suretile artırıldığı aşığı yukarı her memlekette görülmüştür. Memleketimizde de şehirleşmenin hızlandığı son yıllarda zarfında spekülâtif faaliyetlerin rantları artırmak yolundaki tesiri hepimizce malûmdur. Bilhassa şehir topraklarının açık arttırma ile kiraya verildiği (uzun vadeli 50 - 100 sene müddetle) memleketlerde, bu artış tam mânasile, geçen asırdanberi birçok iktisatçıların ranta lâyük gördükleri «*kazanılmamış gelir*» sıfatını haklı gösteren bütün neticeleri arzeder.

Şehirleşme, liberal bir düzende arazi sahiplerine «*kazanılmamış gelir*» temin etmekle kalmayıp, adı geçen gelirlerin zamanla gitgide azalan arazi sahiplerinin elinde temerküzüne âmil olur. Bunun iktisadî neticesi büyük arazi veya mülk sahiplerinin elinde temerküz edecek olan nakdî servetlerin tekrar araziye yatırılması veya arazi spekülasyonunda kullanılmasıdır. Arzının az sayıda kimse- nin elinde bulunması tabiatile monopolist bir arzın bütün imkânlarını arzedecektir. Nitekim arazi fiyatlarının büyük arazi sahiplerinin monopol ve kontrolü altında kalması, bunların küçük arsa veya bina sahiplerinin devamlı tehdit altında bulundurmalarına sebep olmuş ve küçük toprak sahipleri zarardan kurtulabilmek için topraklarını elden çıkarmağa razı olmuşlardır. Tabîî bu mekanizmanın işleminde, spekülâtif faaliyetlerin ve bilhassa açık arttırma ile satışların rolü fazla olmuştur.

[1] L. Einaudi «La municipalisation du sol dans les grandes villes» Paris 1912, S: 9.

F. Natoli «L'imposta sull'incremento di valore del suolo urbano» Palermo 1908. S: 32. Müellif toprak sahiplerinin şehirlerde, —mitolojide MIDA'nın elini sürdüğünü altın yaptığını hatırlatarak—, ellerini dahi hiçbir yere sürmeden altın istihsal ediyorlar, diyor.

Şimdi bu iki düşüncemizi ispat için tamamen liberal olan bir düzende rantın artışına ve temerküzüne ait bazı rakkamlar vere-
lim : Rantın artışı ve temerküz hâdisesile ilgili Chicago şehrine
ait bir raporda ² belirtildiğine göre adı geçen şehirde halen en iş-
lek caddelerini teşkil eden State ve Washington caddelerinin köşe
başında bir arsa 1844 ve 2000 dolara satın alınmışken 1896'da
1.572.000 dolar kıymet arz etmekteydi. Mevzubahis arsa 90 × 81,12
yarda olduğuna göre bir yard karesi 190,92 dolar ediyor demektir.
Yine Chicago'da 1830'da, şehrin bugün merkezini teşkil eden nehir
kenarında, arsaların 1/4 akırı 20 dolarken şehirde ancak 20 nüfus
bulunuyordu ve bu para o devirde 13 günlük emek mukabilinde el-
de edilmekteydi. 1836'da aynı parselin kıymeti 2500 dolara yük-
selmişti. 1856'da altın madenlerinin keşfile 45.000 dolara yükselmiş
ve nihayet 1891'de beynelmil sergi dolayısıyla 250.000 dolar kıy-
met bulmuştur. Rapor'da bu artışın sebebi olarak nüfusun hızla
artması, arsa spekülasyonlarına müsaade edilmesi ve arsa satışla-
rının müzayede ile yapılması gösterilmektedir.

Temerküz hâdisesine gelince, yine aynı raporda belirtildiğine
göre, geçen asrın sonunda ³ Chicago'da mülk sahiplerinin şehir nü-
fusunun ancak % 1,5 teşkil eden bir kısmı mevcut bina veya arsa-
ların % 17,5 ve % 7'sini teşkil eden kısmı ise % 42'sine sahip bu-
lunuyordu. Temerküz hâdisesini Michigan şehrine ait bir raporda
daha iyi bir şekilde görmek mümkündür ⁴.

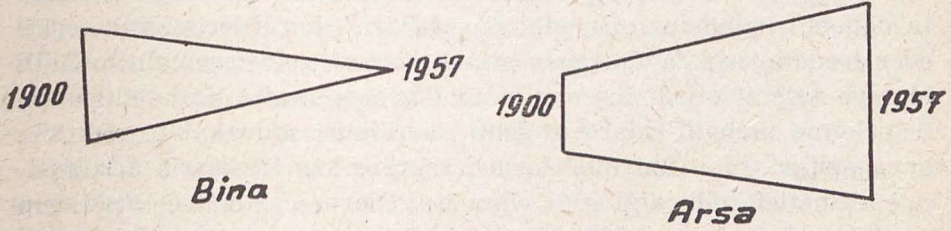
Şehirleşme ile beraber rantın yükselmesi mevzuunda açıklan-
ması gereken bir nokta mevcuttur : Kıymeti yükselen gayrimen-
kuller değil sâdece bunların arsasıdır. Bu bakımdan arsaların üze-
rinde bulunan binaların şehirleşme ile beraber kıymetinin yüksel-
mesi mevzubahis değildir. Hattâ şehirleşme bu gibi binaların ba-

[2] «Eighth Biennial Report of the Bureau of Labor Statistics of Illinois»
Springfield, 1896.

[3] Adı geçen rapordaki neticeleri misal olarak zikretmemize sebep,
memleketimizde günümüzün bir hâdisesi olan şehirleşmenin henüz etüd edil-
memiş muhtelif neticelerden rantla ilgili olan kısmı ile ilgilenecek olanlara
bir mukayese imkânı vermektedir. Ekonomimizdeki büyümenin şehirleşme ve
dolayısıyla rant üzerindeki tesirlerini araştırarak olanlar için adı geçen rapor
iyi bir rehber vazifesi görebilir.

[4] «Report of the Bureau of Labor and Industrial Statistics of the
State of Michigan» part IV. Section III, Lausing, 1892 - S: 259, aynı mülâha-
za adı geçen rapor için de tékrar edilebilir.

kım masrafını ve yıkılma masraflarını tamamen ve mecburî olarak mülk sahibine yükler. Bu itibarla binalar bakımından bir rant değil bir zarar mevzubahistir. Bu hususu göstermek için aşağıdaki şekilleri çizmek âdet olmuştur. Meselâ Boston şehrinde 1900 ile 1957 senesi arasındaki bina ve arsa kıymetlerindeki azalma ve artışlar şu şekilleri arzeder :



Şeklin bina kıymetleri göstereninde, 1957 senesinde bina kıymetinin sıfıra inmesi hâdise, yıkıcılık müessesinin bulunduğu memleketimizde sıfırdan yukarı, bulunmadığı memleketlerde ise sıfırdan aşağı, yani bir zarar meydana geldiğini ifade eden bir yorumu muhtaçtır.

2 — Âmme masraflarının artışı :

Şehirleşmenin âmme masraflarının terkinde bir değişme meydana getirdiğini söylemiştik. Âmme hizmetlerini «*Bölünebilen*» ve «*bölünemiyen*» masraflar olarak tasnif edecek olursak, şehirleşme ile beraber bölünebilen masrafların arttığını kabul etmek lâzımdır.

Bu hususu izah etmek için ilk olarak bölünebilen ve bölünemiyen sıfatlarını izah edelim. Bölünemiyen âmme masrafları, millî savunma, eğitim, sağlık ve benzer idarî ve siyasî mahiyet arzeden masraflardır, bu masraflar ödenmesi herkes tarafından mecburî olan umumî vergiler ile karşılanır. Adı geçen masraflar cemiyeti teşkil eden bütün fertlere eşit fayda temin ederler.

Bölünebilen âmme masrafları ise, ferde hususî fayda temin eden hizmetlere yapılan ödemeler veya yatırımlardır. Fertler elde ettikleri bu hususî fayda dolayısıyla bu hizmeti istihsal eden âmme işletmesine veya idareye bir fiyat öderler, bu fiyata maliye

literatüründe *âmmе fiyatları* denilmektedir⁵. Bu fiyatın ödenmesi, ancak bu fiyat karşılığı olan hizmetten faydalanan kimse bakımından mecburidir. Hususî bir fayda elde etmemiş olan kimseler bu fiyatı ödemeğe mecbur değildirlerdir. Halbuki bölünemeyen masraflarda bu mecburiyet vardır. Başka bir ifade ile bir kimse, ben militarist değilim, bu itibarla millî savunma masraflarına iştirak etmemek için vergi vermeyeceğim, diyemez.

Şehirleşme ile bilhassa bölünebilen âmmе masraflarının artmakta olduğu malûmdur. Bu gibi masrafların karakteristiğini teşkil eden ferde hususî fayda temin etmek lüzumu şehirleşmenin mahallî idareye tahmil ettiği bir vazife telâkki edilmesile, izah edilebilir. Şehirleşme mahallî idareye, şehir dahilinde münakalât, elektrik, havagazı, su, gibi tamâmile hususî sektöre has fiyatlarla arzolanacak hizmetler yüklediği gibi, yeni caddelerin açılması, eskilerin tamiri, istimlâkler, sıhhi sebepler dolayısıyla yapılması icap eden tesisler, parklar, oyun yerleri v.s. gibi âmmе fiyatlarla veya mahallî vergilerle karşılanacak hizmetlerin ifasını icap ettirir. Şehirleşmeden âmmе fiyatlarının önemi büyüktür ve mahallî vergilere nisbeten çok fazla bir nisbet arzeder. Bu fiyatlar, harçlar ve *Şerefiye*'den ibarettir.

III — MAHALLÎ İDARELER VE ŞEHİRLEŞMENİN YÜKÜ

Şehirleşmenin hızı arttığı zamanlarda, mahallî idarelerin, ifası kendilerine ait olan âmmе hizmetlerinin finansmanını öz kaynaklarla karşılamakta güçlük çektikleri görülmüştür. Bu güçlüğü yenmek için *Devlet bütçesinden yardım* usulüne başvurulmaktadır. Havagazı, su gibi tamâmile hususî sektöre has fiyatlarla arzolan. Bu çok yanlış bir harekettir ve memleketteki vergi adaletini ve sosyal adaleti ihlâl eder. Şimdi biz mahallî idarelerin şehirleşmenin hızı arttığı zaman neden bir finansman güçlüğü içine düştüklerini ve devlet bütçesine müracaatın doğurduğu doktriner ve pratik mahzurları ayrı ayrı izah edeceğiz.

1 — Mahallî idarelerin Finansman güçlüğüne sebep olan âmillер :

Umumiyetle mahallî vergiler ve harçlar, şehirleşmenin şehir ekonomisinde husule getirdiği büyümeyi takip edecek şekilde ter-

[5] L. Einaudi «Principi di Scienza della Finanza», Torino 1948 S. 24-66.

tiplenmiş bulunmadığı takdirde, şehirleşmenin hızının artması ile mahallî idarenin üzerinde bulunan âmme hizmetlerinin finansmanına kâfi gelmez, yani mahallî idare bütçeleri devamlı açık verirler. Mahallî idarenin bütçe açıklarını kapamak için, devletin elinde bulunan vasıtâ ve imkânlarla başvurması türlü sebeplerden imkânsız⁶ olduğundan bir *finansman buhranı* başgösterir ve merkezî devlet bütçesinden yardım talebinde bulunmak icap eder.

Bilindiği gibi mahallî harç ve vergilerin ekseriyeti ricî ve pek azı mütenasiptir, müterakkî olanlar ise ehemmiyetsizdir. Bu itibarla teknik bakımdan mevcut vergi ve harçların, şehir ekonomisindeki büyüme ile orantılı olarak idarenin mecmu gelirlerinde bir artış meydana getirmeleri mümkün değildir.

Oysa ki idarenin, şehirleşme ile beraber âmme hizmetlerine bu hızla mütenasip olarak ve hattâ tatbikatta görüldüğü gibi artan bir ölçüde yatırım yapması, carî masraflarını artırması gerekir; ancak bu takdirde idarenin muvaffakiyeti sağlanmış olur. Bu itibarla şehirleşmenin hızının artması ile idarenin yeni ve munzam kaynaklar bulması icap eder. Bu kaynaklar, mevcut vergi ve harçlara zamlar şeklinde olabilir, fakat bu usul çok tenkit edilmiştir. Mahallî idarelerin, mevcut vergi ve harçlar ve bu arada bilhassa âmme hizmeti fiyatlarına zam yapması halk tarafından iyi karşılanmaz. Munzam tahsisat temin edecek kaynakların daha ziyade âmme fiyatları bakımından müşteri rantlarına⁷ ve toprak rantına inhisar etmesi ve bu suretle munzam finansmanın yükünün, ödeme kabiliyeti yüksek olan kimselere ve kendilerine bir hususî fayda, yani rant gibi hiçbir emek karşılığı olmayan cinsten bir hususî fayda temin edilmiş olan kimselere yükletilmesi lâzımdır.

[6] Bütçe açıklarını kapamak için devletin elinde bulunan a) emisyon, b) istikraz, c) fevkalâde vergi, gibi vasıtâlardan mahallî idarelerin burada sıralamayı lüzumsuz addettiğimiz türlü sebeplerden dolayı istifadelerine imkân yoktur.

[7] Âmme fiyatları; 1) Monopol fiyatı, 2) Hakikî mânasile âmme fiyatları ve 3) Siyasî fiyatlar olmak üzere üçe ayrılabilir. Monopol fiyatında fertlere ödetilen fiyat hizmetin maliyetinden bütün monopol hallerinde olduğu gibi, yüksektir. Hakikî âmme fiyatlarından fiyat hizmetin maliyetine eşit, siyasî fiyatlarda ise maliyetin altındadır. Mahallî idareler tarafından monopol sistemi ile arzedilen hizmetlerin fiyatlarını derecelendirmek, yani çeşitli tarife usulüne başvurmak suretile fertlerin ödeme kabiliyetine göre bir fiyat politikası takip etmek mümkün olur. Finansman kaynağı olarak bu nevî tarifeler günümüzde büyük rol oynamaktadır. Bak: Dr. Haydar Kazgan «Sosyal Tarife» *İş ve Düşünce* Cilt XXIV, Sayı 199, Mart 1958.

Mahallî idareler, şehirleşme hızının artmasıyla beraber, geniş islahat ve inşaat hareketine başvurmak mecburiyetinde kalırlar. Yeni yollar, köprüler, kanalizasyon, parklar, sefalet yuvası haline gelen sokak ve mahallerin istimlak yolile yıkılması ve nihayet muhtelif gayelerle istimlakler yapmak meselesile karşı karşıya kalırlar. Yapılagelen bütün bu işler bütün şehrin sakinlerine müsavî bir fayda temin etmekle beraber, bazı mülk sahiplerine hususî bir fayda sağlamış olabilir. Sağlanan bu hususî fayda, rantların yükselmesine sebep olduğu gibi, doğrudan doğruya bir fayda sağlayabilir. Şöyle ki, yeni açılan bir cadde, arsa veya binaları bu caddeye bakan kimselere, —adı geçen bina ve arsaların rantını yükselteceğinden— munzam bir fayda yani rant sağlayacaktır. Bir sokağa kanalizasyon yapılması ise, fertleri devamlı şekilde yapmaları gereken bir masraftan kurtarmış olur. Bu takdirde ferde sağlanan fayda bir rant değil, fert tarafından yapılması gereken bir masrafın, mahallî idarece yapılmış olmasından mütevellit faydadır. İşte bu gibi masrafların şehirleşme ile beraber, gittikçe büyüyen bir hızla artması, idarenin bunları karşılamak için «*hususî fayda*»nın bedelini fertten tahsil etmek prensibine göre hareket etmesini icap ettirecektir. Ancak bu suretle adı geçen finansman âdilâne ve gerektiği gibi ifa edilmiş olabilir.

2 — Şehirleşmenin Devlet bütçesi yolile finansmanı :

Devlet bütçesinden yapılan yatırım ve masraflar, bütün vatandaşların menfaatile ilgili olmak lâzım geldiğinden, muayyen bölgelerde veya bir şehirde ikamet edenlere diğerlerine nisbeten daha fazla menfaat sağlanması, bütçenin «*millî*» bir müessese oluşunu ihlâl eder. Bütçede görülen masraf ve yatırımların verim ve faydalarının bütün millete in'ikâsı lâzımdır. Bu itibarla «*Millî*» lik sıfatı izaha muhtaçtır. Şöyle ki, muayyen bir şehrin imarı için devlet bütçesi yolile bazı masraf ve yatırımların yapılması neticesinde bütün vatandaşların bir fayda istihsal edecekleri kabul edilmek lâzımdır. Bazı millî âbidelerin yapılması, tamiri ve bunlarla ilgili istimlakler bakımından bu fikir kabul edilebilirse de, kanaatimizce bu ancak bir istisna teşkil eder ve devlet bütçesinin mahallî idarelere ait işlerde bir finansman vasıtası olarak kullanılmasını bir kaide haline getiremez. Bilhassa mahallî idarenin şehirleşme ile beraber izah ettiğimiz gibi, artırılması mümkün olan varidat kaynaklarını türlü sebeplerden dolayı kullanmadan, başka bir ifade ile

imkânlara rağmen âciz duruma girerek devlet bütçesine müracaatı asla kabul edilemez. Devlet bütçesinin varidat kaynağı olan umumî vergilerin, hususî maksatlar için, yani sâdece memleketin bazı bölge veya şehirlerinin «millî» sıfatını haiz olmayan işleri için tahsil edilmiş olması vergi adaletini ihlâl edici bir durumdur⁸.

IV — ŞEREFİYE'NİN TEORİK İZAHI

İdarenin âmme masrafları ve yatırımları yolile fertlere hususî birtakım menfaatler sağladığını ve bunların rant veya muayyen bir masrafın veya yatırımın fert tarafından yapılması lâzımken, idare tarafından yapılması neticesi hususî bir fayda ile tecelli ettiğini söylemiştik. İşte fertlere rant veya diğer bir nev'i menfaat sağlayan bu âmme icraatının idare tarafından tekrar aynı fertlere bir yük tevcih edilmek suretile kısmen, aynı ölçüde veya fazlasıyla ödetilmesi, şerefiye adını alan ve şimdilik vergi sıfatını vereceğimiz bir finansman vasıtasile mümkün olmaktadır.

Netice itibarile şerefiyenin karşılığı toprak rantı ve ferde sağlanan diğer hususî bir menfaat olduğuna göre, adı geçen verginin maliye literatüründe bir rant vergisi ve bir fiyat olarak mütalâasını icap ettirmiştir. Bu itibarla biz de bu ayırmaya göre izahımızı tamamlamaya çalışacağız.

1 — Rant vergisi olarak şerefiye :

Bir gayrimenkule şerefiye adı verilen bir mükellefiyetin yükletilmesi için bu gayrimenkulle ilgili bir âmme icraatının yapılmış olması icap eder. Yapılan bu masraf veya yatırım neticesi mevzu bahis gayrimenkulün kıymeti yükseldiği takdirde, bu yükseliş neticesi idare şerefiye almak hakkına sahip olur. İdare tarafından yapılan masraf veya yatırıma nazaran gayrimenkulün kıymeti çok daha fazla yükselmiş bulunuyorsa aradaki fark gayrimenkulün sahibine sağlanan rantı teşkil eder. Bu takdirde, şâyet şerefiye masraftan başka ayrıca bu rantın bir kısmını veya tamamını ihtiva ediyorsa, bu takdirde aynı zamanda bir rant vergisi mevzubahis olur ve şerefiyenin rantla ilgili bir vergi olduğunu kabul etmek lâzımgelir.

[8] E. Morselli «Corso Di Scienza delle Finanze» Padova 1953 S: 298.

Şerefiye konabilmesi için, hususî bir fayda sağlayan bir âmme icraatının bulunması şarttır. Bu fayda rant şeklinde tecelli etmiyebilir. Ayrıca hususî bir fayda sağlanmaksızın da bir şehirde umumî âmme hizmetlerinin artması veya psikolojik bazı sebepler dolayısıyla ranklar yükselebilir. Umumî bir rant vergisi bütün rantlara şâmilidir. Halbuki şerefiye için hususî bir âmme icraatı şarttır. Başka bir ifade ile, bir gayrimenkule veya bir sokakta bulunan bütün gayrimenkullere muayyen bir âmme icraatı dolayısıyla hususî bir fayda sağlanmış olmak lâzımdır. Şâyet bu sağlanan fayda neticesi sâdece mevzubahis gayrimenkullerin rant kıymetini yükseltmişse ve şerefiyenin yükselen bu rantın hepsini veya bir kısmını ihtiva etmesi vergi adaletini ihlâl etmiyecektir. Fakat hususî bir fayda temin etmekle beraber şehirleşmenin hızı ve umumî âmme hizmetlerinin artışı dolayısıyla rantları yükselmiş bulunan gayrimenkuller ayrıca bir rant vergisine tâbi tutulmadıkları takdirde; aynı şehirde şerefiye sebeble vergiye tâbi olan gayrimenkullere kıyasla imtiyazlı bir muameleye tâbi tutulmuş olacaktır ki, bu tabîî umumiyet kaidelerini ihlâl etmesi dolayısıyla, şerefiyenin gayriâdil neticeler meydana getiren bir vergi olmasına sebep teşkil edecektir. Bu itibarla şerefiye bir rant vergisi şekline konduğu takdirde, aradaki bu ikiliği telâfi etmek üzere tedbir almak doğru olacaktır.

Şerefiyenin sebep olduğu bu ikiliği telâfi için; a) şerefiyenin sâdece yapılan masraf veya yatırıma eşit olması, b) rantı da havi bulunduğu takdirde muayyen müddet içinde (15-20 sene) şehirde rantı yükselen büyük binaları sebepli, sebepsiz şerefiyeyi icap ettirecek âmme onarım veya yatırımından faydalanmış addederek mevcut bütün binaları şerefiyeye tâbi tutmuş olmak, c) Şerefiyeyi umumî bir rant vergisi ile tamamlamak lâzım gelecektir.

Yukarda verdiğimiz izahattan anlaşıldığına göre şerefiyenin rant vergisi olarak kabulü ve bu suretle bir gayrimenkul sahibine sağlanan ve rant şeklinde tecelli eden menfaatin idareye maliyetinin üstünde bir kıymette olması, umumiyet ve vergi adaleti kaidelerini ihlâl edecektir. Zira bu takdirde, sâdece şerefiye dolayısıyla mükellefiyet yükletilen gayrimenkul sahiplerinin «kazanılmayan gelir» leri vergilendirilmiş olacak, buna mukabil şerefiyeyi icap ettirmeyen gayrimenkullerin sahiplerine bahsettikleri aynı sıfatı haiz rantlar vergiye tâbi tutulmamış olacaktır.

2 — *Bir fiyat olarak şerefiye :*

Şerefiye, idare tarafından ferde, neticesi ne olursa olsun sağlanan hususî menfaatin idareye olan maliyetine eşit olursa, bir fiyat'tan bahsetmek lâzımdır. Bu eşitlik kat'î değildir, takribî ve vasatî bir eşitliktir. Fert bu takdirde gayrimenkulü için sağlanan hususî bir menfaatin karşılığını ödemiş olmaktadır⁹. Yalnız ödetilen bu fiyatın hususî fiyatlardan farkı :

a) Hususî fiyata nazaran yüksek, b) mecburî olarak ödetilen yani vergilere has müeyyidesi bulunmasıdır.

Bilindiği gibi devlet kötü bir müteşebbisdir, idarenin muayyen bir işi ifa ederken yapmağa mecbur kalacağı masraf, aynı işin bir hususî teşebbüs tarafından yapılması halinde yapılacak masraftan yukarı bir seviye arzedecektir. Bu husus bilinen birşey olduğu için fazla birşey söylemeyeceğiz¹⁰.

Şerefiyenin bir fiyat olmasına rağmen, diğer âmme fiyatlarından farkı ve vergilere benzeyen tarafı, mecburî olarak ferde ödetilmesidir. Muayyen bir onarım işine karar veren idare, bu onarımdan hususî fayda görecektir. Rızasını almaksızın icraatta bulunur ve icraatla beraber şerefiyenin vergilere has tahsilât usullerile ödenmesini ister. Maamafih idarenin bu husustaki kararları tahdit edilmiş ve bazı hallerde fayda görecektir. Fertlerin de iştirak ettiği bir komisyonun kurulması ve onarım kararlarının bu komisyonca alınması kabul edilmiştir¹¹.

Şerefiyenin bir fiyat olarak kabulü bilhassa istimplâkler dolayısıyla hasıl olan bir durumu izahı icap ettirir. İstimlâk dolayısıyla rantların yükseldiği kabul edilerek şerefiye bir rant vergisi olarak mütalâa edilmektedir. Halbuki bu fikir tamamen yanlıştır, şâyet rant vergisinin bütün icaplarını taşıyorsa evvelce de söylediğimiz gibi istimplâk yapılmaksızın, yani şerefiyeyi icap ettiren bir hâdise vuku bulmadan da rantlar yükselmekte olduğundan, umumiyet kaidesi ve dolayısıyla vergi adaleti ihlâl edilmiş bulunacaktır. Halbuki şerefiye ferde, daha doğrusu ferdin mülküne hususî bir hiz-

[9] William O. Winter «The Special Assesment To Day, With Emphasis On The Michigan Experiance» Michigan 1952. S: 18.

[10] Aynı eser s: 20. Müellif bu sebeple Michigan'da şerefiyeyi icap ettiren onarımların idare ve fertler arasında bir anlaşma neticesi hususî teşebbüse devredilmek suretile bu mahzurun önlendiğini yazmaktadır.

[11] Aynı eser, S: 20.

met karşılığı ve yapılan hizmetin maliyetine eşit olan bir fiyattır. Hizmet maliyeti ile kastettiğimiz idarenin istimplâk için ödediği meblâğ artı veya eksi istimplâk edilen binaların yıkılma masrafı veya yıkıcıdan tahsil olunan bedeldir. Şerefiyenin bu maliyeti geçmesi halinde bir rant vergisi mevzubahistir. Oysa ki, kaide olarak adı geçen maliyet istimplâk dolayısıyla hususî bir fayda temin etmiş olan gayrimenkullere tevzi edilir. Yine vergi adaletile ilgili olarak ilerde göreceğimiz gibi, bir gayrimenkule ödetilen şerefiye, bu gayrimenkulün tapu kıymetinin, başka bir ifade ile istimplâk yapılmadan havi bulunduğu kıymetin en fazla % 30 veya % 40 olarak kabul edilmiş bulunduğundan, istimplâk bedelinin şerefiye olarak mükelleflere in'ikâsı bu haddi aşması icap ettiği takdirde, aradaki fark umumî mahallî vergiler veya harçlar ile kapanır. Netice itibarile bir istimplâk dolayısıyla ana caddeye açılan veya bir parka bakan bir gayrimenkulün bu istimplâkten, istimplâk görmeyenlere nazaran hususî bir fayda istihsal ettiği ve bunun bedelini ödemesi hiçbir zaman bir rant vergisi telâkki edilmemek lâzımdır. Yeter ki adı geçen bedel yukarda söylediğimiz esaslara göre tâyin olunsun.

Şerefiyenin vergiden farklarına gelince, bu hususta çok şey söylenmiştir. A. Smith, Bastable ve Seligman gibi klâsik iktisatçıların bu husustaki fikirleri, bilhassa sonuncusunun yaptığı ayırma, günümüzde şerefiyenin rant vergisi şeklinde mütalâa edilmesinin yanlış olacağını ispata kâfidir. A. Smith ve Bastable şehirleşme ile beraber umumî olarak âmme masraflarının artacağını kabul ederek bütün bina ve arsalardan umumî bir rant vergisi almak lüzumundan bahsetmektedirler. Dolayısıyla şerefiyenin hususî fayda karşılığı olduğunu ve ancak yapılan hizmet bedeline eşit veya mütenasip olabileceğini iddia etmektedirler¹². Seligman ise vergi ile şerefiye arasında beş fark bulmaktadır :

1 — Şerefiye ölçülebilir bir menfaatin karşılığıdır, halbuki vergilerde ferde sağlanan hizmetlerin umumiliği sebebiyle devlet tarafından arzedilen faydanın ölçülmesi mevzu bahis olamaz. Müellif burada bölünebilir ve bölünemeyen devlet masrafları ayırma-

[12] Ernest Herman Hanne «Special Assesment Theory And Practice Reference To Chicago» Chicago 1930, S: 14. Adı geçen doktora tezi bin sayfalık hacmile şerefiye hususunda geniş malûmatı havidir.

sını yapıp böylece şerefiye ile vergi arasındaki farkı belirtmek suretile yaptığımız tarife uymuş olmaktadır.

2 — Şerefiye muayyen bir mahalde yapılan islahatın karşılığıdır, halbuki vergilerde bu şekilde bir muayyenlik veya tahdit yoktur.

3 — Vergiler müterakki veya mütenasip olabilir, halbuki şerefiyeler sâdece mütenasip olabilir.

4 — Şerefiye karşılığı idare ferde hususî bir hizmet sağlamıştır, halbuki vergi yolile böyle hususî bir hizmetin sağlanması mümkün değildir.

5 — Verginin gâyesi carî devlet masraflarını karşılamaktır, buna mukabil şerefiyenin karşılığı yatırımdır¹³.

Bu ayırmaya bazı ilâveler yapmak suretile aradaki farkları daha iyi bir şekilde belirtmiş olacağımızı zannediyoruz. Vergiler bilindiği gibi, devletin hakimiyet kudretine dayanırlar, halbuki şerefiyelerde bir akit mevzubahis olduğu iddia edilmektedir¹⁴. Başka bir ifade ile şerefiyede fertle idare arasında karşılıklı bir münasebet ve bağ kurulmuş olmaktadır. Ayrıca gelir vergilerde mükellefiyet şahıslara yükletildiği halde şerefiyede bu yük mülkündür. Şerefiye bir defaya mahsus alındığı halde vergilerde devamlılık esastır. Vergileri kanunlar tanzim ve tâyin eder, şerefiyenin ise dayandığı prensip kanun olmasına rağmen ekseri memleketlerde kazâî organlar tarafından tâyin edilmektedir.

Vergi mükellefi ödeyeceği verginin miktarını önceden bilir, halbuki şerefiyelerde bu miktar itiraz ve temyiz edilebildiğinden önceden kat'i olarak tâyin edilemez. Ayrıca Amerika'ya mahsus fakat çok mühim bir fark daha bulunmaktadır : Bir fert idare tarafından yapılan islahat veya onarım hareketinden zarar görmüş

[13] A. Seligman, «Essays in Taxation» S: 282 - 292.

[14] E. H. Hanne, zikredilen eser, s: 19, müellife göre bedeli şerefiye ile ödenecek olan nafia ve onarım işlerinde idare ile fertler arasında şibih akit nev'inden bir anlaşma olduğu kabul edilebilir. Ferdin bu akde rızası hilâfına iştirake mecbur tutulması tam bir akitten bahsetmemize imkân vermemektedir. Mamafih bazı hallerde, meselâ Amerika'da olduğu gibi şerefiyeyi icap ettiren onarım veya nafia işi idarenin müdahalesile hususî bir şirkete devredilmiş olursa ve adı geçen işin faydalı olduğuna kanaat getirmek suretile bütün mükellefler iştirak etmiş bulunduğu takdirde, fertler ile hususî şirket arasındaki mukavele tam bir akit şeklini alabilir. İdarenin buradaki rolü, şerefiyenin tahsili ve hasılatın şirkete tesliminden ibaret kalacaktır.

ise şerefiye ödemek şöyle dursun, idare aleyhine zarar ve ziyan dâvası açabilir¹⁵.

V — HUSUSÎ MENFAATİN TÂYİNİ

Şerefiyenin kaide olarak hususî bir menfaatin karşılığı olması lâzım geldiğini söylemiştik. Devlet veya mahallî idareler tarafından gerek doğrudan doğruya ve gerek işin bir hususî teşebbüse devri suretile yapılan onarım veya inşaat bir gayrimenkule herhangi bir şekilde iktisadî kıymeti olan bir hususî menfaat sağladığı takdirde mevzubahis onarımın veya inşaatın masrafı için idarenin gayrimenkul sahibine rüca hakkı bu kimseden bir şerefiye talebi şeklinde tecellî etmektedir.

İşte bu netice, yani masrafın fertten tahsili için ferde sağlanan menfaatin tâyinini icap ettirir. Zira yapılan masraf ferde hiçbir menfaat sağlamamış bulunuyorsa sırf masraf yapıldığı için şerefiye tahsil edilemez. Bu çok mühim bir noktadır ve idarenin rücu hakkı ancak ferde hususî bir menfaatin tâyin edilmiş olduğuna dair kazaî mahiyette bir kararın bulunması veya ferdin bizzat şahadeti ve tasdiki lâzımdır.

Şerefiye ile ilgili menfaatin tâyini için ilk evvelâ *hususî menfaat* ile umumî menfaat arasındaki hududu tâyin etmek lâzım gelecektir. Zira her yapılan onarım veya inşaat her iki nev'i menfaatle de ilgili bulunması normaldir. Şerefiye ancak hususî olan menfaatin karşılığı olabileceğinden faydanın tâyini bahsinde ilk olarak bu ayırmadan bahsetmek yerinde olacaktır.

[15] Şerefiye ile prensip olarak fayda görenin, faydanın istihsali için lâzım gelen masrafa iştirak etmesi kabul edildiğine göre, acaba yapılan nafia işinden veya onarımdan zarar görmüş olanların zararı ne olacaktır? Tazmin edilmek lâzım mıdır? Bu meseleye ait en yerinde misali maruf İtalyan Maliyecisi L. Einaudi vermektedir. Adı geçen iktisatçıya göre bir binanın önündeki yolun yapılması bazan, bir hattâ iki sene sürebilir, yazın toz, kışın çamur bina sâkinlerini devamlı şekilde rahatsız eder ve kiracılardan bazıları sırf bu sebepten evi terkedebilirler. Bu takdirde ev sahibi bir ziyana girmiş olmaktadır. İdarenin bu zararı tazmini lâzım mıdır? Değil midir? Müellif her nedense bu suale menfi cevap vermektedir. Kanaatimizce bu kararın tesbiti güç bir mes'ele olduğu için, tazminat suiistimale uğrayabilir. Fakat aslında bu zararın, hiç olmazsa aynı binanın yapılan onarım sebebiyle ödeyeceği şerefiyeden tenzil edilmek lâzımdır. Bak: L. Einaudi «Principi di Scienza della Finanza» Torino 1948, S: 86 - 87.

1 — *Hususî fayda ve umumî fayda münasebeti :*

Bilindiği gibi faydanın tâyini takdirî yolla yapılmaktadır. Bu itibarla hususî fayda diye kabul edilen rakkam gerçek faydaya eşit olması ancak bir ihtimal olarak kabul edilebilir. Bu mahzuru önlemek için ekseriya yapılan masraf önceden takdir edildiğinden fayda ile beraber iki takdir unsuru arasındaki nisbetin tâyini cihe-tine gidilmektedir. Böylece her iki rakkam da aynı zamanda ve aynı kimseler tarafından takdir edildiğinden ve ehemmiyetli olan sâ-dece ikisinin arasındaki nisbet olduğundan, yapılan masraf ile temin edilen fayda arasında takdirden mütevellit bir yanılma karşılık-lı olarak ifna edilmiş olacaktır. Fayda ile masraf arasındaki nispet şerefiyeyi tâyin etmek bakımından mühimdir : Şerefiyeyi faydaya eşit kılsak ve yapılan masraf faydadan aşağı olursa aradaki fark rantı teşkil edeceğinden şerefiye rantı da havi bulunan bir vergi olacaktır. Şâyet şerefiye masrafâ eşit olursa faydanın masraftan aşağı olması halinde ise şerefiyenin bir fiyat olmak hassası kaybolacak ve vergi mahiyetini alacaktır. Görülüyor ki, fayda ile masraf arasındaki fark veya nisbet şerefiyenin esas prensibi ile alâkalı bulunmaktadır, bunun için faydanın tâyininde masrafın da nazarı itibare alınması ve bu suretle şerefiyenin tâyinine gidilmesi lâzımdır.

Şerefiyenin hususî fayda ile münasebeti, faydanın hususî veya umumî olarak ikiye ayrılmasile de izah edilebilir. Şöyle ki, meselâ bir yol yapılsa bu yolun faydası umumidir, fakat daha ziyade yolun kenarına düşen evlere faydası dokunacaktır. Bu itibarla bir şehirde her gün, yani devamlı surette yol yapılsa *umumî fayda* azalacak ve *hususî fayda* çoğalacaktır¹⁶. Bunun için bir şehir kuruluş halinde iken umumî vergilerin ve bilâhare şerefiyenin rolü büyük olacaktır. *Şehir plânının* yapılmasile beraber finansman durumu ele alınırken bu hususun nazarı itibare alınması, finansmanın muvaffak olabilmesi için şarttır. Şehir kuruluş halinde iken hususî fayda umumî faydanın içinde kaybolduğundan, hususî fayda mülâ-hazasile şerefiye alınmaz, alındığı takdirde şerefiye bir vergi mahiyetini alır ve tâbi umumî bir rant vergisi mahiyetinde olamiyacağından vergi adaletini ihlâl edeceği muhakkaktır. Umumî fayda ile hususî fayda arasındaki münasebet birinin ötekile tam anlaşılması şeklinde de tecelli edebilir. İdare yaptığı herhangi bir onarım veya inşaatı dolayısıyla muayyen bir masrafla karşı karşıyadır, bu

[16] W. O. Winter, zikredilen eser, S: 59.

masrafın sâdece hususî veya sâdece umumî menfaatle ilgili bulunması kaide olamaz. Yapılan muayyen bir iş bazı kimselere hususî fayda yaratırken umumun menfaatine de olabilir. Bu itibarla muayyen bir onarım veya inşaat işine yapılan masrafın şerefiye olarak tahsil edilecek kısmı hususî menfaatle ilgili olduğundan şerefiyenin matrahını tâyin için yapılan masraftan umumî faydayı tenzil etmek icap edecektir. Meselâ muayyen bir caddenin açılması dolayısıyla yaratılan fayda sâdece bu caddeye bakan binalara değil umuma da ait olacaktır. Bu caddeden hergün geçen binlerce insan ve nakil vasıtası masrafın umumîlik nisbetini tâyin edebilir. Ayrıca hususî faydanın ölçülmesiyle yapılan masraftan umumî fayda elde edilebilir. Netice itibarile aşağıdaki formüller kullanılabilir :

- 1 — Takdir edilen mecmu masraf — Hususî fayda = Âmme faydası.
- 2 — Takdir edilen mecmu masraf — Âmme faydası = Hususî fayda.

Bu formülün anlaşılacağı üzere idarenin elinde masrafı dağıtmak bakımından geniş selâhiyet olduğu takdirde, her iki nev'i faydanın hesabı daima şerefiye ödeyenlerin aleyhine olacaktır. Vergiler masraflara göre artırılmayacak kadar değişmez bir bünyeye sahip olduklarından idare açıklarını şerefiye ile kapatmak yoluna gidecektir. Bunu önlemek için hususî fayda ve şerefiyenin cibayete ilgili dâvaların adlî dâvalar gibi muamele görmesini, idarî kaza yoluna gidilmemesini temin etmek lâzımdır. Bu takdirde bazı memleketlerde olduğu gibi yapılan masrafın daima umumî faydası bulunacağı prensibinin tatbikine imkân olmakta ve şerefiyeler hususî fayda istihsali gâyesile ihdas edilmiş buldukları halde, yapılan onarım veya inşaatın masrafının ancak bir kısmını teşkil etmekte, aradaki fark umumî vergiler ile kapanmaktadır.

2 — *Hususî menfaatin tâyini metodları :*

Hususî menfaatin tâyini herşeyden evvel menfaat sahasının tesbitini icap ettirir. Yapılan onarım veya inşaat muayyen bir saha içinde bulunan binalara veya arsalara müsavî veya ekseriya olduğu gibi gayrimüsavî şekli bir fayda temin edecektir. Bu itibarla sahanın tesbitinden sonra faydanın, yani mecmu hususî faydanın taksimi meselesi ortaya çıkar. Burada açıklanması gereken nokta adı geçen sahanın dışında kalan ve fakat diğerlerine nazaran dü-

şük bile olsa fayda temin etmiş olan bina ve arsaların durumudur. Bu hususta ileri sürülen iddiaya göre¹⁷ ikinci derecede fayda gören bina ve arsalara, mecmu masrafın şerefiye şeklinde dağıtılması, şerefiyeyi bir rant vergisi haline koyacaktır. Bu itibarla mecmu hususî faydanın tâyininde fayda sahasının tesbiti vergi adaleti bakımından mühimdir.

Mecmu hususî faydanın tesbitinden sonra, hususî faydaları tâyin edebilmek için çeşitli metodlar kullanılmaktadır. Umumiyetle bu metodlar şunlardır :

a) *Bina veya arsanın caddeye bakan kısmının genişliğine nisbeten faydanın tâyin metodu :*

Mecmu hususi faydanın her gayrimenkule ait kısmını tâyin için en çok kullanılan metod, bina veya arsasının caddeye bakan kısmının genişliğine göre taksim esasına dayanır. Karşılığı şerefiye ile sağlanan aşağı yukarı bütün nafia işlerinde bu metod kullanılır. Bu itibarla ana lâğımı, ana su borusu, yaya kaldırımı, parke ve asfalt inşaatından mütevellit masrafların ferde menfaat sağlamış olan kısmı, muhtelif gayrimenkullere, adı geçen usulle dağıtıldığı söylenebilir. Adı geçen metodda, esas caddeye bakan genişlik olmakla beraber caddeye bakmayan, yüzü olmıyan bina veya arsalar bakımından inşaat yerine olan mesafe nazarı itibare alınması tadilâta uğramaktadır. Keza iki caddeye yüzü olan yan köşe başı teşkil eden gayrimenkuller, adı geçen usulün tatbikile fazla yük altına düşecekleri mülâhazası ile, bunlar için tenzilât kabul edilmektedir. Meselâ caddeye bakan muayyen bir kısım nazarı itibara alınmamaktadır. Genişlik metre olarak hesap edildiğine göre prensip olarak şu kadar metrenin hesaba katılması kabul edilmektedir.

Mevzubahis metodun ikinci bir şekli, sâdece caddeye bakan yüzün değil, derinliğinin de hesaba katılması suretile ele alınmıştır. Bu usul bazı hallerde daha âdildir ve standart olarak muayyen bir yüz ölçümü esasının kabulü ile işi daha pratik bir hale koyar. Meselâ Amerika'da Detroit'de bir kadem genişlik (caddeye bakan) ve 100 kadem derinlik birim olarak kabul edilmiş ve mecmu hususî fayda bu şekilde tevzi edilmiştir. Keza, meselâ yine Amerika'da Michigan eyaletinde yaya kaldırım ve cadde inşaatına ait şerefi-

[17] Aynı eser, S: 26.

yenin hesabında bir kadem genişlik ve elli kadem derinlik için bir dolar ödetme usulü kabul olunmuştur¹⁸.

Üçüncü bir şekil ise, parsellerin gayrı müsavi oluşundan dolayı meydana gelen karışık hesap şeklini bertaraf için kullanılmaktadır. Bu üçüncü şekle göre, bütün parseller üçgen veya hem üçgen hem de dörtgenlere ayrılmak suretile gayrı muntazam yani iki nev'i şekilden birine benzemeyen parsellerin caddeye bakan yüz esasına göre işliyen metodun tatbikine imkân verecek hale sokulmaktadır. Böylece, gayrı müsavi olan parseller müsavi şekillere bölününce, her şekil için kabul edilecek olan kıymetin takdiri ile mesele halledilmiş olacaktır. Başka bir ifade ile, mecmu hususî fayda bu faydanın hudutları içinde bulunan üçgen ve dörtgenlere taksim suretile beher parselin istihsal ettiği fayda elde edilmiş olacaktır. Bu şeklin Michigan eyaletindeki tatbikatında, mecmu hususî fayda dört dereceli bir tablo çizilmek suretile dağıtılmıştır. Bu tabloya tarife demek daha doğru olacaktır. Zira her tablo, mevcut parsellerin sınıfını ve caddeye bakan genişlik esasına göre elde ettiği mecmu faydayı ve dolayısıyla şerefiye miktarını göstermektedir.

Birinci tablo dörtgen şeklindeki parsellere aittir. Bu tablo esas tarifeyi göstermektedir. Diğer üçü ise şekil bakımından gayrı müsavi olan parsellerin bu esasa göre tasnifinden ibarettir. Bu üç tabloyu birbirinden ayıran değişik şartlarıdır :

İkinci tablo ancak uçları caddeye bakan üçgen şekline konulmuş parsellere aittir.

Dördüncü tablo tamamen caddeye hiç yüzü olmıyan parsellere ait kılınmıştır.

Caddeye hiç yüzü olmıyan parseller bakımından adı geçen metodun tatbikinde, inşaat yerine olan mesafe kıstası kabul edilmiştir. Mesafe uzaklaşırsa fayda da azalacaktır. Fakat bu husus bir kaide değildir : Bir caddenin tramvay, trolleybüs, metro güzergâhı haline getirilmek üzere tâdili bir bakımdan caddenin her iki kenarındaki binaların mesken olarak kullanılanlarına bir fayda değil bir zarar tahmil edeceğine söylenebilir. Şâyet adı geçen güzergâh, caddenin bir işyeri haline getirilmesine sebep olacak iktisadî âmilleri beraber getirmeyecek olursa, umumî olarak bu caddeye bakan parsellerin adı geçen inşaatın fayda görecekleri şüphelidir. Bu itibarla muayyen bir inşaatın şerefiye ile karşılanması proje-

[18] W.O.Winter, zikredilen eser, S: 146 - 147.

sinde bu hususun iyice nazarı itibare alınması lâzımdır. Amerika'da bu yüzden bazı caddelerde trafiğin ziyadeleşmesi sebebiyle, meskenler sefalet yuvası haline gelmişlerdir.

Umumiyetle mesafenin ölçülmesi için kullanılan metodlar iki zıt şekle dayanır. İnşaatın yapıldığı caddeye açılan yollar üzerinde bulunan binalar bakımından binalardan inşaatın yapıldığı caddeye giden yol uzunluğu birinci şekli, inşaatın yapıldığı caddeye açılan yolların hesaba katılmadan bina ve arsanın inşaat yapılan caddeye paralel çizmek suretile aradaki mesafe ikinci şekli teşkil eder.

Kaide olarak mesafe kıstası caddeye bakmayan ve bir yüzü dahi caddede olmıyan binalar için tatbik olunmaktadır. Başka bir iddiaya göre caddeye hiçbir yüzü olmayan binaların şerefiye ödemeleri lâzım gelmektedir. Fakat şayet yapılan inşaat veya onarımdan adı geçen durumda bulunan binalarda hususî bir fayda sağlamış bulunuyorlarsa böyle bir muafiyet kabul edilemez.

b) Faydanın bina veya arsanın parsel yüz ölçümüne göre tâyini :

İkinci bir metod, yapılan onarım veya inşaat dolayısıyla hâsıl olan hususi, umumi faydayı mevcut arsa ve binaların parsel yüz ölçümüne göre dağıtmak usulüdür. Bu usul yüz ölçümü fazla olan parselin aynı şekilde fazla bir fayda istihsal ettiği prensibine dayanır. Bu metod âdil görünmediği için, kullanılmamakla beraber toprağın metrekare esasına göre kıymet biçildiği hallerde en doğru usul olarak kabul edilmektedir. Sanayi ve bostan sahalarında su getirme ve yol açma inşaatları sebebiyle konulan şerefiyelerde bu usule başvurmak âdil ve makûl karşılanmaktadır. Bu gibi hallerde, arsaların yüzünün caddeye bakması, istihsal edilen hususi menfaati ölçmek için âdil bir ölçü olmadığından, metrekare usulünün üstünlüğü kabul edilmektedir. Zaten bu gibi arsaların fiyatı da, daima metrekare usulü ile tâyin edilmektedir.

e) Faydanın bina veya arsanın kıymetine göre tâyin metodu:

Bu metoda göre, istihsal edilen hususî faydanın bina veya arsanın kıymetinin muayyen bir yüzdesine eşit olacağı kabul edilmektedir.

Bu usul tarihte kullanılmış ve devamlı itirazlara sebebiyet verdiği için terk edilmiştir. Ezcümle yapıla gelen itirazlar şu sebepten ileri gelmekte idi :

a) Bina veya arsanın kıymetinin takdiri, takdir ameliyelerine önem vermiş olan ünlü vergi sistemlerinde dahi âdil neticeler vermemiştir.

b) Takdir edilen kıymet ekseriya bina veya arsanın carî kıymeti değil, tarihî ve «vasatî» kıymetine eşit tutulmuştur.

c) Yapılan bir inşaat veya onarımdan elde edilen faydanın kıymetinin muayyen bir yüzdesine eşit olması fikri kabul edilemez. Zira bir binanın veya arsanın kıymetinin yüksek olması, yüksek bir hususî fayda istihsal etmiş olmasını temin etmez. Bilhassa kullanılmayan arsalar ile kullanılan arsalar veya binalar arasında hususî fayda istihsal etme ölçüsü olarak kıymet nazarı itibare alındığı takdirde, arsa olarak kıymeti bulunan fakat yapılan onarım veya inşaatın (lâğım veya kanalizasyon gibi) hiçbir fayda istihsal etmemiş bulunan terkedilmiş veya kullanılmayan bir arsaya ödetilecek şerefiyenin haksız bir iktisaptan başka birşey olmayacağı iddia edilmektedir.

ç) *Faydanın doğrudan doğruya takdirî yolla tâyini metodu :*

Bu metod kazaî bir karar neticesi faydanın tâyin edilmiş olmasına dayanır. Başka bir ifade ile fertler herhangi bir metotla kendilerine ait kılınmış olan şerefiyeye itiraz edebilir ve takdiri yapan idareye karşı dâva açabildikleri takdirde mahkemenin vereceği kararın takdir edilen kıymetin altına düşmesi (üstüne çıkmıyacağı makûl bir sebeptir) faydanın takdirî yolla tâyin edilmiş olması mânasına gelir. İdare, elde edilen hususî faydayı herhangi bir metotla tâyin ettikten sonra, mahkemece faydayı gösteren rakamın tâdili, kullanılan metodu hükümsüz kılıp mahkemenin veya hâkimin kanaatine istinad eden doğrudan doğruya takdir usulünü hâkim kılar.

Amerika'da bazı hallerde kullanılan metotlara yapıla itirazları haklı bulan hakimlere takdir yolunu kullanabilmek için geniş selâhiyetler veren kanunlar mevcut bulunmaktadır.

d) *Faydanın her parsele müsavi surette bölünüşü metodu :*

Mecmu hususî faydanın hususî faydaları istihsal etmek üzere mevcut parsellere müsavi şekilde bölünmesi en çok tavsiye edilen metoddur. Böylece yapılan onarım veya inşaatın her parsele aynı hususî faydayı temin etmiş olduğu kabul edilir ki, bu bilhassa kanalizasyon, su yolu, parke v.s. gibi şerefiye ile karşılanacak onarım

ve inşaat işleri için gâyet elverişli ve iktisadî addedilmektedir. Bil-hassa parsellerin gayrı muntazam olduğu hallerde caddeye bakan yüz metodu başta olmak üzere diğer metodlar çok güç ve ihtilâflara yol açan birer usul oldukları görüldüğü için, adı geçen metod tercih edilmektedir. Amerika'da Michigan eyaletinde bu metodun diğerlerine tercih edildiği görülmektedir. Fakat tapu kayıtlarındaki parsel esasının kabul edilmesi bu parsellerin büyüklükleri, yapılan onarımdan aynı nisbette istifade edilmiş olması ihtimalini zayıflatabilir.

Bu itibarla adı geçen metod bazı hallerde tadile uğramakta ve bazı hallerde iki parsel bir ve bir parsel de iki parsel addedilmektedir.

3 — *Faydanın hudutları :*

Mecmu hususî faydanın şerefiye olarak hususî istihsal edenlere dağıtılması, başka bir deyimle faydanın tâyininde iki nev'i hudut kabul edilmiştir. Bunlardan birincisi tâyin edilen faydanın ve şerefiyenin arsa veya binanın kıymetinin muayyen bir yüzdesini veya muayyen bir meblâğı geçmiyeceği gibi şerefiye borcunun hududunu; ikincisi ise, hususî fayda istihsal etmiş bulunan bina veya arsalarla kullanılmayan bina veya arsaların dahil edilmemesi, yani bunların şerefiye ödememesi gibi bir istisnanın kabulünü prensip olarak kabul etmiş olmakla, izah edilebilir.

a) *Şerefiye borcunun hudutları :*

Şerefiyenin lira olarak hududunu tâyin için iki yoldan hareket edilmektedir. Birincisi mecmu hususî faydanın muayyen bir meblâğı aşamayacağını kanunlaştırmak suretile hususî faydanın dolayısıyla tahdidi yoluna gidilmesi ile izah edilebilir. İkincisi ise, şerefiyenin hususî fayda dolayısıyla muayyen bir meblâğı veya muayyen bir nispeti aşamayacağını kanunen tasrih etmek suretile doğrudan doğruya bir hudut çizilmesi prensibine dayanır.

Birinci halde kanun şerefiyeyi icap ettiren inşaat veya onarım sahasında bulunan, daha doğrusu bu sahaya dahil oldukları tesbit edilen bina veya arsaların mecmu kıymeti ile istihsal edilen mecmu hususî fayda arasında bir nisbet tesbit edilmekte ve şerefiyenin bu nisbeti aşmaması istenilmektedir. Şöyle ki, faraza mevcut arsa veya binalara ödetilecek şerefiyenin bina veya arsaların kıymetinin % 5, 10, 20, 30... 50'sini aşmayacağı kanunen kabul edilmiş olabilir. Bu nisbeti tâyin eden âmil, yapılan ıslahatın hacmi ve mecmu

masrafı olmakla beraber gayrimenkul sahiplerinin ödeme kabiliyeti (sâdece mevzubahis gayrimenkul dolayısıyla) olmak lâzımdır. Fakir mahallerde bu nisbet % 5'e kadar düşürülebildiği gibi, zengin mahallerde % 50'ye kadar çıkarılabilir. Bu hususta ikinci bir mesele bir yılda ödenecek mecmu şerefiyenin tâyini dir. Şerefiyenin def'aten değil taksitle ödenmesi kaideleşmiş olduğu için, yıllık miktarın tâyini mühimdir. Bu hususta da mevcut gayrimenkullerin kıymeti ele alınmakta ve meselâ yıllık şerefiye taksidinin bu kıymetinin % 2, 3, 4 veya 5'ine eşit olması kabul edilmektedir.

Şerefiyenin hududu bakımından hatırlatılması gereken bir nokta, evvelce de işaret ettiğimiz gibi, mecmu olarak ödetilen şerefiyenin onarım veya inşaat için yapılan mecmu masrafı aşmamasıdır. Bu hususta bütün dünya mevzuatında birlik mevcuttur. Bazı hallerde, meselâ şerefiyenin taksitle ödetilmesi kabul edilmiş bulunuyorsa, taksitler için faiz yürütülmekte ve böylece ödenilen şerefiye mecmu masrafı adı geçen faiz miktarı kadar aşmış olmaktadır ¹⁹.

Şerefiyenin hududunu tâyin etmek bakımından diğer bir usul de yapılan masraf ile ödetilen şerefiye arasındaki nisbeti tâyin etmek suretile çizilmiş olmaktadır. Bilindiği gibi, yapılan bir onarım veya inşaatın mecmu masrafını dağıtmak, yapılan işin arzettiği faydanın terki bine bağlıdır. Şâyet yapılan iş hem hususî hem de umumî fayda yaratmış ise, masrafı iki kısma ayırıp dağıtmak lâzım gelir. Başka bir ifade ile hususî fayda yaratılmasına âmil olmuş masraflar şerefiye, diğerleri ise umumî varidat, yani vergilerle karşılanmak icap eder. Bu hususta Amerika ile Avrupa memleketleri arasında bir görüş ayrılığı mevcuttur. Amerikada kanalizasyon, su getirme, cadde açılması, ve bu nev'i işlerle ilgili tamirat, istimlâkler dolayısıyla sağlanan hususî menfaatler tamamen hususî fayda ile ilgili tutulmakta ve masrafın tamamı veya yüksek bir yüzdesi şerefiyelerle karşılanmaktadır. Avrupa'da ise bu yüzde, meselâ İtalya'da % 30'u geçmemektedir ve normal olarak mecmu hususî faydanın (bu fayda kıymet artışı şeklinde izah edilmektedir) % 15'ini ancak şerefiye ile karşılamak prensibi kabul edilmiştir ²⁰.

[19] W. O. Winter, zikredilen eser, S: 144.

[20] B. Griziotti «Primi Elementi di Scienza delle Finanze» Milano 1955, S: 70 - 71 İtalya'da gayrimenkullere ait kadastro hem bina veya arsanın mecmu-vasatı kıymetine ve hem de mecmu vasatı gelirine göre bir tasnifi havi olduğundan, yapılan islahat hareketinin binanın veya arsanın kıymetine yaptığı ilâve objektif bir usulle tâyin edilebilmek imkânı mevcuttur. Bu iti-

İkinci şekle göre bir mükellef tarafından ödenecek şerefiyenin kendisine sağlanan faydaya veya bu faydayı sağlamak için yapılan masrafa olan nisbetinin tâyini ile tecelli etmektedir. Böylece, meselâ, bir gayrimenkule ödetilen şerefiye bu gayrimenkulün kıymetinin, faraza % 10'dan fazla olmaz denince, şâyet yapılan masraf bu nisbeti aşacak bir miktarda bulunuyorsa, bu takdirde aradaki fark vergilerle kapatılacak demektir. Şerefiyenin yapılan masrafın muayyen bir yüzdesine eşit olması halinde de netice yine aynıdır.

b) İstisnalar, muafiyetler :

Yapılan islahat hareketinden fayda gören devlet, mahallî idare ve vakıflar gibi müesseselere ait gayrimenkuller umumiyetle şerefiye ödememezler. Umumî menfaate yararlı olan müesseselere ait binaların şerefiyeden muaf tutulması prensip olarak kabul edilmiştir. Son zamanlarda işçi ve memur meskenleri inşa eden kooperatiflerin bu meskenler dolayısıyla şerefiye ödememeleri kabul edilmiştir.

Mamafih bir şehir hudutları dahilinde bulunan ve devlete ait bazı binaların şehir mahallî idaresi tarafından yapılan onarım veya inşaat neticesi şerefiye ödemeleri âdil bir usul sayılabilir. Mahallî bütçelerin adı geçen nev'i inşaatlar sebebiyle çektikleri malî güçlükler nazarı itibare alındığı takdirde, devletin bu sâyede kendilerine yardım etmiş olacağı fikri bu iddiayı kuvvetlendirir.

Kullanılmayan arsa veya binaların yapılan onarım ve inşaat hiçbir fayda istihsal etmeyecekleri mülâhazasile şerefiyeden istisna edilmelerine gelince, bu husus çok münakaşalıdır. Umumiyetle bu istisnayı haksız göstermek için aşağıdaki sebepler ileri sürülmektedir :

1 — Bir gayrimenkule yapılan islâhat hareketi iktisadî bir fayda sağlar, bu faydanın gayrimenkulün sahibi veya zilyedi tarafından kullanılıp kullanılmadığı nazarı itibare alınamaz.

barla islâhatı müteakip meydana gelen kıymet artışı rant olarak kabul etmek bile nisbetin bu rantın % 15'i geçmeyeceği kabul edilmiş olduğuna göre alınan şerefiyenin bir rant vergisi olduğu kabul edilemez. Zira bu % 15 ancak yapılan masrafın karşılığı olacaktır. Ayrıca şerefiyenin islahat için yapılan masrafın % 30'unu geçmeyeceği de kabul edilmiş olduğundan şerefiyenin bir rant vergisi olmasına iki yoldan mani olunmuş demektir.

2 — Bir sokağa kanalizasyon inşaatı yapılması için bunun bütün gayrimenkuller tarafından kullanılıp kullanılmayacağını hesaba katmamıza lüzum göstermez.

3 — Şâyet idare, şerefiye almak için islâhat sahasında bulunan bir gayrimenkulün kullanılmasını senelerce bekleyecek olursa büyük bir malî yük altına girmiş olacaktır.

3 — Kullanılmıyan gayrimenkullerden şerefiye tahsil edilmediği takdirde spekülâtif hareketler himaye edilmiş olacaktır. Halbuki şerefiye mecburî kılınırsa bunların sahipleri munzam bir yatırım karşısında kalacak ve bunu karşılamak için gayrimenkulünü ya bizzat gelir getiren bir hale sokacak veya bu işi yapacak başka birine satmağa mecbur kalacaktır. Bu itibarla şerefiyenin istisnasız tahsilinin arsa ve bina spekülasyonuna mani olacağı muhakkaktır.

5 — Kıymet itibarile şerefiye ile yapılan bütün tesisleri havi bulunan bir yol üzerinde bulunan bina, bu tesisleri havi bulunmayan ve fakat diğer şartlar bakımından aynı olan bir diğer binaya nazaran bir üstünlük arzedecektir.

Bu itibarla tesisleri havi bulunan bir sokaktaki kullanılmıyan bir arsa veya binanın kıymeti bu tesisleri havi bulunmıyan bir sokakta bulunan aynı bina veya arsanın kıymetinden yüksek olacağına göre «kullanılmama» şerefiye'den istisna edilmek için bir şart olarak kabul edildiği takdirde, hiç de âdil sayılmıyacak bir durum meydana gelecektir. Bu gibi bina veya arsaların sahipleri şerefiye ödemedikleri halde şerefiye karşılığı yapılan islâhattan fayda görmüş olacaklardır ki, bu vergi adaleti bakımından doğru addedilemez.

Netice olarak denebilir ki, adı geçen istisna lehinde bulunmak vergi adaletini ihlâl edici sebepler yaratmak demek olacağına göre, böyle bir istisnanın kabulü ancak fevkalâde hallere inhisar etmelidir.

4 — *Faydanın tâyininde mühendislere ve takdir komisyonlarına düşen vazife :*

Faydanın tâyininde bu vazifeyi üzerine almış olan kimselerin ehliyet, hüsnüniyet ve tecrübe sahibi olmaları şarttır. İlk olarak umumi hususî fayda sahasının tesbiti ve bu sahaya ait fayda kararlaştırıldıktan sonra bunun izah ettiğimiz metodlarla taksimi ci-

hetine gidildiği malûmdur. Gerek fayda sahasının, gerek umumi hususî faydanın ve hususî faydaların tesbiti için ilk etüdler mahal-lî idarenin baş mühendisi tarafından hazırlanıp, komisyon bulunduğ u hallerde bu komisyona havale edilir. Komisyonların yetkisi nihâî rakkamları tâyin etmek olduğu gibi, yapılan onarım veya inşaatın umumî faydasını tâyin etmek ve bunu mecmu masraftan tenzil etmektir.

Ekseri hallerde idare mühendisleri tarafından hazırlanan raporlar, komisyonların ehliyetsiz kimselerden kurulması yüzünden ya çok az tetkik edilmekte veya bilhassa siyasi maksatların araya girmesile tamamen değiştirilerek vergi adaletini ihlâl edecek bir şekle sokulmaktadır. Buna mani olmak için, komisyonun ehil kimselerden teşekkül etmesini temin etmek veya prensip olarak veya kanunî bir hüküm koymak suretile mühendisler tarafından hazırlanacak raporların teknik kısımlarının komisyonca değiştirilmesine mani olmak ve komisyona ancak bazı prensipler üzerinde tercih yapmak imkânını vermek lâzımdır.

İdare mühendislerinin adı geçen görevi iyi başarmaları için hukuk, iktisat ve maliye ilimlerine bilhassa mevzularile ilgili hususlarda âşına bulunmaları şarttır. Aksi takdirde bunların yanına bu ilimleri tahsil etmiş kimselerin yardımcı olarak verilmesi şarttır.

VI — ŞEREFİYE VE ONARIM VEYA İNŞAATIN FİNANSMAN TEKNİĞİ

Şerefiye, idarenin onarım veya inşaat dolayısıyla yaptığı masraflar peşin olarak ödenmesine rağmen işin hitamında mükelleflerden tahsil edilir; ayrıca bu tahsil işi taksitle de yapıldığından idare peşin ödediği masrafları karşılamak için diğer finansman vasıtalarına müracaat etmek zorundadır. Yapılan muayyen işin idareye yüklediği masraf ister tamamen şerefiye şeklinde fertlere rücu ettirilmiş olsun, ister kısmen umumî gelirlerle, kısmen şerefiye ile karşılanmış bulunsun, idarenin onarım veya inşaatın finansmanı için birçok yollara müracaatı lâzım gelecektir. Umumiyetle kullanılan metodlar şunlardır :

1 — *Mahallî idarenin umumî gelirleri vasıtasile finansman :*

Mahallî idare umumi gelirlerinden carî masraflardan artan kısmını hususî mahiyetteki ıslahat işlerinde kullanabilir. Mahallî idarelerin bütçelerinde yatırımlar için de bir karşılık ayrılmış olabilir. Bu şekilde şerefiyelerle finanse edilecek onarıma, şerefiyelerin tahsilâtına başlamadan veya bunların ancak ilk taksitlerini aldıktan sonra hemen başlamak mümkündür. Bu usulde şerefiye taksitleri mahallî idare bütçelerinin yatırım faslının finansman kaynağını teşkil edeceği kabul edilebilir.

Mahallî idarenin adı geçen nev'deki masrafları karşılması için sahip olduğu kaynaklardan biri de mahallî idarelerin umumî vergilerdeki payıdır. Meselâ havagazı, elektrik gibi istihlâk hizmetlerinde kullanılan istihlâk veya muamele vergilerinin muayyen bir yüzdesi, adı geçen ıslahatın finansmanı için mahallî idareye ait kılınabilir.

2 — *Kısa vâdeli finansman :*

Mahallî idare adı geçen masraflar karşılığı müteakiben elde edeceğini beklediği şerefiye ve diğer vergiler hasılatını karşılık göstermek üzere senet karşılığı borç alabilir. Fakat bu ancak küçük projeler için kabildir ve elde edileceği umulan vergi hasılatı ile çok sıkı bir şekilde tahdit edilmek lâzımdır. Kısa vâdeli borçlanmanın diğer bir izahı da, yapılacak ıslahatın uzun vâdeli borç yani obligasyon ihracını icap ettirecek kadar büyük çapta olmadığı hallerde kullanılan bir finansman kaynağı olduğudur. Bu nev'i finansmanın muvaffak olabilmesi için :

- 1) Senetli borcun karşılanması için kafi miktarda vergi hasılatının elde edileceğini garanti etmek,
 - 2) Siyasî mülâhazalarla fertlere yükletilecek olan şerefiyenin hasılatının umulan şekilde tecelli etmesine mani olmamak,
- lâzımdır.

Kısa vâdeli finansmanın faydası; şâyet yapılacak ıslahat ameliyesinden evvel obligasyon ihraç edilirse, inşaatın mecmu masrafı ancak iş bittikten sonra belli olacağından, alınan borç ile yapılan işin mecmu masrafı arasında mutabakat elde etmemek tehlikesi vardır. Halbuki iş bittikten sonra obligasyon ihraç edilirse bu mah-

zur ortadan kalkacağı gibi bu obligasyonlar kısa vâdeli olabilecektir ve böylece uzun vâdeli borcun yüksek faiz yükünden de kurtulmak imkânı elde edilecektir. (İnşaat müddeti zarfındaki faizden tabii) ayrıca islahat yapıldıktan sonra ihraç edilecek obligasyonlar piyasaya daha çabuk sürülür. Netice olarak kısa vâdeli finansmanın diğeri bir şekli de idarenin elinde bulunan diğeri kaynaklara ait vergi hasılatının veya sair varidatın islahat işinde kullanılmasıdır. Buna bir misal olmak için 1949 senesinde Michigan eyaletindeki mahallî idarelerin kısa vâdeli finansman için seçmiş oldukları şekli gösteren bir tablo sunalım ²¹.

İslahat projesinin finansmanı için projenin inşası yerine getirildikten sonra obligasyon çıkarmak usulünü seçerek kısa vâdeli finansman seçen mahallî idarelerin sayısı.

Seçenler	11
Seçmeyenler	63
Bu usule müracaat etmeyenler	14

Kısa vâdeli finansman için umumi gelir fazlasının kullanılması:

Kullananlar	65;	Kullanmayanlar	16
-------------------	-----	----------------------	----

Kısa vâdeli finansmanın bir faydası da obligasyon ihracile ödenecek faizi islahatın bir kısmını olsun kısa vâdeli finansman yolile başarmak suretile azaltmasıdır.

3 — Peşin ödeme :

Bazı hallerde komünler şerefiye karşılığı yapacakları işin şerefiye olarak karşılığını fertlerden pesin tahsil ederler. Amerika'nın bazı şehirlerinde belediyeler tahdir edilen şerefiyenin % 50, % 75 v.s... gibi bir yüzdesini peşin tahsil etmeden inşaata başlamamaktadır. Bu şehirlerde 1930'dan beri adı geçen nev'ide inşaatların finansmanları için bu usul sâyesinde obligasyona bağ vurulmamıştır. Bazı şehirlerde ise, peşinen ödenecek miktar fertler ile idare arasındaki bir anlaşma ile tesbit edilmektedir. 1948'de yine Amerika'da bir şehirde kanalizasyon tesislerinin yenilenmesi için 60.000 dolar tutan masrafın karşılığı ev başına 1954 dolar peşinen alınmak suretile karşılanmıştır. Fertler bu parayı tedarik için şahsî kredi imkânlarına müracaat etmek imkânına sahip

[21] W. O. Winter, zikredilen eser S: 160.

oldukları için ve bu imkân idarenin borçlanmasına nazaran daha kolay ve borcun faiz yükü bakımından daha elverişli bulunduğundan, adı geçen peşin ödeme usulü bilhassa küçük onarım işlerinde en elverişli finansman usulü addedilmektedir.

4 — Uzun vadeli borçlanma «Obligasyon» :

a) Umumî obligasyonlar :

İdarenin umumî olarak çıkarmış olduğu obligasyonlar, şerefiye ile karşılanması gereken işler için bir finansman kaynağı olabilir. Geniş ve büyük çapta nafia işlerinin finansmanı için obligasyonlardan faydalanma usulü kaideleşmiş bulunmaktadır. Bu suretle girilen onarım hareketi neticesi istihsal edilen hususî fayda karşılığı talep edilecek olan şerefiye, adı geçen obligasyonların faizlerinin karşılanmasında ve itfasında kullanılacaktır²².

b) Şerefiye obligasyonları :

Hususî islahat işlerinin fertlere ait kısmının finansmanı için obligasyon şekli ötedenberi kullanılmaktadır. Bu şeklin kullanılmasıdaki esas sebep, yapılan inşaat veya islahattan fayda görmüş olan fertlerin şerefiyeyi def'aten ödemekten imtina etmeleridir.

İki nev'i obligasyon bevcuttur : Biri umumî-hususî (special-general) diğeri de hususî-hususî (special-special). Bu sonuncusu sâdece fayda gören mülklerin sahipleri tarafından sağlanmaktadır. Birincisi ise hem fayda gören mülkün sahibinden, hem de idarenin itibar ve kredi alabilme kapasitesine göre elde edilmektedir. Bu şekil en elverişlisidir. Zira idarenin çıkarmış olduğu obli-

[22] Mahalli idarelerin nafia işlerini obligasyon ihracile finanse etmeleri usulü memleketimizde de son zamanlarda kullanılmaya başlamıştır. Fakat bir taraftan sermaye piyasasının bulunmaması dolayısıyla geniş tasarruf erbabının bu obligasyonlara rağbet gösterememesi, diğer taraftan enflasyonist ekonomilerde kaide olarak obligasyonların tasarruf sahipleri için müsmir bir yatırım addedilmesi adı geçen finansman usulünden beklenen fayda istihsal edilememektedir. Bu sebeple bu obligasyonları cazip hale sokmak için halen bunlara vrilen vergi muafiyeti v.s. gibi cazibeyi bilhassa reel âmillerle takviye etmek lâzımdır. Son zamanlarda bazı memleketlerde olduğu gibi altın esasına göre obligasyon ihracı memleketimiz bakımından da tercih edilebileceği iddia edilebilir.

gasyonlar resmiyet arzettiğinden daha çabuk satılmakta ve ayrıca bunların ödeme şartları ve faizi daha mutedil olmaktadır. Amerika'da 1950 denberi mahallî idarelerin çoğu bu yolu seçmişlerdir. Hususî-hususî borçlanma yolunu ancak bir iki idare kullanmıştır. Fakat her iki nevîi borçlanmanın tehlikeli olduğu ve idarenin kredi bulma imkânlarını ve itibarını sarsabileceği düşünüülerek bazı prensipler kabul edilmiştir. Bunlar :

b) 1 — Bir islahat hareketinin finansmanı için çıkarılan obligasyonların vâdesi bu islahatın ömrünü aşmamalıdır.

b) 2 — Yol, ana yol, cadde gibi inşaat için çıkarılan obligasyonlar 15 yıl içinde tamamen ödenmiş olacaktır.

b) 3 — Ana lâğımı, su ve münakalât sistemleri için obligasyonların vâdesi 40 yılı geçmeyecektir.

b) 4 — Fertlere hususî fayda temin eden inşaat karşılığı çıkarılan obligasyonlar şerefiyenin ödenmesini müteakip iki yıl sonra tamamen ödenmiş olmalıdır.

b) 5 — Fertlere hususî fayda temin edecek işlerin idare tarafından yapılmasını temin için girişilen borçlanmanın yekûnu, onarımdan istifade edecek olan gayrimenkullerin takdir olunan kıymetlerin %5, %6 ...v.s. geçemez. Ayrıca bu tahdidin yıllık rakkamı da tâyin olunmakta ve bir yılda alınacak borcun fayda gören gayrimenkullerin kıymetinin % 3 veya % 4'ünü geçmeyeceği söylenmektedir.

Ayrıca borçlanma ile borcun karşılığı olan gayrimenkul arasında bir takım bağlar mevcuttur ²³ :

bb) 1 — Fayda gören gayrimenkul ferdin borcunun karşılığıdır.

bb) 1 — Ekseriya obligasyonların fayda gören gayrimenkule olan bağı o şekildedir ki, idare alacaklıya fayda gören gayrimenkul üzerindeki alacağından doğacak haklarını kullanmak imkânını verir.

bb) 3 — Faraza vâdesi 1 Ocak 1958'de gelen bir borç ancak 1 Haziran 1958 deki şerefiye taksidile ödenir. Esas prensip daima

[23] Adı geçen borçlanmalarda fayda gören gayrimenkuller rehin olarak gösterilebileceğinden, memleketimizde yaygın olan rehinli borç sisteminin istifade edilebilir. Böylece hususî faydanın büyüklüğü dolayısıyla tahsili istenilen şerefiye, ferdin carî ödeme kudretinin çok üstünde bulunması halinde gayrimenkulün rehini suretile ödenmesi garanti edilmiş olacaktır.

tahsis prensibidir: Yani muayyen işin borcunu o iş dolayısıyla ödenen şerefiye ile karşılamak. Şerefiye karşılığı borçlanma (obligasyon) iki şekil arzeder :

- 1) Her proje ayrı bir borçlanma,
- 2) Her yıl, o yıl yapılan bütün hususî islahat için para temin etmek üzere yıllık borçlanma.

İkincisi bilhassa hususî-hususî şekil kullanılırsa imkânsızdır. Bu itibarla en çok tatbik edilen her proje için ayrı ayrı borçlanmalıdır. Fakat finansman imkânlarını rasyonel kullanabilen bir idare için ikinci şekil bilhassa komün maliyesinin topunu aksettirmek imkânını verdiği için tavsiye olunur. Fakat bu usul siyasî bakımdan çok tenkide uğrayabilir. Bazı projelerin ayrı bir rakamla arzedildiğinde tatbik edilmemek korkusuna müncer olacağı düşünülürse, bunu gizli tutmak için yıllık şekil tercih edilir.

5 — Hususî kaynakların geliri :

Ekseri hallerde borçlanma yoluna muhtaç olmamak için idare umumî gelirlerinden her yıl bir kısmını ayırmak suretile yol, kanalizasyon v.s. gibi hususî fayda temin eden işlere harcamak için bir fon tesis eder. Böylece fondan yapılan masraf şerefiyenin tahsili ve masrafın karşılığının tekrar fona girmesi ile ödenmiş olur. Bunun için de bazı kanunen yerine getirilmesi lâzım gelen esaslar tesbit edilmiştir. Bunlar :

- a) Bir projenin muhakkak bir fona ihtiyacı olduğuna dair şehir meclisinin kararı.
- b) Yapılan işin âmmeye ait olan ile fertlere ait olan kısmın maliyetini gösteren hesaplar.
- c) Âmmeye ve fertlere ait kısmın masraflarını karşılamak üzere fondan yapılacak tediyat ve tahsilâtı gösteren beyan.
- ç) Fondan fertlere ait fayda temin etmek üzere yapılan tediyatın tekrar fona faizile birlikten ödeneceğine dair karar.
- d) İslahatın yapılacağı mahallin tesbit edildiğine ve ödenecek şerefiyenin tâyin edildiğine ve ilk taksidin mülk sahipleri tarafından fona yatırıldığıнын beyanı.

6 — Taksitle ödeme :

Şerefiyeye ait kanunların çoğunda borçlunun borcunu taksitle ödemesi kabul edilmiştir.

Şerefiyeyi teşkil eden borç muntazam fasıllı taksitlere bağlanmakta ve ayrıca bir de faiz yürütülmektedir. Yalnız faizin kanunen tâyini elzendir. Amerika'da yapılan bir ankete göre Michigan eyaletinde 67 komün şerefiyenin taksitle ödetilmesini ekseriyet tarafından istenmiş, sâdece iki komünde arzu edilmemiştir.

7 — *Munzam ödeme ve iade :*

Fertilere hususî fayda temin eden âmme icraatının masrafları önceden tahminle şerefiyenin peşinen takdir ve tahsili işin hitamında ortaya iki mesele atmaktadır. Takdir edilen gerçek masraftan az veya çok oluşu. Bu takdirde eksik gelen varidatı tamamlamak için munzam ödeme yoluna gidilmekte veya varidat fazlasının tekrar fertlere iadesi icap etmektedir. Şâyet şerefiyeye itiraz etmek üzere fertler tarafından açılan dâvalar kendi lehlerine sonuca ererse bu takdirde ödetilen şerefiyenin iadesi icap eder. Proje hitama erdikten sonra onarım için toplanan meblâğın bir kısmı sarfedilmemiş olunca elde kalanı bazı şehirler iade etmeyip aynı şahısların faydasına olan başka bir iş yapmaktadırlar.

VII — ŞEREFİYENİN TAHSİLİ

İdeal olan şerefiyenin âmmenin polis kuvvetine lüzum görmeden tarh ve tahsilidir. Bilhassa tahsil devresinde mükelleflerin hata yapmamalarını ve bu yüzden ceza ödememelerini temin, idarenin en birinci vazifesidir. İktisadî refah zamanlarında adı geçen vergiye karşı tepki hemen yok gibidir, fakat depresyonlarda tahsili biraz güçleşir. Fakat müeyyide ve âmme otoritesine lüzum görüldüğü anlarda bunların tamamen kullanılması gerekir. Asıl büyük zorluk, üzerinde hiçbir bina bulunmayan ve sahipleri tarafından hiçbir surette ilgi görmeyen arsalara ait şerefiyenin tahsilidir. Bu gibi hallerde idarenin bu arsaları istimlâk etmesi en iyi çâredir. Ayrıca bu arsalar spekülasyon saiki ile sahipleri tarafından arsa olarak saklanıyorsa, buraların istimlâki spekülasyona nihayet vermek için bir çâre olarak düşünülebilir.

1 — *İradî ödeme :*

Şerefiyenin ödenmesinde kaide, ferde menfaat sağlayan âmme teşebbüsünün hitamından sonra tediyesidir; tabii bu bütün şerefi-

yenin tediyesi demek değildir, bir kısmının önceden peşinen veya teşebbüs sırasında alınması kaideyi bozmas. Fakat idarenin peşinen talep ettiği miktar fazla olursa, şerefiyenin tahsili zorlaşır. Teşebbüsün icrası uzun sürerse idarenin bütün şerefiyeyi teşebbüsün icrası müddetince tahsili mümkündür. Bu da kaidenin bir istisnasıdır.

Bu mevzuda bütün mesele mükellefin şerefiyeyi kolayca ödemesini temindir; bunun için de şerefiyenin mülkün ancak muayyen kıymetinden fazla olamayacağı ödeme müddetinin 2, 3, 5, gibi yıldan daha aşağı bulunamayacağı gibi tahditler konmak lâzım gelmektedir. Yalnız bu tahditler diğer taraftan idarenin islahat işinde finansman imkânları bulabilmesi için borca girmesi lâzım geleceğinden ve bu borç bir âmme borcu olduğundan yükü bütün mükelleflere ait olacaktır. Bu sebeple âmme onarımından fayda görenlerin şerefiye borcunu kolay ödemelerini temin edebilmek için, diğer mükelleflerin vergi yükünü artırmak ihtiyacı vergi adaletini ihlâl edecektir. Ayrıca bir ikinci mesele de onarım gören mülk sahiplerinin şerefiye borçlarını ödemeleri için kendilerine uzun bir vâde tanınması şerefiyenin tahsilini tehlikeye düşürebilir. Zira, meselâ 19 senelik bir vâde halinde adı geçen mülk sahip değiştireceği gibi ²¹ sahibinin servet durumu da değişebilir, ayrıca, şâyet bir bina ise eskiyebilir, yanabilir ve borcun karşılığı ortadan kalkmış olabilir. Amerika'da bilhassa 1929 depresyonuna tedabbuk eden devrede şerefiye borçları depresyonun mülk sahiplerinin malî vaziyetini sarsmış olmasından ötürü tahsil edilememiştir. Bunun için şerefiye borcunun aylık taksitlere bağlanması ve yıllarca uzatılmaması doğrudur.

2 — İdare tarafından tahsil :

Şerefiyenin idare tarafından tahsilinde esas nokta, mükelleflerin ceza resmi ödemelerine mani olmak prensibine göre yapılacak ödemenin en az bir ay evvel borçluya bildirilmesidir.

Fakat tahsilin idare tarafından yapılması iradî ödeme tarzına nazaran daha masraflıdır ve bu masrafın mecmu onarım mas-

[24] Bizde şerefiye «şey'i bir mahiyet arzettiğinden, mülkün borcu sayılmakta ve bu itibarla sahip değiştirmesi verginin tahsilini tehlikeye düşürmemektedir: Vergi borcu yeni sahipten tahsil edilmektedir. S. Sami Onar, zikredilen eser, S: 1142.

rafına eklenmesi mükelleflerin aleyhine olmaktadır. Bu itibarla ideal şekil iradî ödemedir.

3 — Ödeme tarihi :

Şerefiyenin ne zaman ödenmesi lâzım geldiğine dair tatbikatta en ziyade kullanılan usule bakacak olursak, ilk taksidin alındığı tarih müteakip taksitlerin de ödeme müddetidir. Bazı yerlerde mahallî vergilerin kanunî ödeme müddeti şerefiyeye de şâmil kılınmıştır.

4 — Ödeme halinde cezalar :

Ekseri hallerde şerefiyenin borçlu mükellef tarafından iradî olarak ödenmediği görülmüştür; bunun için şu üç nev'i tedbir alınmıştır :

a) Geç ödeme sebeble cezalar, b) mükellefin şahsına; c) mülke yükletilen külfetler.

a) Geç ödeme sebeble ceza usulü :

Yukarda bahsettiğimiz prensibe rağmen şerefiyenin cezalı olarak ödenmesi bilhassa Amerika'da çok görülmektedir. Buna sebep idare aleyhine şerefiyenin miktarı hakkında açılan dâvaların veya itirazların ödeme ile hiçbir münasebeti olmamasıdır. Şöyle ki itirazı yapan veya dâva açan kimse şerefiyenin vâdesi gelen taksidini dâva ve itirazın sonu anlaşılınca kadar ödemesi lâzımdır. Fakat mükellefler haklı olduklarına inandıkları zaman bu hususa pek aldırış etmemekte, fakat borçlarını sonra cezalı olarak ödememektedirler.

b) Mükellefin şahsına yükletilen külfet :

Şerefiye âmme tarafından yapılan bir onarım neticesi bu onarımdan fayda gören gayrimenkullerin kıymetlerinde meydana gelen kıymet yükselişi karşılığı talep edilen bir para olduğu için şerefiye borcundan dolayı gayrimenkulün sahibinin takibe uğraması ortaya ihtilâflı bir mesele atmaktadır. Amerika'da bazı eyaletlerde Âli mahkeme şerefiye borcundan dolayı (İllinois Supreme Court) ²⁵ fertlerin doğrudan doğruya takibe uğramasını anayasa-ya aykırı addetmiştir.

[25] W. O. Winter, zikredilen eser S: 173.

Buna rağmen bazı eyaletlerde şerifiye borcunun gayrimenkulü takip etmesi usulü yerine bahsî borçlar meyanında muamele gördüğü vâkidir. Bazı eyaletlerde ise şerifiyeyi âmme varidatı yani hazine alacağı saymakta ve şerifiye borçlusu gayrimenkulün sahibinden şerifiyenin tahsili için mâlikin diğer mallarını dahi haciz yoluna gitmektedir. Ayrıca şerifiyeyi vaktinde ödeme yüzünden hazine alacaklarına mahsus müeyyide ve para cezaları yerine getirilmektedir. Amerika'da bazı eyaletlerde ise doğrudan doğruya gayrimenkul borçlu sayılmakta ve ödeme yapılmadığı takdirde gayrimenkulün haciz ve satılması yoluna gidilmektedir. Bu da bir nev'i istimlâk halini almaktadır. Amerika'da *Slum* denilen kötü mahallerin ortadan kaldırılması için buralarda gayrimenkullerin ödeyemeyecekleri şerifiyeyi alabilmek için onarıma girilmekte ve neticede bu evler ya sahipleri tarafından yıktılmakta vya âmme tarafından haciz yolile istimlâk edilmektedir.

VIII — NETİCE

Şehirleşme ile beraber beliren finansman güçlüklerini hal için şerifiyenin emin bir kaynak olduğundan şüphe edilemez. İdarenin şerifiye yolile âmme hizmeti sayılan ve vazifesi olan birçok işleri başarması, şerifiyenin idare ve fertler arasında karşılıklı iradelerin birleşmesiyle tecelli eden bir finansman vasıtası olması sâyesinde gün geçtikçe ehemmiyet kazanmaktadır. Şerifiye karşılığı yapılan hizmetlerin çoğu bu hizmetten istifade edeceklerin de yapılmasını arzu ettikleri inşaat ve onarım hareketlerinden ibaret olduğundan, vatandaşların şehirleşmenin medenî icaplarını yerine getirmekte idarenin en emin yardımcıları olmaları, medenî cemiyetlerin günümüzde kabul etmiş oldukları yepyeni bir tesanüt anlayışını ortaya koymaktadır.

Memleketimizde ise büyük şehirlerde şerifiye istenilen neticeleri vermemiştir; dolayısıyla, adı geçen inşaat onarımları finansmanı için başka cemiyetler tarafından geniş ölçüde kullanılmakta olan bu imkân mânasını kaybetmiş olarak kalmakta ve bu sebeple pek ender kullanıldığı gibi, kullanılması idare edenleri ve edilenleri de ürkütmektedir.

Bunun sebebini şerifiyenin memleketimizde mânasının yanlış anlaşılmasında da aramak lâzımdır. Şerifiye hâlâ bir vergi olarak,

hem de rant vergisi olarak kabul edilmektedir, fiyat anlayışı henüz maliye literatürümüze bile girmemiştir.

Şerefiyeden lâıykile istifade edilmediği içindir ki, büyük şehirlerde mahallî idareler bir finansman güçlüğü içinde bulunmakta ve devlet bütçesine devamlı müracaatlar yapılagelmektedir.

Nihayet, şerefiyeden istifade edilemediği içindir ki milyonluk binaların bulunduğu caddeler bakımsız, sıhhî ve medenî tesisler bakımından garbın köy sokaklarına nazaran dahi geri bulunmaktadır.

Oysa ki, bu binaların sahipleri adı geçen tesislerin inşası veya şimdiki durumlarını islâh edecek olan her türlü hareketi âmme kontrolü ve himayesi altında finanse edecek kudret ve niyette bulunmamaktadırlar.

Şehircilik anlayışımıza bazı şeyler ilâve etmenin zamanı gelmiştir sanıyoruz.