

MALİ TEVZİN

Öğ. Gr. Dr. Fazıl TEKİN

GİRİŞ

Bir ülkede bütün kamu ekonomisi faaliyetleri tek bir idare tarafından yürütülmüş olsaydı, gelir ve harcama politikaları bakımından bir bütünlük sağlanmış olurdu. Böylelikle çeşitli amaçlarla yapılan harcamaların birinin diğerine göre önemi, hizmetlerin toplum tercihlerine göre durumu gözönüne alınarak saptanırdı. Aynı şekilde vergi sistemleri de en tatmin edici vergileme ilkeleri dikkate alınarak kurulurdu. Ancak maliye ilminin konusu olan malî olaylar sadece devleti ilgilendirenlerden meydana gelmemektedir. Toplum yaşantısının en ileri biçimi olan Devlet yanında bağımlılık dereceleri zaman ve yere göre değişen ve bir takım kamu görevlerini yürüten ikinci derecede idareler de vardır. Nitekim gerek maliye ilminin ve gerekse vergi kavramının tanımlarında «...devletin veya devletten aldığı yetkiye dayanan kamu tüzel kişilerinin...» (1) ifadesi yer almaktadır. Bu tanımda sözü edilen kamu tüzel kişilerinin başında «mahalli idareler» gelmektedir.

(1) Halil NADAROĞLU, Kamu Maliyesi Teorisi, 2. Baskı, Sermet Matbaası, İstanbul 1976, s. 240.

Etüdümüzün konusu bu idareler arasındaki malî ilişkilerin düzenlenmesi sorunları olmaktadır. Devlet ile mahalli idareler arasındaki malî ilişkiler maliye ilminin çözülmesi en zor sorunlarından birini ortaya çıkarmıştır. Federal yapıya sahip ülkelerde bu ilişkiler birden çok kademeler arasında oldukça karmaşık ve güçlükler arzeden bir nitelik kazanmaktadır.

Merkezî idare ülkenin genel nitelikteki gereksinmelerini düzenlemekte olup bunlar genel kamu hizmetleri kavramı ile tanımlanmaktadır. Bir ülkenin hukuk düzeninin, siyasal yapısının tanıdığı ve sınırladığı ölçüde, mahalli idarelere tanınmış olan hizmetlerin görülmesi de yöresel kamu hizmetlerini ortaya çıkarır ve böylece bu hizmetlerin kaynaklarının finansmanı zorunluğu «Mahalli İdareler Maliyesi» kurum ve kavramını meydana getirir.

Mahalli İdareler Maliyesinin önemi, her ülkede o ülkenin hukuku düzeni ile ilgilidir. Merkezîyet, ademi merkezîyet sorunları, federatif yönetim sistemleri ve ülkelerin sosyal ve ekonomik yapıları, mahalli idareler maliyesinin kamu maliyesi içindeki yerini ve önemini saptayan en önemli faktörlerdir.

Modern Devlet düşüncesi doğrultusunda kamu hizmetleri niteliklerini değiştirir ve kapsamalarını genişletirken kamu giderleri de buna paralel olarak hızlı bir artış göstermekte, bu gelişme içinde yöresel kamu hizmetlerini yürüten mahalli idarelerin, özellikle belediyelerin giderleri de öncekilerle kıyaslanmayacak oranda artmakta ve önem kazanmaktadır.

Bu artışta kentleşmenin hızlanması ve genişlemesi kentlerde yaşayan halkın sosyal kültürel ve ekonomik gereksinmelerinin artması, kentlerin modern yaşamın gereklerine göre yeniden düzenlenmesi çabaları önemli bir etken olmaktadır.

Kamu hizmeti sunan birimlerin ayrı hizmet düzeylerinde ve birden fazla olmasının ekonomik gerekçesi, merkezîyetçi tek örgüte kıyasla bu yola gidilmekle aynı ekonomik kaynaklardan daha fazla fayda sağlamaktır.

Gerek arz yönünden verimliliğin arttırılması, gerekse talep yönünden kişilerin tercihlerinin (refah fonksiyonlarının) daha iyi ortaya çıkarılabilmesi, merkezci tek üretim biriminden bir derece-

ye kadar, bölgeci çok sayıda üretim birimlerine geçilmekle sağlanabilir (2).

Her ülkede mahalli idarelerin ve buna bağlı olarak mahalli idareler maliyesinin kamu maliyesi içindeki nisbî önemi o ülkenin siyasal yapısına ve anayasa düzenine sıkı sıkıya bağlıdır. Merkezileşmekte olan siyasal sistemlerde, mahalli idareler maliyesinin öneminin azalmakta olduğu da bir gerçektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

Malî Tevzinin Teorik Esasları

I. MALİ TEVZİN KAVRAMI

Mahalli idareler maliyesinin anlam ve önemine ilişkin kısa açıklamadan sonra asıl inceleme konumuz olan «malî tevzin» kavramına geçmek istiyoruz.

Yukarıdaki açıklamalarda kamu hizmetlerinin merkezi devlet örgütü ile, yöresel hizmet örgütleri olan mahalli idareler arasında bölüştürüldüğünü belirtmiştik. Kamu hizmetlerinin bu şekilde bölünüşü, kamu hizmetlerinin bölüşümüne paralel olarak, kamusal kaynakların da paylaşılması zorunluluğunu doğurmaktadır. Bu bölüşüm rasyonel bir biçimde çözümlenmesi oldukça güçlük arzeden «malî tevzin» sorununun ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Malî tevzin terimi dilimizde Almanca «Finanzaugleich» teriminin karşılığı olarak kullanılmaktadır. Aynı terim Fransızca'da «compromis fiscal», İngilizce'de «Intergovernmental fiscal relations» olarak ifade edilmektedir (3).

Terminoloji yönünden «malî tevzin» kavramı yeterince açık bir kavram değildir. Bu konuda ülkemizde değişik kavramların kullanıldığını görmekteyiz. Örneğin Prof. Neumark «malî tevzin», kavramını kullanmakta (4) buna karşılık İsmail Hakkı Ülkmen

(2) Kenan BULUTOĞLU, Kamu Ekonomisine Giriş, İstanbul 1971, s. 48.

(3) Halil NADAROĞLU, «Malî Tevzin, Bazı Kamu Gelirlerinin Paylaşılması», Maliye Enstitüsü Konferansları, Dokuzuncu Seri 1963, s. 174.

(4) Fritz NEUMARK, Maliyeye Dair Tetkikler, İstanbul 1951, s. 4.

«malî uyuşma» kavramını tercih etmektedir (5). Ali Alaybek ise «malî tevzin» tâbirini kullanmakta fakat bunun yerine, «malî uyuşma veya uzlaşma» tâbirlerinin kullanılmasını olanak içi görmektedir (6). Hâlen yasama organında bulunan yasa tasarısı «Malî Tevzin Kanunu» başlığını taşımaktadır. Bu tasarının gerekçesinde «malî tevzin», «malî uzlaşma», «malî dengeleşme» kavramlarının da kullanılabilceğı belirtilmekte ve fakat «malî uzlaşma»nın vergi hukukumuzda mükellef ile idare arasındaki anlaşmazlıkların çözümlenmesi ile ilgili yöntem verilmiş bir ad olması, «malî deheleşme»nin ise alışılmamış bir kavram olması nedeniyle şimdilik malî literatürümüzde yer etmiş eski kavramın kullanılmasının uygun görüldüğü ifade olunmaktadır (7).

Terminoloji yönünden yazarlar arasındaki bu anlaşmazlığa karşılık kavramın açıklanması yönünden bir birlik göze çarpmaktadır. Burada konunun bizce en tutarlı bir tanımını vermekle yetinmek istiyoruz :

Malî Tevzin, kamu tüzel kişileri arasında (devlet, il, belediye gibi) bir taraftan hizmetlerin ve dolayısıyla bunun gerektirdiğı giderlerin, öte yandan da bu hizmetlerin giderlerini karşılayan gelirlerin paylaşılmasını ifade eden bir düzendir.

Görüldüğü gibi malî tevzin iki yönlü bir ilişkiyi ifade etmektedir. Bunlardan birincisi, idareler arasında hizmetlerin dolayısıyla giderlerin bölüşülmesidir. İkincisi ise giderler yanında bunu sağlayacak malî kaynakların söz konusu idareler arasında paylaşılmasıdır. Ancak hemen şunu da belirtmek gerekir ki malî tevzin her zaman yukarıdaki şekilde geniş anlamı ile ele alınmamıştır. Bir kısım yazarlar konunun birinci kısmı olan idarenin görevlerinin düzenlenmesi sorununu, aslında maliye ilminin konusu dışında bulduklarından, malî tevzin sadece gelirlerin bölüşülmesi anlamında almışlardır. Bu görüşü savunanlara göre hizmetlerin paylaşılması sorunu maliye ilminden çok idare hukukunun konusudur, buna karşılık, hizmetler gelirlere bağlı bulunduğundan gelir bölüşümü daha kolaylıkla gerçekleştirilebilir.

(5) İsmail Hakkı ÜLKEMEN, Mahalli İdareler Maliyesi, Ankara 1960, s. 36.

(6) Ali ALAYBEK, Belediye Maliyesinin Reformu, Maliye Tetkik Kurulu Neşriyatı, Ankara 1961, s. 6.

(7) Malî Tevzin Kanunu Tasarısı ve Gerekçesi, Birinci Kısım, Birinci Bölüm.

Diğer bir kısım yazarlar da malî tevzinin iki yönünün de birlikte ele alınmasını savunmuşlardır (8). Bunlara göre malî tevzinde asıl ilke, idarelerin malî ihtiyaçlarına göre kaynakların dağıtımıdır. Malî ihtiyaçlar da görevleri saptamış olduğuna göre bu iki unsuru birbirlerinden ayırma olanağı yoktur (9). Aralarında organik bir bağlılık sözkonusudur. İdarelerin hizmet durumlarını veri olarak kabul ederek yapılacak bir gelir bölüşümü yeni denge-sizlikler meydana getirebileceği gibi gelir durumlarına bakılmaksızın ortaya konan hizmet tahsisleri de idareleri zor durumda bırakabilir. Bazı idareler ihtiyaçlarından fazla gelir elde ederlerken diğer bazıları gelir yetersizlikleri ile karşı karşıya kalabilirler. Bu nedenle malî tevzini iki yönü ile birlikte ele almak bir zorunluk olmaktadır.

II. MALİ TEVZİN DÜZENİNİ YARATAN NEDENLER

Çeşitli kamu tüzel kişileri arasındaki malî ilişkilerin düzenlenmesini gerektiren nedenler üzerinde kısaca durmak konuyu açıklığa kavuşturmak bakımından yararlı olacaktır. Bu nedenleri sistematik bir biçimde şöyle özetleyebiliriz :

A. İdarelerin gelirlerini tek kaynaktan sağlama zorunluğu :

İdareler, görevleri belirlendikten sonra bu görevlerin yerine getirilebilmesi için gelire ihtiyaç duyarlar. Gerek merkezi devlet örgütünün, gerekse mahalli idarelerin bu amaçla başvuracakları kaynak millî gelir olmaktadır (10). Bör bölgede yaşayan birey çeşitli idarelerin malî etki alanı içinde bulunmaktadır. Devlet bu bireyin bulunduğu bölgeden çoğunlukla vergiler yoluyla gelir sağlarken, mahallî idareler de gelirlerini benzer biçimde vergi ve vergi benzeri gelirlerle sağlayacaklardır.

B. Mahallî idareler arasında malî eşitlik sağlanması gereği :

Ülke bir bütün olduğu halde mahallî idareler arasında nüfus, doğal koşullar ve ekonomik güç yönünden bir eşitlik yoktur. Bu eşitsizlik doğal olarak mahallî idarelerin malî güçleri arasında da bir farklılığın doğmasına neden olmaktadır. Halbuki maliye

(8) Bu yazarlara örnek olarak, Alman yazarlarından Wilhem GERLOFF ve J. POPITZ'i ve Fransız yazarlarından H. DELPHEC'i zikredebiliriz.

(9) İsmail Hakkı ÜLKMEN, a.g.e., s. 37.

(10) İsmail Hakkı ÜLKMEN, a.g.e., s. 38.

politikasının asıl ilkelerinden biri de «eşitlere eşit muamele» ilkesidir (11).

Devlet ulusal sınırlar içerisinde, diğer idareler ise kendi bölgelerinde malî faaliyetlerde bulunmaktadırlar. Belli bir yerde bulunan bireye bir yandan Devlet diğer yandan o bölge idareleri tarafından vergi veya benzerleri biçiminde bazı malî yükler yüklenmekte ve tahsil edilmektedir. Buna paralel olarak ta aynı idareler tarafından o bireye belli hizmetler sunulmaktadır. Yüklenen malî yükler yanında sağlanan hizmetler (para. olarak hesaplandığını varsayarsak) net bakiyesinin diğer bölgelerdeki eşitleriyle aynı olması durumunda bir denge söz konusudur. Bu nedenle bütün olarak malî yapı, coğrafi anlamda tarafsız olmalıdır (12).

İşte yukarıda açıklanan nedenler ışığında malî tevzin düzeyi eşitsizliklerin giderilmesi için gerekli bir unsur niteliği kazanmaktadır.

C. Gelirleri merkezileştirme eğiliminin gelişmesi :

Özellikle üniter temele dayalı Devlet sistemlerinde büyük vergi gelirleri merkezi idare elinde toplanmaktadır. Bu durum mahalli idarelerin gelir yetersizliğine neden olmakta ve merkezi idareden bu idarelere pay verilmesi zorunluğu doğmaktadır.

D. Kamu giderlerinin gittikçe artması :

Kamu giderlerinin devamlı bir artma eğilimi içinde bulunması çağımızın olağan malî olaylarından biridir. Örneğin, batı ülkelerinde Birinci Dünya Savaşından önce millî gelire oranı % 10-15 olan kamu giderleri, İkinci Dünya Savaşından sonra % 25-40'ına ulaşmıştır. Ülkemizde bu oran % 20 dolaylarındadır (13). Kamu giderlerindeki bu artış merkezi idare için olduğu kadar mahalli idareler için de geçerlidir.

- (11) A.C. PIGOU, A Study in Public Finance, Third Edition, Mac Millan and Co. Ltd., New York 1962, s. 9.
- (12) J.M. BUCHANAN, Maliye Teorisi ve Politik İktisat (Çeviri: Dr. Arif Nemli, Yenal Öncel) Fakülteler Matbaası, İstanbul 1966, s. 159-164.
- (13) Bu konu ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. İzzettin ÖNDER, Türkiye'de Kamu Harcamalarının Seyri: 1927-1967 Fakülteler Matbaası, İstanbul 1974, s. 65-78. Halil NADAROĞLU, «Türkiye'de Kamu Giderleri» Türkiye Ekonomisinin 50. Yılı Semineri Tebliği, Bursa İ.T.İ.A. Yayını, İstanbul 1973.

E. Giderlerin merkezileşmesi :

Günümüzde gelirlere paralel olarak giderler de merkezileşmekte ve önceden mahalli idareler tarafından görülen bir kısım hizmetler yöresel plândan ulusal plân kapsamına geçmektedir. Sonuçta bu durum malî tevzini gerekli kılmaktadır.

F. Mahalli idarelerin Devlet kudreti karşısında korunması :

Bilindiği gibi kamu hukuku yönünden, Devlet ile diğer kamu tüzel kişileri eşit durumda değildirler. Bu nedenle hukuken zayıf durumda olan mahalli idarelerin, Devletin sınırsız egemenliğine karşı korunması ve Devletin gerekli malî araçları sağlamadan bu idareleri beklemeyen bazı yükler altında bırakmasını önlemek gerekir. Bunu kamu maliyesi kanaliyle sağlayacak araçlardan biri de malî tevzin düzenidir (14).

III. MALİ TEVZİN İLİŞKİLERİ VE TÜRLERİ

Malî tevzin ilişkileri başlıca iki yön göstermektedir (15).

A. Dikey Malî Tevzin :

Federal devletlerde, merkezi idare, eyaletler ve mahalli idareler; üniter devlet sistemlerinde ise merkezi hükümetle mahalli idareler arasında meydana gelen malî tevzin bağıntısına dikey ilişki (vertical coordination) denilmektedir. Burada gerek gelirler ve gerekse hizmetler yönünden yukardan aşağıya doğru bir düzenleme söz konusudur.

B. Yatay Malî Tevzin :

Malî tevzin sadece yukarıdan aşağıya idarelerarası malî ilişkileri düzenlemek değil aynı zamanda aynı düzeydeki iki ya da daha çok sayıda idareler arasındaki ilişkilerin de düzenlenmesidir.

Sanayileşme, nüfus yoğunluğu ve kaynakların fazlalığı nedenleriyle bir kısım bölge idareleri diğerlerine göre malî bakımdan daha avantajlı bir durumda olabilirler. Öte yandan yakın ilişkileri olan bölge idareleri gelir olanakları bakımından aynı kaynaklara başvurabilirler. Bütün bu hususlar malî tevzinin yatay düzeyde de

(14) Halil NADARÖĞLU, Malî Tevzin. . . s. 177.

(15) Carl S. SHOUP, Public Finance, Weidenfeld and Nicolson London 1970, s. 615.

yapılmasını gerektirir (16). Bölgeler arasında, böylece hizmetler ve gelir kaynakları bakımından boşluk bırakılmadığı gibi tersi olan tekrarlara engel olunur.

Yukarıdaki açıklamalarımızda malî tevzinin iki yönlü bir ilişkiyi ifade ettiğini belirtmiştik. Şimdi malî tevzinin bu iki yönü ele alarak incelemek istiyoruz.

IV. HİZMETLERİN VE GELİRLERİN BÖLÜŞÜLMESİ

A. Hizmetlerin bölüşülmesi :

Malî tevzinin birinci yönü, hizmetlerin ve buna bağlı olarak giderlerin bölüşülmesidir. Hizmet malî sonucu itibariyle bir gider biçiminde olduğundan hizmet bölüşülmesi yerine «gider bölüşülmesi» kavramı da kullanılmaktadır. Daha önce de belirtmiş olduğumuz gibi bazı yazarlar bu konuyu maliye ilminin inceleme konusu dışında görmüşler ve ihmal etmişlerdir. Bu nedenle malî tevzin sadece gelir bölüşümü gibi dar bir alanla sınırlandırılmıştır. Yazarların pek çoğu da son zamanlardan giderlerin bölüşülmesini malî tevzinin bir parçası olarak kabul etmelerine rağmen, sonunda yine hemen hemen bütün ağırlığı gelir bölüşümüne vermişlerdir. Örneğin, ülkemizde hazırlanmış bulunan Malî Tevzin Kanun Tasarısında bu eğilim gözlenmektedir. Tasarı gerekçesinde, gider bölüşümünün de ele alınması zorunlu sayıldığı halde, aslında sadece gelir bölüşümü konu edilmektedir.

İdarenin hizmetlerinin saptanması sorununun idarî olduğu kadar bir de malî yönü olduğu unutulmamalıdır. Hizmetlerde ve bunların çeşitli sektörler arasında dağılımında bir optimalliğin aranması maliye ilminin önemli ve modern konularından biri olmuştur. Harcamaların yapılması, dağılımı ve etkileri ekonomik bir olaydır. Yani bir kaynak tahsisi sorunudur.

Hizmet gelire bağlı olduğu kadar, gelir de hizmete bağlıdır. Hizmetleri veri olarak veya hiç dikkate almadan yapılan bir gelir bölüşülmesi, şayet hizmetlerin dağılımı bakımından başlangıçta bir dengesizlik varsa, yeni bir dengesizliği ortaya çıkarır.

(16) Wilhelm GERLOFF, Die Öffentliche Finanzwirtschaft, Weite Neubearbeitete Auflage, Vittorio Klostermann, Frankfurt, Band II, 1948, s. 174.

Bu nedenlerden dolayı malî tevzinde hizmet ve gelir bölüşümü birbirinden ayrılmaz iki unsurdur. Her ikisinin de birlikte ele alınması gerekir.

Kamu hizmetlerinden hangilerinin Devlet hangilerinin mahalli idarelerce görüleceği konusunda kesin kriterler koymak zordur. Bu konudaki ölçüler, içinde bulunulan ekonomik koşullara, sosyal düşüncelere ve mahalli idarelerin idarî ve malî yapılarına göre her ülkede birbirinden farklı bir durum arz etmektedir. Ancak biz burada kamu hizmetleri talebi ve belli miktardaki kaynaklarla bu talebin en yüksek tatmini sağlayacak biçimde karşılanması olanaklarına özetle değinmek istiyoruz. Bir ülkede fonksiyonların tahsisini etkileyen başlıca kriterler şöylece sıralanabilir .

1. Hizmetlerin paylaşılmasını etkileyen başlıca kriterler:

a. Etkinlik kriteri :

Bu kritere göre hizmet onu en etkin bir biçimde üretecek olan idareye bırakılmalıdır. Herşeyden önce bu bir olanak sorunudur. Öyle hizmetler vardır ki bunlar daha üst düzeydeki idareler tarafından üretildiğinde, dar bir alan içerisinde sınırlanan alt kademe idareleri tarafından üretilmesine kıyasla daha geniş çapta üretim avantajları sağlarlar (17). Ya da tersine alt kademe bir idare bazı hizmetleri üst kademelerden daha etkin olarak yürütebilirler (18). Örneğin savunma, yargı gibi hizmetleri mahalli idarelerden çok üst düzeyde bir idare tarafından üretilmesi gereken hizmetler kabul edilmelidir.

Bir kısım hizmetlerin daha üst düzeydeki idareler tarafından üretilmesi, hizmetin anlaşılabilmesi, ihtiyacın bilinmemesi, kırtasiyecilik, bürokrasi ve idarî personel israfı gibi sakıncalar ortaya çıkarabilir. Aynı zamanda hizmetleri belli bir bölge halkı tarafından en iyi biçimde değerlendirilip yerine getirilmesi mümkündür. Yani bunlar öyle hizmetlerdir ki, hizmet konusunda alınacak karar yetkisi belli bir bölge dışına çıkarılacak olursa üretimde verimi düşürür. İşletme iriliklerinin, optimalliklerini aşması ile verimde

(17) John F. DUE, Maliye, (Çevirenler: Sevim Görgün, İzzettin Önder), Fakülteler Matbaası, İstanbul 1967, s. 476.

(18) Harry W. RICHARDSON, Urban Economics, Penguin Educaion, Suffolk 1973, s. 148.

meydana gelecek azalmalar, bölge idareleri tarafından görülen bazı hizmetler için de söz konusudur. En iyi kullanım, o hizmet için ayrılan kaynaklarda âtil kapasite bırakılmaması ile gerçekleşeceğine göre, merkezi idarede bu sağlanamıyorsa ya da mahalli idarede sağlanabiliyorsa, hizmetin yöresel arzı daha etkin olacaktır.

Kamu hizmetleri de, tıpkı piyasa mal ve hizmetlerinde olduğu gibi, toplum üyelerinin tercihlerine ne kadar uygun olarak üretilirse, kaynaklardan elde edilen verim o kadar yüksek olur (19). Mahalli idareler bazı hizmetlerin düzeyinin saptanması ve sıralamasının yapılması bakımından, merkezi idareye kıyasla yüksek bir tatmin sağlarlar (20).

Bölgeler düzeyinde hizmet sunulmasının bir faydası da kamu hizmetleri konusundaki tercihlerin iletilmesi açısından daha etkili bir mekanizma yaratmasıdır. Bireyler, devlet hizmetlerine olan taleplerinin tercih sıralarını ve miktarını oy mekanizması ile belirtirler (21).

Ayrıca hizmetteki aksaklıkların düzeltilmesini sağlamanın bölgesel idarelerde, yurttaşlar için daha kolay olduğu da bir gerçektir.

b. Hizmetlerin yarattığı faydanın bölünebilirliği ve yayılma alanı ile ilgili kriter :

Çoğunlukla merkezi devlet, bölünmez ve tam kolektif mal ve hizmetler sunarken, bölge idareleri yarı bölünebilir (yarı kolektif) veya özel mal ve hizmetler sunar. Yani merkezi idarenin görmüş olduğu hizmetlerin harcama olarak çoğunluğunu kolektif mal ve hizmetler oluştururken, mahalli idarelerde bu oran yarı kolektif ve özel mal ve hizmetlere doğru kaymaktadır (22). Örneğin milli savunma ve yargı hizmetleri tam bölünmez niteliğe sahiptirler ve merkezi idare tarafından sunulurlar. Su, elektrik, kanalizasyon, taşıma, hastahane v.b. hizmetler yarı bölünebilir mal ve hizmetlerdir ve genellikle mahalli idareler tarafından sağlanırlar.

(19) Kenan BULUTOĞLU, a.g.e., s. 48.

(20) Kenan BULUTOĞLU, «Bölgesel İdareler Maliyesi», İktisat Fakültesi Mecmuası, 22. Cilt, Nisan 1962, No: 3-4, s. 111.

(21) Richard A. MUSGRAVE, The Theory of Public Finance, Mac Graw Hill Book Co., New York 1959, s. 89.

(22) J.M. BUCHANAN, The Public Finance, Richard D. Irwin Inc., Illinois 1960, s. 17.

Bir kısım hizmetlerin en son sınırı belli bir bölge olduğu gibi bu hizmetten sağlanan marjinal fayda da bu bölge sınırları içerisinde kalmaktadır. Yani söz konusu edilen hizmetlerden sadece o bölge yararlanabilmektedir. Örneğin, bir kanalizasyon sisteminin belli bir bölgede sunulması mümkün olduğu gibi bu hizmetten doğacak fayda da o bölge halkına yararlı olabilecektir. Bu bakımdan hizmetin getirdiği faydanın yayılma olanağı bir bölge ile sınırlıdır (23).

Şüphesiz bir hizmetin etkisinin yayılma alanını saptamak güçtür. Her hizmetin dolaylı (dış) faydaları da söz konusudur. Örneğin, tedavi ve eğitim hizmetlerinde bu özellik açıktır. Eğitimin genel olarak toplumun verimini, kültürünü artırma faydası bütün topluma dış-kazanç olarak yayılır. Bir bölgede verilen eğitim hizmetinin dış-faydaları eğitilenlerin ülkenin çeşitli bölgelerine yerleşebilme olasılığı nedeniyle, diğer bölgelere de saçılabilir. Buna karşılık bazı hizmetlerde söz konusu yayılıcı etki belli bir alanla kesin olarak sınırlanmaktadır. Aksi halde yayılma alanı genişledikçe, hizmet, mahalli düzeyden, merkezi düzeye geçmektedir. Bir kısım hizmetlerin mahalli düzeyde bölünmesi imkânsızdır ve bunların etki alanı da ulusal sınırlara varmaktadır. Daha önce de değinmiş olduğumuz gibi ulusal savunma, yargı ve sağlık gibi hizmetler bu türdendir.

c. Tarihi ve politik nedenler :

İdareler arasındaki hizmet bölüşümünde bütünüyle ekonomik nedenler rol oynamaz. Hatta özellikle federatif ülkelerde, eyalet ve federal devlet arasındaki görev bölümünde olduğu gibi ekonomik kriterler arka plâna düşebilir ve çoğunlukla böyle olmaktadır. Bu nedenle tek tek idare düzeyleri arasındaki hizmet bölüşümünü ve dolayısıyla yatay ve düşey sınırların konulmasını pür ekonomik düşünceye bırakmak hatalı olur.

Gerek yatay idare sınırlarının saptanmasında ve gerekse düşey olarak hizmet bölüşümünde tarihi ve geleneksel faktörlerin rolü ihmal edilemez. Hatta federal devletlerde, eyaletlerin hizmet

(23) J.M. BUCHANAN, The Public Finance, Richard D. Irwin Inc., Illinois 1960, s. 17.

sınırının belli başlı nedeni budur. Mahalli idarelerde tarihi nedenler önemli rol oynamakla birlikte, bu sınır politik kararlara da bağılıdır ve bu sınırlar daima değişmektedir.

2. Mahalli idarelerin başlıca görevleri :

Yukarıda ele almış olduğumuz kriterlere uygun olarak mahalli idarelerin hizmetlerini başlıca şu gruplar altında toplayabiliriz :

a. Sağlık hizmetleri :

Bireysel faydaların çok üstünde ve bölünmez faydalar ortaya çıkardığından, bu konuda, asıl görev merkezi hükümet ya da federe devletlere düşmekle birlikte mahalli idarelerin sağlık konusundaki hizmetleri ihmal edilemez (24). Sağlık personelinin yetiştirilmesi, yaygın hastalıklarla savaş ve genel hastahaneler gibi hizmetleri merkezi idare genellikle üzerine almaktadır (25). Ancak mahalli idareler de bölgelerindeki halkın sağlık durumunun düzeltilmesi ile ilgili işler yaparlar. Hastahane açma, bölgede sağlık kontrolleri yapma ve bulaşıcı hastalıklar için Devletle işbirliği halinde çalışma gibi hususlar bu türdendir.

b. Sosyal yardım hizmetleri :

Bu hizmet grubu daha çok idarî ünitelerin transfer harcamalarını oluşturur. Zorunlu sosyal yardım işleri, terkedilmiş çocukların bakımı, fakirlere ilâç v.s. yardım; kimsesiz yaşlılar için bakım evleri ve yardımlar, dar gelirlilere kiralık ucuz meskenler sağlanması mahalli idarenin sosyal yardım görevleri ile ilgili hizmetlerin başlıcalarıdır. Sosyal yardım hizmetleri de sağlık görevlerinde olduğu gibi devlet ve mahalli idareler arasında bölünmüştür. Çoğunluğu kendi bölgelerindeki yurttaşlardan meydana geldiği ve hizmetin etki alanının ağırlığı belli bir yerde toplandığı için mahalli idarelere bu konularda önemli görevler düşmektedir. Ayrıca bölgelerindeki halkı, daha iyi tanıma olanaklarının olması bu hususu kuvvetlendirmektedir (26).

c. Bölge idaresinin büyüklüğüne göre yapılan kamu hizmetleri ve sağlanan kolaylıklar:

(24) J.M. BUCHANAN, a.g.e., s. 400.

(25) İsmail Hakkı ÜLKEMEN, a.g.e., s. 15.

(26) İsmail Hakkı ÜLKEMEN, a.g.e., s. 12.

Bu hizmetler iki grupta incelenebilir. Bunlardan ilki, bölge idarelerinin sunduğu asıl bölünmez hizmetler grubuna giren fakat bölünmezliği yöresel coğrafi sınırla geçerli hizmetlerdir. İkincisi ise yarı bölünebilir ve özel hizmetler niteliğinde olanlardır.

Birinci gruba giren hizmetler, daha önce de belirttiğimiz gibi, mahalli idarelerde pek az bir yer tutarlar. Bu tür hizmetler arasında, yangın koruma, polis, sağlık kontrollerinin yaptırılması imar plânlarının düzenlenmesi sayılabilir. Mahalli idarelerde asıl ikinci gruba giren hizmetler çoğunluktadır. Lâğım, kanalizasyon, içme suyu, elektrik, havagazı, mezbaha, otobüs, cenaze işleri, fırınlar, buzhaneler v.b. mal ve hizmetler bu tür hizmet örnekleridir.

d. İmâr faaliyetleri :

Aslında etki belli bir komün ya da bölge üzerinde olan imar faaliyetleri devletin görevleri kapsamındadır. Bu gruba bütün ülkeyi ilgilendiren büyük baraj, yol, limanlar inşaatı v.b. gibi hizmetler girmektedir. Ancak öyle imar faaliyetleri vardır ki bunlar belli bir komün veya bölge idaresinin etki alanı içinde kalır. Komün içi veya komünleri birbirine bağlayan yollar, köprüler ve meydanların yapımı faaliyetleri bunun örnekleridir. Bu hizmetler daha çok yapıldığı bölgelerdeki topluluğu ilgilendirir ve fayda sınırları o bölgeyi çevrelemiştir. Aynı zamanda değerlendirme avantajı nedeniyle sözü edilen faaliyetlerde bölge idarelerinin etkinlikleri fazladır.

e. Eğitim hizmetleri :

Yarı bölünebilir hizmetler grubuna giren eğitim faaliyetleri, sağlık hizmetlerinde olduğu gibi Devletle diğer mahalli idare birimleri arasında sıkı işbirliği halinde yürütülmektedir. Genellikle ilk öğretimden yüksek eğitime doğru gidildikçe, ortaya çıkan faydanın etki alanı da genişlemektedir. İlk öğretimde nisbeten faydanın ağırlığı belli bir bölgeyle sınırlı iken yüksek öğretimde bu alan genişlemekte ve ulusal düzeye ulaşmaktadır. Bu nedenle genellikle ilk öğretim pek çok ülkede mahalli idarelerin görev alanında bırakılmıştır (27). Bunun yanında etki alanı mahalli sınırlarla ilgili şehir, müze, tiyatro, galeri ve okuma salonları gibi yöresel kültürün genişlemesiyle ilgili hizmetler de vardır.

(27) İsmail Hakkı ÜLKMEN, a.g.e., s. 17.

f. Diğer hizmetler :

Mahalli idareler yukarıdaki gruba girmeyen bazı hizmetler de görülürler. Bunlar genellikle ülkeye fark eden sair hizmetlerdir. Örneğin, polis hizmeti ülkemizde Devlet görevleri arasında yer aldığı halde, B.Almanya'da mahalli idareler tarafından yürütülür.

Daha önce de belirtmiş olduğumuz gibi hizmet bölüşümüne etki eden nedenler, her ülkedeki uygulamayı değişik ölçülerde etkilediği için bu farklılıklar meydana gelmektedir. Burada sadece genel bir ilke verilmek istenmiştir.

3. Hizmet Bölüşülmesinin İlkeleri:

İyi bir hizmet bölüşümünün gerektirdiği ilkeleri üç grupta ele alarak özetlemek mümkündür (28) :

a. Kamu hizmetinin, gerektirdiği en uygun idareye verilmesi ilkesi:

Yukarıda değindiğimiz gibi hizmetlerden bir kısmı için Devlet veya mahalli idarelerden hangisi tarafından görüleceği konusunda tereddüt yoktur. Örneğin Milli Savunma, Adalet, Dışişleri ve gümrükler bakımından hizmete en uygun idare şüphesiz merkezi idaredir. Ara kısmı oluşturan hizmetler bakımından bu ilkenin önemi vardır.

b. Hizmetlerin sınırlarının belirlenmesi ilkesi:

İdarelerin görecekları hizmetlerin sınırlarının iyice belirlenmesi ve sınırlandırılması gerekir. Bu önemli nokta olmakla birlikte birinci ilkede değindiğimiz gibi aradaki bazı hizmetler için kesin sınırlama koymak zordur. Bütün bunlara rağmen mümkün olduğu kadar hizmetlerin sınırını, ayrıntılı olarak tanımlamak ve iyice belirlemek gerekir. Bunun zorunlu bir sonucu olarak ta üçüncü ilke ortaya çıkmaktadır.

c. Hizmetlerde mükerrerliğin önlenmesi:

Hizmetlerin hangi idareye ait olduğu konusunda yapılan kesin ayrımlar ve tanımlamalar, görevlerin karışmasını ve iki ayrı idare tarafından mükerrer bir biçimde yapılmasını önler.

(28) İsmail Hakkı ÜLKEMEN, a.g.e., s. 43.

Buraya kadar yapılan açıklamalarla malî tevzinin bir yönü olan hizmet bölüşümünü genel hatları ile incelemiş bulunuyoruz. Bu konu incelenirken bir dereceye kadar gelir durumu veri olarak kabul edilmişti. Bu noktadan itibaren malî tevzin düzeninin ikinci yönü olan gelir bölüşümünü ele alacağız. Ancak bu iki hususun beraberce düşünülmesinin gerekli olduğu gözden uzak tutulmalıdır.

B. Gelirlerin Bölüşülmesi:

Malî tevzinin ikinci önemli yönü gelirlerin bölüşülmesidir. Daha önce de belirtmiş olduğumuz gibi bu konu aslında hizmet bölüşümüne bağlıdır.

Gelir bölüşümü, idareler arasında, hizmetlerin gerektirdiği gelirlerin belli kurallara uygun olarak dağıtılması ve bölüşülmesidir. Malî tevzin kavramında olduğu gibi, gelirin bölüşülmesinin de dar ve geniş anlamları vardır (29).

Dar anlamdaki gelir bölüşümü, hizmetlerine göre idareler arasındaki eşitsizliği gidermek yani malî yönden zayıf ile malî yönden güçlü devlet idareleri arasında denge sağlamak için yapılan düzenleyici ödemelerdir.

Geniş anlamda gelir bölüşümü ise denge sağlayıcı faaliyetler yanında vergi kaynak ve gelirlerinin de bu amaca uygun olarak bölüşülmesidir. Açıklamalarımızda daha çok geniş anlamdaki gelir bölüşümü üzerinde durulacaktır.

1. Gelir bölüşülmesini etkileyen faktörler :

Gelir bölüşümünü saptayan veya hiç olmazsa ona etki eden en önemli unsur, hizmet bölüşümüdür. İdareler yüklenmiş oldukları bu görevleri yerine getirebilmek için gelire ihtiyaç duyacaklardır. Gelirleri bizzat tahsil etme olanakları olabileceği gibi tahsilinin başka idareler tarafından yapılması da mümkündür.

Burada hareket noktası, idarelerin belli görevleri ve bunları yerine getirebilmek için de malî olanaklara ihtiyaçları olduğu hu-

(29) Hans RITSCHL, «Malî Tevzinin Şekil ve Meseleleri», (Çeviren: Levent Çakmur), Maliye Enstitüsü Tercümeleleri, Üçüncü Seri, 1967, İstanbul, s. 103.

susudur. Buna göre gelir bölüşümünü saptayan nedenler neler olacaktır veya olmaktadır, aşağıda özet olarak bunlar belirtilecektir.

a. İdarî etkinlik :

Merkezi veya ikinci derecedeki idareler bakımından en etkin biçimde olunan vergiler, daha çok kendi bölgelerinde başlayıp, tamamlanan ve böylece vergilendirilebilir duruma gelenlerdir (30). Bunu ilk adımda saptamak zordur. Gelir vergisini örnek olarak alırsak görürüz ki bu vergiye temel olan gelir, bir bölgeye bağlı olarak oluşmamaktadır. Bireyin çeşitli mahalli idarelerde başlayıp, gelişen ve gelire dönüşen kaynakları vardır. Genel bir ilke olarak denebilir ki idarî birim alanı genişledikçe o bölgede tamamlanmamış gelirler azalmakta ve bu bakımdan vergi üzerindeki idarî etkinlik artmaktadır. Hele bölgeler arasında uygulanan vergi tarifeleri farklı ise küçük vergilendirme birimlerinin idarî zorluğu daha da artacaktır (31).

Öte yandan kontrol bakımından da bir idarî etkinlik sorunu ortaya çıkmaktadır. Bir gelir kendi bölgelerinde gelişip, oluşmıyorsa, küçük vergilendirme otoritelerinin kontrol etkinlikleri de azalmaktadır (32). Gerçekten bu idareler tarafından, başka bölgelerdeki gelişimin izlenmesi son derece zordur. Bu bakımdan ilke olarak diyebiliriz ki mahalli idarelere kendileri bakımından en etkin biçimde yönetebilecekleri gelir kaynakları bırakılmalıdır.

Bu bakımdan gelir vergileri için en etkin idare, mahalli idarelerin üzerindeki idarî birimlerdir. Aynı şekilde özellikle üniter devletlerde muamele vergilerinin de merkezi idare tarafından yönetilmesi gerekir. Bunlara karşılık bina ve arazi vergileri en iyi biçimde mahalli idareler tarafından yönetilir.

b. İdarelerin gördüğü hizmetlerin özelliğinden doğan nedenler :

Gerek merkezi idare ve gerekse mahalli idareler özel mal ve hizmetler üretebilmektedirler. Bu nedenle hem merkezî ve hem de

(30) John F. DUE, a.g.e., s. 47.

(31) A.R. PREST, «İdarî Etkinlik», «Çeviren: İzzettin Önder), Maliye Enstitüsü Tercümelei, Üçüncü Seri, İstanbul 1967, s. 124.

(32) Kenyon E. POOLE, Public Finance and Economic Welfare, Reinhart Co. Inc. New York 1957, s. 356.

yöresel örgütler bunların özel piyasa koşullarına yaklaşan biçimde satışından bir gelir elde edebileceklerdir.

Kamu hizmetlerinden yarı bölünebilir (yarı kolektif) ve bilhassa özel olanların, diğerlerine göre ayırıcı niteliği, bunların genel vergi hasılatı içinde yönetilmesi yerine harç, şerefiye gibi kullanım vergi veya fiyatları uygulayarak finansmanı olanağının olmasıdır (33). Gerçekten yarı kolektif mal ve hizmetler grubundan, özel'e doğru gidildikçe, bunların tek tek bireylere olan faydaları daha kolay hesaplanabilir.

Sorunu mahalli idareler açısından ele alacak olursak, su, elektrik ve havagazının sunulması gibi hizmetlerde durum açıkça görülebilir. Sözkonusu hizmetlerin bölünebilirlik niteliği, bunların fiyatlandırılmaması mümkün kılmaktadır. Bu hizmetlerin bir diğer özelliği de talep esnekliklerinin fazla olmasıdır. Ücretsiz olarak genel vergi hasılatından karşılanması israfa yol açacağı gibi kaynakların aşırı yatırımına neden olur. Bu mal ve hizmetlerin ücretsiz olarak verilmesi tüketimi arttırır. Aksine fiyatlandırma yolu tercih edildiği takdirde tüketim kontrol altına alınmış olur.

c. İdareler arasında eşitlik anlayışının ortaya çıkardığı gelir bölüşümü :

İdareler arasındaki eşitlik anlayışından amaç, dikey yöndeki idarelerden çok, aynı kademelerde bulunan idarî birimlerin, fonksiyonlarına oranla vergi kapasitelerinin orantılı olup olmamasıdır (34). Hizmetlerine göre vergi kapasiteleri orantılı değilse iki sorun ortaya çıkmaktadır : Ya diğerlerine oranla düşük standartta hizmet sunma ya da kendi bölgelerindeki gelirler yönünden malî baskıyı (yükü) arttırma alternatifleri. Bu durum ise eşitlik ilkesinden uzaklaşmak anlamına gelir.

Malî yüklerin bölgeler arasında farklı biçimde dağılması, bir yandan adaletsizlik yaratırken öte yandan kaynakların ekonomik

(33) O.H. BROWNEE, «User Prices versus Taxes», Public Finances-Needs Sources and Utilization, A Report of National Bureau of Economic Research, Princeton University Press, Princeton 1961, s. 421.

Kamusal, Fiyatlamaya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Ömer Faruk BATIREL, Kamu Ekonomik Kuruluşlarında Fiyat Politikası, İstanbul, 1976, s. 41-72.

(34) John F. DUE, a.g.e., s. 480.

olmayan bir biçimde dağılımına yol açar. Bütün bunlar, malî tevzinin önemli bir kolu olan bölgeler arası malî transferlere neden olmaktadır.

d. Tarihî ve kurumsal nedenler :

Bazı ülkelerde güçlü bir bölge idaresinin varlığı tarihî nedenlere dayanabilir. Merkezî idare sonradan kurulmuş, bir çok görevleri devralmış ve fakat mahallî idarelerin veya federal devletlerle eyaletlerin bazı yetkilerini ortadan kaldırmak istememiş olabilir. Bu takdirde bazı vergilerin toplanması işi sürdürüldüğü gibi, bölge idarelerince tahsil edilip bir kısmı merkezî idareye devredilir. Merkezî devlet güçlendiği zaman, eyalet ve mahalli idarelerin malî yetkileri daralmakta, aksi halde, son derece gelişmektedir. Bu her iki yönlü gelişmenin de açık örneğini Federal Almanya'da görmekteyiz.

Sözkonusu tarihî gelişmenin tersi de olabilir. Güçlü mahalli idare geleneği yoktur. Vergi tahsil etme işini bölge idarelerinin başarabileceği şüpheli gözükür. Bu nedenlerden dolayı Devlet, mahalli idarelere devredilecek vergilerin bir kısmını kendi tahsil eder ve sonra devreder. Türkiye'deki uygulama bu yönde olmuştur.

2. Gelir Bölüşümünün Uygulama Şekilleri :

Gelir bölüşümünün uygulama şekilleri altında aşağıda değineceğimiz yöntemler, bir ülkede bütünüyle uygulanan sistemler değildir. Gelir bölüşümünü etkileyen nedenlerin ağırlık durumlarına göre bunların biri veya birkaçı karma olarak bir ülkedeki uygulamada yer almaktadır.

a. Sonsuz vergileme yetkisi veren sistemler :

Hans Ritschl tarafından rekabet sistemi (Das Konkurrenzsystem) olarak adlandırılan bu yöntemde, idarelerin sonsuz vergileme yetkisi vardır (35). Ancak bu yetki, idarî etkinlik ve mahalli sınırlarla sınırlanmıştır. Vergi kaynağının seçiminde olduğu kadar, yönetiminde de mahalli idare birimleri özerktir. Anglo-sakson modelinde bu sistemlere daha çok rastlanır.

(35) Hans RITSCHL, a.g.m., s. 104.

Sistemin yararı, ilk olarak mahalli kuruluşlara tam malî özerklik tanınmasından doğmaktadır. Böylece idareler gelir kaynaklarına tam olarak nüfuz edebildikleri gibi kendi malî ihtiyaçlarını, kaynakların tam olarak kullanılmasıyla karşılayabilirler.

İkinci olarak bu sistem, mahalli idarelerin meclislerinin sorumluluğunu arttırmaktadır. Vergilerin azaltılıp çoğaltılması veya sağlanan hizmetlerin verimli ve ekonomik olması onların doğrudan doğruya ilgilenmesi gereken konulardır. Böylece onların bu konuda daha dikkatli ve olumlu davranmaları sağlanabilir.

Sistemin sakıncaları ise yararlarına göre ağır basmaktadır. Bunlardan birincisi aynı vergi kaynağı üzerine çeşitli vergileme süjesi nüfuz ederek mükerrer vergilemeye yol açılmaktadır. Bunun sonucu olarak da yüksek gelirlerde marjinal oran % 100'e ulaşarak vergi yükünün dayanılmaz bir duruma gelmesi olasılığı artmaktadır (36).

İkinci sakınca ise tarh ve tahsil giderlerinin artmasında görülmektedir. Gerçekten aynı vergi kaynağından birden çok vergi yetkilisi tahsilatta bulunduğundan, bu iş için ayrı ayrı idarî organlar oluşturulacaktır. Aynı şekilde vergi denetlemeleri de mükerrer olarak yapılacaktır. Bütün bunlar vergi gelirlerinin maliyetini arttırmaktadır.

Üçüncü sakınca ise bölgeler arası malî kapasite dengesizliği ile ilgilidir. Belli bir ülkenin değişik bölgeleri arasında, çeşitli nedenlerle, vergilendirilebilecek kaynaklar bakımından fark vardır. Bunun zorunlu bir sonucu olarak da kaynakları kıt olan bölgeler ya aşırı vergi baskısı altında kalacak veya enaz bir hizmet standardını dahi karşılayamayacak duruma düşeceklerdir. Belki de kaynaklar, ekonomik olmayan biçimde sapmalar göstereceklerdir (37).

b. Vergi kaynaklarının ayrılması sistemi (Das Trennsystem) :

Vergi kaynaklarının, idarî birimler arasında, gelirlerini kendileri alacak biçimde paylaşılması sistemidir. Burada artık bir baş-

(36) Kenyon E. POOLE, a.g.e., s. 358.

(37) John F. DUE, a.g.e., s. 481.

ka idarî düzeyin, aynı vergiyi kullanmasına olanak yoktur. Su bakımdan bir önceki sistemin en büyük sakıncası olan mükerrer vergileme tehlikesi ortadan kalkmaktadır (38). Bu sistem özellikle merkez altındaki idarî birimlerin kendi bağımsız gelirleriyle hizmetlerini görmelerini savunanlar tarafından benimsenmiştir (39).

Sisteme özellikle 19. Yüzyıl başlarındaki Federal devletlerden itibaren rastlanmaya başlanmıştır. Kaynakların ayrılması sisteminin pek çok ülkede uygulandığını görmekteyiz. Örneğin, gerçek anlamda A.B.D.'de malî sistem, çeşitli idare kademeleri arasında vergi kaynaklarının ayrılması biçimiyle uygulanmıştır (40).

Vergi kaynaklarının çeşitli idareler arasında ayrılmasını etkileyen nedenler üzerinde daha önce durduğumuz için burada sistemin sakıncalarına değinmekle yetineceğiz.

Herşeyden önce vergi kaynaklarının çeşitli idarî kademeler arasında bölüşülmesi sistemi, malî kapasite sorununa ideal bir çözüm yolu olmaktan uzaktır (41). Zira idarelerin malî kapasiteleri bakımından bir yeknesaklık sağlanması olanağı son derece zordur.

Bunun dışında, belki de hepsinden önemli sakınca ise, idareler arası malî ilişkilerle ilgili sorunların daha da karmaşık duruma geleceğidir. Zira coğrafi bölgeler arasında vergi ödeme potansiyeli bakımından farklılıklar vardır. Değişik nedenlerle meydana gelen bu farklılıklar yüzünden, bazı idarî bölgeler eşitleriyle aynı düzeyde hizmet sunabilmek için ya daha ağır vergilemeye girecek ya da bütün bunlardan vazgeçerek az hizmet sağlayacaktır. İdarelerden bir kısmı, en düşük düzeyde hizmet standardını sağlayamazken, diğerleri carî taleplerini aşan bir gelir potansiyeline sahip olacaklardır (42).

Katı bir vergi kaynağı bölünmesi konusu, aynı zamanda ortak bir ekonomik politika izlenmesini engellemektedir (43). Bu konu

(38) Hans RITSCHL, a.g.m., s. 105.

(39) Joint Economic Committee, «Federal, State, Local Government Fiscal Relations» Public Finance and Fiscal Policy, Editor M.D. Ketchum, Houghton Mifflin Company, Boston 1966, s. 222.

(40) J.M. BUCHANAN, a.g.e., s. 483.

(41) Joint Economic Committee, a.g.m., s. 222.

(42) J.M. BUCHANAN, Maliye Teorisi ve Politik İktisat, s. 159.

(43) Joint Economic Committee, a.g.m., s. 222.

federatif ülkelerde daha çok önem kazanmaktadır. Örneğin, depresyon dönemlerinde ortak politika olarak vergi oranlarında bir azalma yapılması gerekirken, herhangi bir bölge idaresi bunun tersini yapma yoluna gidebilir. Bu da ortak bir politikanın izlenmesini engeller.

Diğer bir sakınca da, bazı idarelerin verginin idaresi görevinin kendilerine verilmesi durumunda idarî zorlukla karşılaşabilecekleri hususudur. Zira bir kısım bölge idareleri, gerek vergilendirme kaynaklarının azlığından ve gerekse alanlarının dar olmasından dolayı verginin idaresi bakımından zorlanabilirler.

Bütün bu sakıncalar şüphesiz sistemin katı bir biçimde uygulanmasından doğmaktadır. Diğerleriyle birlikte kullanıldığında sakıncaları giderebilmek mümkündür. Aslında saf bir kaynak ayrılması sistemi, herhangi bir ülkede uygulanmamaktadır.

c. Karma sistem (Das Mischsystem) :

Bu sistem vergi kaynakları yerine vergi gelirlerini devletin çeşitli kademeleri arasında bölüştürür (44). Burada aşağıda ele alacağımız üç uygulama biçimi ile karşılaşmaktayız :

i) Paylaşma sistemi (Das Anteilsystem) :

Bu sistemde kamu idarelerinin alt ve üst kademeleri tarafından yeknesak bir oran dahilinde toplanan vergiler, kamu idareleri arasında pay edilir. Burada vergiler, elde ettiği geliri diğer idarelerle paylaşan tek bir idare tarafından yönetilir (45). Paylaşma genellikle tahsil yeri esasına ve o yerdeki idare yararına olacak biçimde yapıldığından, bir bölgeden elde olunan gelirlerin bir kısmı tekrar geriye döner (46).

Bu sistemde verginin tahsili çoğunlukla merkezî idare tarafından yapılmaktadır. Ancak bir kısım federatif devletler, özellikle A.B.D. ve Almanya'da eyaletlerin tahsil ettiği belli vergilerden merkezî idareye pay verdikleri de görülmektedir.

(44) Hans RITSCHL, a.g.m., s. 107.

(45) Kenyon E. POOLE, a.g.e., s. 365.

(46) John F. DUE, a.g.e., s. 486.

Sistemin yararlarını şöylece özetleyebiliriz :

İlk olarak, mükerrer vergileme önlenmektedir. Gerçekten özellikle başta ele aldığımız birinci sistemde, birden çok vergi otoritesinin tek bir kaynaktan mükerrer bir biçimde ve ayrıca bağımsız olarak vergi tahsil etmesi tehlikesi vardır. Halbuki paylaşma sisteminde vergi oranlarının anormal derecede artmasına engel olduğu gibi, etkilerinin de kontrol altına alınması mümkündür.

Bundan başka, idarî bakımdan yetersiz olan bölgelere gelir gücü sağlanması olanak dahiline girmektedir. Bu idareler bakımından, verginin idaresi kendilerine bırakılmış olsaydı, tahsilat kuruluşlarının yetersiz olmasından dolayı vergi kaynağının değerlendirilememesi sorunu ortaya çıkardı. Söz konusu sistemle daha güçlü bir idareden gelir elde edilmekte ve böylece kaynaktan yeterli yarar sağlanmış olmaktadır.

Bu sistemde gelir olanağına kavuşan alt düzeydeki idarelerin özerklikleri bir derece kadar korunmuş olur.

Sistemin sakıncalarını ise şöylece sıralamak mümkündür :

İdareler arası ilişkilerin düzenlenmesini tam olarak gerçekleştirmez. Vergiler doğdukları kaynak ilkesine göre dağıtıldığından, ilgili vergi kaynağı yetersiz bulunan bölgeler daha az gelire sahip olacaklar ya da hiç gelir elde edemeyeceklerdir. Sistem tek başına idarelerarası ilişkilerin düzenlenmesinde hiç bir müdahalede bulunamamaktadır. Bu nedenle bazı idareler gelir bolluğu içinde kalacak ve benzerleri asgarî hizmetlerini karşılayamayacak olanaklara bile sahip olmazlarken, bunlar israfa yönelebileceklerdir.

Söz konusu sistemin diğer bir sakıncası ise mahalli idarelerin merkezle olan bağımlılıklarını arttırmasıdır. Zira paylaşma sisteminde, dağılım koşullarını merkez saptamaktadır. Sistem bu bakımdan da eleştiriye uğramıştır (47).

ii) Ekleme sistemi (Das Zuschlagssystem) :

Bu sistemde, genellikle üst idareler kendi vergi oranlarına alt idareler için ek bir vergi oranı koyarlar ve onlar lehine de vergi

(47) John F. DUE, a.g.e., s. 4866.

tahsil ederler. Bu şekilde toplanan vergi hasılatı ilgili idareye verilmektedir.

Federal yapıya sahip ülkelerden A.B.D.'de bir zaman için Alaska ve West Virginia eyalet gelir vergilerinin Federal gelir vergisi oranı üzerine bir oran eklemekle tahsil edilmesi buna bir örnektir (48). Bugün ise Almanya'da federe devletlerce mahalli idarelerin kilise vergileri bu yöntemle tahsil edilmektedir (49).

Ekleme sisteminin yararları paylaşma sistemininkilerle aynıdır. Şüphesiz malî serbestlik ve özerlik bu sistemde daha fazladır. İdarelerin vatandaşlarına olan sorumluluklar daha açık biçimde ortaya çıkar. Keza bölgeye aşırı miktarda gelir gelmesi tehlikesi de azalır (50).

Bu sistemin paylaşma sisteminden farklı olarak kendine özgü bazı sakıncalarını belirtmek gerekir. Şöyleki:

Ekleme sistemi vergi idaresinde karışıklıklar ortaya çıkarır. Aynı vergi matrahına üst üste iki oranın uygulanması hem idare ve hem de mükellefler açısından zorluk yaratır. Gerçekten sistemin bir satış vergisine uygulandığını kabul edersek, verginin hesaplanması, satıcılar bakımından sorunlar ortaya çıkarır.

Sistem vergiden kaçınmayı teşvik eder. Belli bir idarenin üst idarî birimler vergi oranına kendisi için belli bir oranı ekletme ve tahsil ettirme isteği ekonomik faaliyetlerin o bölge dışına aktarılmasını teşvik eder. Zira bu yöntemle vergi tahsil etmeye yönelik bir mahalli idarenin vatandaşları, alışverişlerini veya muamelelerini şehir sınırlarında yapmakla vergiden kaçınmış olurlar.

Bu sistem artanoranlı vergilerde aşırı yük getirebilir. Zira vergi oranları idareler bakımından bağımsız olarak hesaplandığı için eklenen yük kamuoyundan ve meclis denetlemelerinde gözden kaçabilir (51). Ancak bu sonuncu sakınca, idarelerin ekleyebilecekleri en yüksek oranlar sınırlandırılmakla kısmen önlenmektedir.

(48) Joint Economic Committee, a.g.m., s. 225.

(49) Hans RITSCHL, a.g.m., s. 107.

(50) O.H. BROWNLEE and E.D. ALLEN, Economics of Public Finance, Prentice Hall Inc. New York 1954, s. 374.

(51) Hans RITSCHL, a.g.m., s. 107.

iii) Vergi torbası sistemi (Das Steuer verbundsystem) :

Bu sistemde artık alt düzeydeki idarelerin kendi organlarıyla gelir tahsili söz konusu değildir. Genellikle daha üst düzeydeki idareler, belli vergilerin idaresi ve tahsilini yaptıktan sonra, bunun belirli bir kısmını önceden düzenlenen formüllere göre alt düzeydeki idarelere paylaştırır. Bu yöntem, çoğu durumlarda vergi toplamada etkin idarî birimin harcamalarda en etkin olandan daha geniş olabildiği düşüncesine dayanır. Yani bir idare, belli bir verginin tahsilatında etkin olmadığı halde, belli görevlerin yapılmasında diğer idarî birimlerden daha etkin olabilir (52).

Bu sistem, bugün pek çok ülkede uygulanmaktadır. Genellikle belli bir fon kurulmakta ve bu fona Devlet, tahsil ettiği çeşitli vergilerle katılmaktadır. Örneğin, Hollanda'da 13 devlet vergisinin belli bir oranı mahalli idareler fonuna aktarılmaktadır.

Ancak bu sistemin en zor yönü, dağıtımına temel olacak anahtarın bulunması ve saptanmasıdır. Dağıtımına başlıca aşağıdaki unsurlar ölçü olarak alınmaktadır. Bunlardan biri veya birkaçı ortaklaşa bir ülkedeki uygulamada yer alabilmektedir.

- aa) nüfus
- bb) vergi ödeme gücü
- cc) eğitim gören çocuk sayısı
- dd) yolların uzunluğu v.b.

Paylaşmada genellikle klâsik temel nüfus olmuştur. Ancak kabul etmek gerekir ki nüfus arttıkça malî ihtiyaçlar daha hızlı artmaktadır. Çünkü büyüyen idarenin, bir yandan yapacağı yatırımlar daha fazla kapital yatırımını gerektirir duruma gelirken öte yandan etki alanı da genişlemektedir (53). Bu nedenle paylaşımlarda birkaç anahtar birlikte uygulanmaktadır. Bölgelerarası durumu gözönüne alan en etkili malî tevzin yöntemi budur.

(52) J.M. BUCHANAN, The Public Finance, s. 490.

(53) Ursula K. HICKS, Büyük Şehir İdaresinin Finansmanı, (Çev.: Arif Nemli, İzzettin Önder, Yenal Öncel), Fakülteler Matbaası, İstanbul 1968, s. 70-71.

iv) Malî yardım ve bağış sistemi:

Buraya kadar söz konusu edilen sistemlerde, idareler arası denge sorunu dolaylı biçimde etkilenmekte belki de hiç dikkate alınmamaktadır. Malî yardım ve bağış sisteminde ise, genellikle alt düzeydeki idarelerin, gelir yetersizlikleri sonunda meydana gelen açıklarının merkezî idareler tarafından giderilmesi ve onların giderlerine katılması söz konusudur. Bu nedenle, daha önce incelediğimiz birleşik sistemleri bir bakıma içeren ve ondan daha geniş olan bir kavramdır.

Bağışlar, bugün hemen hemen bütün ülkelerde alt kademe-lerdeki idarelerin önemli bir gelir kaynağı olmuştur (54). Bir istisna olarak Almanya'da federal devletlerden merkezî idareye doğru transfer yapıldığını görmekteyiz. Fakat genellikle sistem, yukarıdan aşağıya doğru, işlemektedir. Nitekim yine Almanya'da federe devletler kendi bölgelerindeki mahalli idarelere hibelerde bulunmaktadırlar.

Sistemin üstten alta doğru oluşmasının nedeni daha önce de belirtmiş olduğumuz gibi, çeşitli faktörlerin etkisiyle vergi kaynaklarının merkezi idareler elinde toplanmasıdır. Gelirlerin merkezileşme eğilimi, çoğu kez özellikle mahalli idarelerin gelir yetersizliklerine neden olmuştur. Bir yandan bunu gidermek öte yandan bölgeler arasındaki malî denklığı sağlamak arzusu bağışların varoluş nedenini oluşturmaktadır.

Konumuzun belli sınırları aşmasına meydan vermemek düşüncesiyle bu konunun ayrıntılarına girmek istemiyoruz. Ancak sistemlerle ilgili olarak buraya kadar yapmış olduğumuz açıklamaları şöyle özetleyebiliriz :

Gerçek olan şudur ki, gelir bölüşümü sistemlerinin hepsinin birden belli bir ülkedeki uygulamada yer alması beklenmemelidir. Ülkelerin politik, ekonomik yapıları ve geleneklerine göre farklılıkların olması doğaldır. Mahalli idareler açısından en sık rastlanılan sistem, kaynakların ayrılması yönteminin ortaya koyduğu birkaç vergi, karma sistemin içinde yer alan yöntemlerden biri veya birkaçı ve malî hibe sisteminden oluşan bir bileşimdir.

(54) Advisory Commission on Intergovernmental Relation, «The Role of Equalization in Federal Grants», January 1964, s. 14.

V. MALİ TEVZİN KARŞISINDA MAHALLİ İDARELERİN FİNANSMAN KAYNAKLARI

Bu kısımda, yukarıda yapılan açıklamalar ışığında mahalli idarelerin finansman kaynaklarının neler olduğunu özet olarak açıklamak konunun teorik yönünü tamamlamak bakımından yerinde olacaktır.

Mahalli idarelerin finansman kaynaklarını şöylece sıralayabiliriz :

1. Otonom malî kaynakları ;

- Mahalli vergiler
- Mahalli harçlar
- Harcamalara katılmalar
- Kamu teşebbüsü ve serbest piyasa faaliyetlerinden doğan gelirler (işletme kârları)
- Para cezaları

2. Mahalli idarelere verilen paylar :

- Devlet vergilerinden ayrılan paylar
- Sübvansiyon ve dotasyonlar

3. İstikrazlar :

Şunu özellikle belirtelim ki modern mahalli finans anlayışı, mahalli idarler maliyesini, mahalli vergilerle devlet yardımlarına dayandırmak eğilimindedir (55).

Gelir ve kurumlar vergileri, uygulamaları açısından mahalli idarelerin yapılarına uymayan gelir kaynaklarıdır. Uygulanan beldenin dışına çıkmakla vergiden kaçınma olanağının ortaya çıkması, tahsil etkinliklerinin az olması ve tarihî gelişmelerin bu tip vergileri merkezî idareye bırakma zorunluğunu ortaya çıkarması gibi nedenler sonunda, gelir vergileri mahalli idare gelirleri olmak-

(55) Halil NADAROĞLU, a.g.m., s. 180.

tan çıkmıştır. Ancak uygulamada bu vergilerden belli ölçülere göre mahalli idarelere pay verilmektedir.

Gelir vergileri gibi dolaylı vergiler de aslında mahalli gelirler içinde önemli bir yer tutmazlar. Bütün bunlara rağmen mahalli idareler muhtelif dolaylı vergiler tahsil etmektedirler.

Harç ve şerefiyelerin ise mahalli idare gelirleri içinde özel bir yeri vardır. Hizmetlerin bölüşülmesi kısmında belirttiğimiz gibi mahalli hizmetlerden bir kısmı genel nitelikte, bölünmez hizmetlerdir. Ancak mahalli idarelerin gördükleri hizmetlerden bölünebilir nitelikte olanları nisbî olarak merkezi idareye göre daha fazladır. İşte bu tür hizmetlere yapılan giderlerin, genel vergilerden çok, bir kısmının yararlananlardan harç olarak tahsil olunması, hakkaniyete uygun düşmektedir.

Şerefiyeler özellikle yeni gelişen veya birdenbire büyüyen mahalli idarelerde daha da önem kazanmaktadır. Zira belli bir bölgedeki taşınmazların değeri hızla artar. Ancak şunu belirtelim ki sözkonusu değer artışı, toplumun ilerlemesinden değil, imar faaliyetleri sonucu olması gerekir.

Mahalli idarelerin en önemli vergi gelirlerini, bina ve arazilerden tahsil edilenler (emlâk vergisi) oluşturur.

Hemen her ülkede mahalli idareler kendi bölgeleriyle ilgili ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla iktisadi ve ticari teşebbüsler kurar ve işletirler. Bu hizmetlerdeki temel fikir, komşu olarak yaşamının ortaya çıkardığı ihtiyaçlar olmakla birlikte, ekonomik bir niteliği de vardır. İlgili hizmetler nedeniyle bireylere sağlanan faydalardan ücret ve bedel alınmaktadır. Bu ücretin saptanmasında, hizmet özel teşebbüslerce görülmüş olsaydı bireylerden istenecek olanla aynı düşünceye yakın saptanıyorsa piyasa fiyatından bahsedilebilir. Ancak mahalli kamu işletmelerinin çoğunda bu fiyat, saptanmasındaki düşüncelere, toplu ve komşu yaşamaktan doğan çıkarlar düşüncesi eklendiğinden alınan bedel bir kamu fiyatı olmaktadır (56). Hattâ bu hizmetlerin bazılarında toplu çıkarlar arttıkça, bedelden harca doğru bir eğilim görülmektedir. Sözkonusu-

(56) Edwin R.A. SELIGMAN, *Essays in Taxation*, (1931) Reprints of Economic Classics, Augustus M. Kelley Publishers, New York 1969, s. 423-424.

su hizmetler, su, elektrik, havagazı, ulaşım gibi gerekli ve fazla sabit sermayeye ihtiyaç gösteren ve tekele elverişli olanlarla, yiyecek ve giyecek, satışı, banyo vs. gibi sıhhi tesislerin çalıştırılması, liman, antrepo, hava meydanları, tasarruf sandıkları, telefon vs. gibi iş-letmelerin yürütülmesi olabilir.

Mahalli idareler, devlet patrimuvanından ayrı olarak bir kısım gayrimenkul ve menkul değerlere sahiptirler. Bunlar bir yandan mahalli nitelikteki hizmetlerin görülmesine ayrılırken öte yandan da gelir getiren kaynaklar olarak da kullanılabilirler.

Devlette olduğu gibi mahalli idarelerin gelir kaynakları arasında da borçlanmanın önemli yeri vardır. Mahalli idaredeki borçlanmanın temeli, geçici nitelikteki gelir yetersizliklerini kapatmaktan çok, büyük ölçüde kapital yatırıma ihtiyaç gösteren olağanüstü işlerin finansmanına dayanır. Yol yapımı, inşaatlar, saha düzeltilmesi, su elektrik, havagazı v.b. kamusal yatırımlar bunların başlıcalarıdır (57).

Mahalli idareler gerekli kredileri, bizzat kendi, kurdukları veya Devlet tarafından kurulan mahalli idarelere özgü kredi kurumlarından sağladıkları gibi mahalli idare bölgesindeki tasarruf sandıklarından da sağlayabilirler (58).

Malî tevzini gerçekleştirecek araçlardan biri olan transfer ve bağışlar, mahalli idareler için önemli bir gelir kaynağıdır. Bağışların oluş nedenlerini şöylece özetlemek mümkündür:

İlk olarak, gelir kaynaklarının önemlileri genellikle Devlet elinde toplanmış veya uygulama bu yönde gelişmektedir. Buna karşılık kentleşmenin gittikçe gelişmesi, öncelikle mahalli idarelere yardımcı gerekli kılmıştır.

İkinci bir nokta, mahalli idarelerce sunulan hizmetlerin etki alanlarının farklı olmasıdır. Bunların gördükleri hizmetlerin bir kısmı, bölge dışına taşan dışsal fayda yaratan türdendir. İşte bu tip hizmetlerin sadece yöresel kaynaklarla karşılanmasının uygun olmaması, Devletin bunlara yardımını gerekli kılmaktadır.

(57) James A. MAXWELL, «The Equalizing Effects of Federal Grants», Journal of Finance, May 1954, s. 185.

(58) İsmail Hakkı ÜLKEMEN, a.g.e., s. 188-189.

Mahalli idarelere yardımı zorunlu duruma getiren nedenlerden biri de, bütün mahalli idarelerde kamu hizmetlerinin en az standart bir düzeyde görülmesi gereğidir. Mahalli idarelerin malî kapasitelerinin aynı olması mümkün değildir. Bu nedenle ortaya çıkabilecek dengesizlik toplu çıkarları olumsuz yönde etkileyebilir.

Diğer bir neden, merkezî idarenin mahalli idarelerin mahalli idarelerin etkin bir biçimde göreceklere hizmetleri yardımlarla teşvik etmeyi amaçlamasıdır. Sosyal tesisler, kültürel kuruluşlar, sağlık kurumları bu türdendir. Bu tip hizmetlerin görülmesi genel çıkarlar bakımından önemli olduğundan, görülmesini teşvik amacıyla merkezî idarelerce giderlerin bir kısmı veya tamamı yardım şeklinde verilir. Bu arada yardımın mahalli idarelere yön vermek amacı da sözkonusudur.

Mahalli idarelerin gelir kaynakları ile ilgili olarak yapmış olduğumuz açıklamaları özetlemek istersek denebilir ki söz konusu idareler bir yandan kendi mal ve hizmetlerinden dolayı gelir sağlarken bunun yanında malî tevzin sonucu bir kısım vergilerin kaynağına, bir kısmının da payına sahip olmuşlardır, ayrıca malî kapasitelerini denkleştirici faaliyetler sonunda, bütçe gelirlerine bir kısım gelirler eklenmişlerdir. Şüphesiz malî tevzin uygulaması çeşitli ülkelerde farklı biçimde gerçekleşmiştir. Biz diğer ülkelerdeki uygulama biçimlerini konumuz dışında bırakarak, bundan sonraki kısımda, malî tevzinin Türkiye'deki uygulamasına ve uygulamadan doğan sorunların tartışmasına geçmek istiyoruz.

İKİNCİ BÖLÜM

Malî Tevzinin Türkiye'deki Uygulaması

Tarihî gelişmesi izlendiğinde de görüleceği gibi Türkiye'de malî tevzin bakımından genel eğilim, zamanla daha sıkı bir merkezîyetçi idare sistemine doğru yönelmiştir. Bilindiği gibi Türkiye'de mahalli hizmetlerin görülmesi, iki kademeli bir örgüte devredilmiştir. Bunlar bölge idareleriyle komün idareleridir. Türkiyede merkezî idarenin dışında üç tip mahalli idare vardır. Bunlar Sırasıyla :

- i— İl Özel İdareleri
- ii— Belediyeler
- iii— Köyler

Bu idareler arasındaki malî tevzin, sistemli bir malî uyuşmadan çok geleneksel etkiler ve tarihî faktörler altında deneysel yöntemlere göre yapılmıştır.

Etüdümüzün bu bölümünde her bir idarenin gelir ve hizmet bölüşümünde aldıkları yeri kısaca açıkladıktan sonra konuyla ilgili eleştirilere yer verilecektir.

I. İL ÖZEL İDARELERİ

A. Genel Hizmet Bölüşümü İçerisinde İl Özel İdarelerine Verilen Fonksiyonlar:

İl Özel İdareleri bakımından 1913 yılında çıkmış olan kanunun, ikinci kısmında yer verilen görev ve yetkilere ilişkin hükümler halen yürürlüktedir. Ancak 1913'ten sonra görülen genel eğilim, hizmet grupları içerisinde fonksiyonların gittikçe daralmasıdır. Bu hizmetleri kanundaki sıraya göre sayacak olursak, şu gruplarda toplayabiliriz.

- a) Bayındırlık işleri
- b) Eğitim hizmeti
- c) Sağlık ve sosyal yardım hizmetleri
- d) Tarım ve veteriner işleri
- e) Diğer işler

Aşağıdaki tabloda İl Özel İdarelerinin gider kalemlerine göre durumu gösterilmiştir:

Tablo : 1

Özel İdarelerin Giderleri (1000 TL.)

Gider türleri	1971	1972	1973
Carî Giderler	465.141	531.470	477.731
Yatırım Giderleri	143.335	205.590	206.684
Sermaye Teşkilatı ve Transfer Giderleri	165.578	196.707	218.960
TOPLAM	774.054	933.767	903.375

Kaynak : Türkiye İstatistik Yıllığı 1975.

(Not : Tabloda yer alan rakkamlar bütçe rakkamlarıdır.)

Tablo : 1 incelendiğinde il özel idareleri giderleri içinde carî giderlerin bütçelerde en önemli gider kalemini oluşturdukları görülecektir. Fonksiyonel olarak ise İl Özel İdarelerinin en büyük harcama kalemlerini millî eğitim ve bayındırlık işleri meydana getirmektedir.

B. Genel Gelir Bölüşümü İçerisinde İl Özel İdarelerinin Durumu :

Genel gruplar itibariyle İl Özel İdarelerince yürütülen hizmetler tarihî gelişme içerisinde pek az değişiklikler geçirmesine rağmen, gelir yapıları büyük ölçüde değişmiştir.

İl Özel İdareleri, halen giderlerini şu kaynaklardan karşılamaktadırlar :

1. Paylar :

Bugün il özel idareleri başlıca üç devlet vergisinden pay almaktadırlar: emlak vergisi, akaryakıt istihsal vergisi, motorlu kara taşıtları vergisi. Bunlardan emlak vergisinde il özel idarelerinin payı % 35'dir ve en önemli gelir kaynağını bu pay oluşturmaktadır. Ancak il özel idaresine ayrılan payın % 3'ü kesilerek köy idarelerinin sermaye payı olarak İller Bankasına verilir. Vergi hasılatından verilecek paylar her ayın sonunda hesaplanır ve bir sonraki ayın sonuna kadar il özel idarelerine ödenir.

Gider Vergileri Kanunu uyarınca akaryakıttan alınan istih-sal vergisinin % 22'si il özel idarelerine verilir. Emlâk vergisi ile birlikte akaryakıt istihsal vergisi il özel idarelerinin ikinci büyük gelir kaynağıdır ve akaryakıt tüketimindeki hızlı artışlar nedeniyle büyük gelir esnekliğine sahiptir.

Motorlu kara taşıtlarından il özel idarelerine verilen pay düş-ük saptanmıştır: % 3. Buna karşılık en büyük pay (% 19) müş-terek trafik fonuna ödenek kaydedilmektedir. Bilâhare bir komis-yonun hazırladığı programa uygun olarak kara taşıtları vergi pay-ları Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün önerisi ve İçişleri Ba-kanlığı kararı ile belediyelere ve il özel idarelerine paylaştırılır. Verginin hasılatı, il özel idarelerinin bakım altında tuttukları yol uzunluğuna göre değil, il nüfusuna göre belirlenmiştir.

2. İl Özel İdarelerin Öz Vergileri:

Yol vergisi kaldırıldıktan ve bina ve arazi vergisi de merkezî devlet örgütünce devralındıktan sonra il özel idarelerinin vergileri hemen hemen yok denecek düzeye inmiştir.

Taş Ocakları Resmi, ve İskele resmi, il özel idarelerinin tahsil etmekte oldukları iki resim olarak yürürlüktedir.

3. Devlet Yardımları:

Arızî bir gelir kaynağı olup miktarı değişmektedir.

Aşağıdaki tabloda il özel idare gelirleri gösterilmiştir :

Tablo : 2

İl Özel İdare Gelirlerinin Dağılımı

Yıllar	Özel Gelirler	Devlet Yardımları	Toplam
1967	470.1	377.8	847.9
1968	564.5	512.9	1.077.4
1969	601.4	415.4	1.016.8
1970	659.3	343.3	1.002.6
1971	660.0	540.0	1.200.0
1972	735.0	575.0	1.310.0
1973	757.8	344.8	1.102.6

Kaynak : Bütçe Gelirleri Yıllığı 1975., s. 73.

II. BELEDİYELER

Bir bölge idaresi niteliğinde olan il özel idarelerinden başka idarî ademi merkezîyet sistemi içerisinde birer komün idaresi olan belediyeler vardır. Bu idareler arasında herhangi bir hiyerarşi ilişkisi olmadığı gibi birbirlerinden de bağımsızdırlar. Bunların meydana gelmesinde il özel idarelerinde olduğu gibi idarî etkenler rol oynamamakta, daha çok komşuca yaşamının ortaya çıkardığı doğal birer örgüt sayılmaktadırlar. Bu bakımdan il özel idarelerinin başkanı, aynı zamanda merkezînin de bir memuru olduğu halde, belediye başkanları, mahalli seçim yoluyla saptanmaktadır.

A. Genel Hizmet Bölüşümü İçerisinde Belediyelere Verilen Fonksiyonlar :

Belediyelere ait görevler, 1930 tarih ve 1580 sayılı Kanunda belirtilmiştir. Bunlar, belediyelerin büyüklüğü ve gelir olanaklarına bakılmaksızın zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere iki bölüme ayrılmaktadır. Bunun dışında belediyelere bazı kanunlarla da görevler verilmiştir.

Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde «Belediyeler, belde halkının sıhhat, selâmet ve refahını temin, intizamını halelden vikâyet etmekle vazifelidirler» denilmekte ve vazifeleri teker teker sayılmaktadır. Kanununun 76. maddesinde belirtilen bu hizmetlerden önemlilerini örnek vermek düşüncesiyle şöyle sıralayabiliriz :

- Herkese açık yerlerin temizlik ve düzenine bakma
- Yenilecek ve içilecek maddelerin sağlık yönünden denetlenmesi
- Sağlık ve bulaşıcı hastalıklarla mücadele
- Patlayıcı ve tehlikeli malların korunması ve denetlenmesi
- Yangına karşı koruyucu önlemler almak ve örgüt kurmak
- Tartı ve ölçü aletlerinin denetlenmesi
- Şehir imar plânlarının yaptırılması, buna göre aydınlatma ve geliştirme faaliyetlerinin yapılması ve inşaat ruhsatlarının yürütülmesi
- Kanalizasyon tesislerinin yapılması

- Günlük hayata giren elektrik, su, otobüs, havagazı v.b. gibi hizmetlerin sağlanması
- Belde sakinlerinin sağlığı ve refahı ile ilgili tesisler kurup hizmete sunma
- İskele, rıhtım ve köprü inşaa etme v.s. gibi

Belediyelerin, Kanunda teker teker sayılan bu hizmetlerinin Őu gruplar altında toplanması mümkündür. Sağlık, ulaştırma, temizlik, felâketlere karşı korunma önlemleri, imar ve harita, içme suyu, sosyal yardım, ticarî faaliyetlerin düzenlenmesi, tarım ve mesken.

Aşağıdaki tabloda belediyelerin gider durumu gösterilmiştir :

Tablo :3

Belediyelerin Giderleri (1000 TL)

Gider Türleri	1970	1971	1972
Carî Giderler	1.512.635	2.150.721	2.417.687
Yatırım Giderleri	618.771	788.665	1.127.029
Sermaye Teřkili ve			
Transfer Giderleri	654.508	678.644	744.670
TOPLAM	2.785.914	3.618.030	4.289.386

Kaynak : Türkiye İstatistik Yıllığı 1975.

(Not : Tabloda yer alan rakkamlar bütçe rakkamlarıdır.)

A. Gelir Bölüşümü İçerisinde Belediyelerin Durumu (59) :

Belediye gelirleri başlıca iki kümede toplanabilir. Merkezî devletin topladığı gelirlere belediyelerin payları ve belediyelerin öz kaynakları Belediyelerin öz gelir kaynakları çok çeşitlidir. Bunların bir kısmı dolaysız ve dolaylı vergi niteliğindedir. Bir kısmı ise belli bir hizmete, bir işletme, izne bağlı ve o nedenle alındığı için

(59) Bu konu ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz.: Tevfik ALTINOK, «Belediye Gelirleri», Maliye Dergisi, sayı 13, Ocak-Şubat 1975, s. 57-68.
Kenan BULUTOĞLU, Türk Vergi Sistemi, Değişik 5 Basılış, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1976, s. 593-611

harç, ruhsat ya da tekelci fiyat (ücret) niteliğindedir. Belediye Gelirleri Kanununda belediyelerin öz gelirlerinin sınıflaması tutarlı bir takım ortak özelliklere göre yapılmış değildir.

1. Paylar:

Merkezî hükümetin topladığı gelirlere bazılarında belediyeler için Kanunda belirtilmiş payların verilmesi öngörülmüştür. Bu vergiler gelir ve kurumlar vergisi, gümrük vergileri, tekel safi hasılatı ve akaryakıt istihsal vergisidir. Ayrıca merkezî hükümetin belediyelerden devraldığı trafik resim ve harçlarından da belediyeler için bir pay öngörülmüştür.

a) Gelir ve kurumlar vergisinden belediye payı :

Merkezî hükümetin topladığı gelir ve kurumlar vergisi hasılatından belediyelere % 5 pay ödenir. Bu gelirin % 20'si İller Bankasında bir ortak fona İçişleri Bakanlığının emrine yatırılır. Geri kalan belediyelere nüfusları oranında dağıtılır.

b) Emlâk vergisinde belediye payı :

Bu vergiyi toplamakla görevli emlâk vergisi dairesinin yetki alanından topladığı bina arazi ve arsa vergileri hasılatının % 45'i buldukları bölgedeki belediyelere ödenir.

c) Gümrük vergisine eklenen belediye payı :

Bu vergi gümrük vergisinin % 15'i oranında ek bir vergi olarak alınmaktadır. Bu bakımdan aslında gümrüklerde belediye payı bir pay olmayıp, matrahı gümrük vergisi olan munzam bir vergidir.

d) Tekel maddelerinden alınan istihsal vergisinden belediye payı:

Her yıl tekel maddeleri istihsal vergisi tahminlerinin % 2'si oranında ödenek, belediyelere verilmek üzere, Maliye Bakanlığı bütçesine konur. Yıl sonunda gerçekleşen gelire göre gelecek yılın ödenekleri üzerinde gerekli düzeltmeler yapılır.

e) Akaryakıt istihsal vergisinde belediye payı :

Yol vergisinin kaldırılması üzerine bu gelirdeki belediye payını karşılamak üzere, yol vergisi yerine çıkarılan akaryakıt istih-

sal vergisinden belediye için bir pay Öngörülmüştür. Sonradan akaryakıt istihsal vergisi Gider Vergileri Kanunu bünyesi içinde istihsal vergisi ile kaynaştırılmış ve akaryakıttan alınan istihsal vergisinin hasılat tahmininin % 8 (inin belediyelere verilmek üzere Maliye Bakanlığı bütçesine konulması öngörülmüştür. Yıl sonunda gerçekleşen gelir fazla veya eksik olduğu takdirde, gelecek yılın ödeneklerinin belirlenmesinde hesaba katılır.

f) Motorlu kara taşıtları vergisinden belediye payı :

Motorlu Kara Taşıtları Vergisi Kanunu gereğince alınan vergi ile, Karayolları Trafik Kanununa göre kesilen cezaların % 11'i belediyelere pay olarak ödenir. Belediyelerin payları her ay sonunda eşit taksitler halinde İçişleri Bakanlığı emrine ve İller Bankasında bir hesaba ödenir.

Genel bütçe gelirlerinden belediyelere verilen paylar dışında diğer bazı payların belediyelere ödenmesi kabul edilmiştir. Bu paylar şunlardır :

- Elektrik ve havagazından belediye payı
- Tarifeleri belli nakil vasıtaları ile banliyö hatları bilet bedellerinden belediye payı
- Telefon abone ve konuşma ücretlerinden belediye payı
- İmtiyaz veya ruhsatı muntazammın tasdikli mukaveleler deUerinden belediye payı

2. Belediyelerin özvergileri, belediyece yönetilen kurumlar gelirleri ve belediye malları idaresinden sağlanan gelirler :

Belediye gelirleri kanununda yer alan vergilerin bazıları hem matrahı bakımından merkezî devletin vergilerinden ayrıdır, hem de belediyelerin kendi örgütlerince toplanmaktadır. Belediyenin gelir toplama bakımından etkili bir örgütü olmadığından bu vergilerden verimli olanlar idarî bakımdan toplanması nisbeten kolay olan vergilerdir. Çünkü vergi konusu hizmet veya malı satan işletme ya tektir (telefon, elektrik - havagazı vergilerinde olduğu gibi) ya da verginin alınması nisbeten kolaydır (eğlence vergisinde olduğu gibi). Henüz Türkiye'de belediyelerce konan fakat merkezî idarece toplanan vergi örneği yoktur.

Belediyelerin özgelirlerini aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz :

a) Resimler :

Temizleme ve aydınlatma resmi, yer işgal resmi, tente ve sipper resmi, kiralara ait sözleşme resmi, ölçü ve tartı aletlerinden alınan muayene ve damga resmi, kantar resmi, hayvan kesim resmi, kaynak suları resmi, toptancı hali resmi, ilân ve reklâm resmi, hayvan alım ve satım resmi, dellallık resmi, akaryakıt istihsal resmi, eğlence resmi.

b) Şerefiyeler :

c) Harçlar :

Belediye Gelirleri Kanunu resimler dışında bazı harçların da belediyelerce tahsil edilmesini öngörmüştür. Belediye harçları içinde en önemli kalemleri, yapı ruhsat ve denetleme harçları ile taşıt araçlarını işletme ve et nakli için verilecek ruhsatlardan alınan harçlar oluşturmaktadır. Hafta tatili ruhsat harcı, ve diğer bir kısım harçlar da vardır. Ancak belediye gelirleri içindeki nisbî önemleri azdır.

d) Belli giderler karşılığı alınan paylar :

5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu hükümlerine göre yapılan çeşitli hizmetlere harcanan giderler karşılığı olarak belde sakinlerinden alınan iştirak paylarıdır. Örnek : Yol lâğım ve su tesislerine iştirak payı.

e) Belediyeye yönetilen kurumlar hasılatı :

Belediyelerce yönetilmesine imkân verilen kurumlardan elde edilen gelirlerdir. Belediyelerin basımevi, itfaiye, çöp imha, hastahane, mezarlık, düşkünlerevi, fidanlık, özel park yerleri ve mezat salonlarından elde edilen gelirlerdir.

f) Belediye malları gelirleri :

Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarının satılmasından ve kiraya verilmesinden elde edilen gelirlerdir.

g) Diğer gelirler

3. Yardımlar :

Yardımlar, genel bütçeden yardımlar ve fonlardan yardımlar olmak üzere ikiye ayrılır.

a) Genel bütçeden yardımlar :

Genel bütçeden yardımlar, bütçe kanunları gereğince belediyelere Hazine'den tahsisi veya tahsisi olmayan yardımlardır. Bütçedeki ödeneğinden belediyelere doğrudan doğruya ödenmesi gerekir. Ancak genel bütçede belediyelere bu tür yardım faslı yerine kanunlar uyarınca verilecek belediye payları yardım olarak gösterilmektedir.

b) Fonlardan yardımlar :

Bunlar yukarıda da belirtmiş olduğumuz, müşterek trafik fonundan verilen payları, gecekondü fonundan yardımı ve il özel idarelerinin yardımlarını kapsamaktadır. Ancak il özel idarelerinin malî durumları bu tür yardım olanaklarını kendiliğinden ortadan kaldırmaktadır.

4. İstikrazlar:

Belediyeler bir yandan tahvil çıkarma yoluyla ve öte yandan da özel şahıs ve bankalara borçlanma yoluyla istikrazda bulunma yetkisine sahiptir. Buna rağmen uygulamada birinci derecede borçlanma kurumu olarak İller Bankası bulunmaktadır.

C. Belediyelerin hizmet ve gelir bölüşümü dengesi :

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere belediyeler hizmet bölüşümü içinde gerek kanunları ile gerekse diğer kanunlarla bir çok görevler yüklenmişlerdir. Ancak il özel idareleri ile karşılaştırılacak olursa, hizmetlerinden merkezi idare lehine vazgeçmeleri veya terketmeleri olasılığı daha zayıftır. Zira belediyeler, daha çok bir idarî zorunluk sonunda meydana gelmeyip yöresel ve komşuca yaşamanın ortaya çıkardığı doğal birer kuruluşturlar. Bu nedenle eskiye göre hizmetlerinde bir azalma olmayıp, aksine kentleşmenin ortaya çıkardığı gelir ihtiyaçları hızla artmıştır. Ancak yeterli gelire sahip olmadıkları gibi yıldan yıla miktar olarak artan gelirlerinden pek çoğu personel giderlerine gitmektedir.

Aşağıdaki tabloda belediye gelirlerinin dağılımı gösterilmiştir :

Tablo : 4

Belediye Gelirlerinin Dağılımı

Yıllar	Öz Gelirleri	Devlet Yardımları	Toplam
1967	1.465.2	22.1	1.487.3
1968	1.663.2	20.6	1.683.8
1969	1.828.0	16.9	1.844.9
1970	2.062.0	47.8	2.109.8
1971	2.350.0	102.0	2.452.0
1972	2.725.0	130.7	2.855.7
1973	4.358.9	889.5	5.247.4

Kaynak : Bütçe Gelirleri Yıllığı 1975, s. 73.

III. KÖYLER

Türkiye'de köyler 1924 yılından sonra tüzel kişiliğe sahip bir mahallî idare haline gelmişlerdir. Halen köy idareleri 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanununa tâbidir. Bunlar kendi gelir olanaklarıyla sınırlı olarak komşuca yaşamının ortaya çıkardığı bazı görevler yaparlar.

A. Genel hizmet bölüşümü içerisinde köy idarelerinin durumu :

Köy idarelerinin yapacağı işler Kanunda, zorunlu ve isteğe bağlı olarak iki kısma ayrılmaktadır. Bunlar daha çok köyün sağlık, refah ve güvenliği ile ilgili bir seri işler yapmak ve tedbirler almaktır. Köy idarelerinin en büyük gider kalemlerini, köy muhtar ve imamı gibi kimselerin ücretleriyle, köy odalarının bakım, ısıtma ve aydınlatma giderlerini içeren idarî giderlerle, yol, köprü, köy meydanları v.s. gibi hizmetlerin görülmesine esas olan bayındırlık giderleri oluşturmaktadır.

Tablo : 5'de köy idarelerinin giderleri yer almaktadır.

Köylerin Giderleri (1000 TL.)			
Gider türleri	1971	1972	1973
İdarî işler	99.576	99.560	108.562
Tarım ve ekonomik işleri	24.966	21.398	26.935
Kültür işleri	28.903	29.120	34.845
Sağlık ve sosyal yardım işleri	37.869	37.516	45.236
Bayındırlık işleri	137.409	144.722	184.459
Türlü işler	56.541	54.885	75.758
Asker ailelerine yardım	1.623	3.921	3.032
TOPLAM	386.887	391.122	478.827

Kaynak : Türkiye İstatistik Yıllığı, 1975., DİE, s. 362.

B. Gelir bölüşümü içerisinde köy idarelerinin gelirleri:

Köy idarelerinin bütçelerinde görülen gelirleri büyük ölçüde bağımsızlık esasına göre kurulmuştur. Köy kanunu mahallî idarelerde olduğu gibi bunlara Devlet vergilerine ek vergi koyma ya da Devlet vergilerinden pay alma olanağı tanımamıştır. Köy gelirleri başlıca şu kalemlerden oluşmaktadır: İmece, salma ve diğer gelirlerdir.

Türkiye'de nüfusun % 68'i köy idarelerinde yerleşmesine rağmen genel mahallî idare giderlerinin ortalama % 20'si ancak köylerde yapılmaktadır. Bunlar köy ihtiyaçlarının az olması veya basitliğinden çok, malî olanakların sınırlı olmasındandır. Gerek il özel idareleri, gerekse belediyeler daha geniş bir biçimde devlet vergilerinden pay veya yardım aldıkları halde, köyler bu olanaktan yoksundur. Aşağıda köylerin gelir durumları gösterilmiştir :

Tablo : 6

Köylerin Gelirleri (1000 TL.)

Gelirin türü	1971	1972	1973
Salma	83.286	93.700	96.918
İmece	103.302	104.836	119.775
Resim, harç, hasılat	170.869	163.446	223.558
Asker ailelerine yardım	1.644	1.389	1.484
Bakaya	27.786	27.751	37.092
TOPLAM	386.887	391.122	478.827

Kaynak : Türkiye İstatistik Yıllığı, 1975., DİE, s. 362.

SONUÇ

Maliye ilminin en önemli konularından olan malî tevzin, ilk bakışta federal yapıya sahip ülkeler bakımından önemli gözüktüyorsa da derece farkıyla üniter sistemli ülkeler için önem kazanmıştır. İçinde bulunduğumuz devrin sosyal ve ekonomik alanlardaki gelişmeleri amprik esaslara göre düzenlenmiş olan mahalli idareler maliyesinin köklü bir reform anlayışı içinde yeniden düzenlenmesini zorunlu kılmaktadır.

Türkiye'de malî tevzin açısından görülen eğilim kuvvetli bir merkeziyetçiliktir. Mahalli idareler, ilk zamanlardan başlayarak kendilerine pek çok hizmetler yüklediği halde gelir kaynaklarında önemli artışlar sağlanmadığından, kendilerine bırakılan görevleri yapamaz duruma gelmişlerdir.

Anayasa'nın 116. maddesi müşterek mahalli ihtiyaçların idarelerce karşılanmasını esas alırken, bu idarelere görevleri ile idareler yasalarla sağlanmış olan gelir kaynakları yetersiz kalmaktadır. Mahalli idarelere gelir sağlayabilecek öz kaynaklar sınırlı ve verimsizdir. Örneğin, mahalli idare gelirlerinin kamu gelirleri içindeki payı son on yıl içinde büyük düşüşler kaydetmiştir. Bugün mahalli idareler yasaların kendilerine öngördüğü gelirleri dahi edinmemektedirler. Bunda gelirlerin çeşitli kaynaklardan alınması ile birlikte, kanunî payların gösterilen oranda ve zamanda verilmemeleri başlıca etkindir.

Mahalli idarelerin sorunları ve mahalli ihtiyaçların karşılanması ile kalkınma arasındaki ilişki gözönünde tutularak Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nda şu tedbirler öngörülmüştü.

— Kaynakların merkezî idare ile mahalli idarelerin kendi aralarında görevlere uygun bölüşümünü sağlayacak bir «malî denkleştirme sistemi» kurularak bu sistem içinde mahalli idarelerin öz kaynakları ile Devlet paylarının cins, oran ve dağıtım şekli belli esaslara bağlanacaktır.

— Kanunî paylar dışındaki transferlerden mahalli idare yardım ve fonları dağınlıktan kurtarılarak, uzun vadeli projelerin gerçekleşmesine hizmet edecek belli kriterlere bağlanarak tek elden yürütülecektir.

— Hizmet karşılığı mahalli nitelikteki gelirlerin tümü mahalli idarelere bırakılarak bu gelir kaynaklarının kullanılmasında azamî ve asgarî limitler tesbit edilerek mahalli idarelere yetki tanınacaktır. Önceden gelir sağlanmadıkça mahalli idarelere ek hizmet ve külfet yüklenmeyecektir.

— Mahalli idarelerde hizmetlerin standartları belirlenecek, bu konuda etkili bir denetim biçimi geliştirecektir.

Görüldüğü gibi yukarıda belirtilen tedbirler mahalli idarelerin yerine getirmekle yükümlü oldukları olağan ve devamlı hizmetler ile olağanüstü işlemlerin Merkezî Hükümet ve mahalli idareler arasında «özel kanunlar» ve «malî denkleştirme düzeni içinde» düzenleneceği esasını getirmektedir. Mahalli idarelerin sorunlarını çözmek üzere Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nda öngörülen tedbirleri içeren bir sistem değişikliği bugün için kaçınılmaz görülmektedir. Bu bakımdan 1966 yılında Maliye Bakanlığında hazırlanıp daha sonra kadük olan «Malî Tevzin Kanun Tasarısının» yeniden yasama organı gündemine getirilmesi ve yasalaştırılması gereklidir.

Malî tevzin sistemi, Türkiye'ye özgü yeni bir malî düzen getirebilecek nitelikte bulunmaktadır.

Kamu giderlerinin eski yıllarla kıyaslanmıyacak derecede artış göstermesi, kamu giderlerini karşılayacak kamu gelirlerinin genel olarak tek ve ortak kaynaktan (millî gelirden) sağlanması,

gelirlerin merkezileşme eğilimi, mahalli idareler tarafından görülen önemli bir takım hizmetlerin gün geçtikçe mahalli plândan millî plâna geçmesi gibi nedenlerin kamu maliyesinin merkezileşmesi yolunda yaptıkları basınç «belediye özerkliği» sorununun malî tevzin çerçevesi içinde yeniden ele alınmasının zorunlu olduğunu göstermektedir.

Öngörülen sistemde, belediyeler nisbeten verimli bir kaç otomom vergi ile donatılmakta ayrıca bu idarelere Devlet fonundan gerekli paylar verilmekte ve yardımlar yapılmakta ve bu şekilde belediyelerin bir kısım hizmetleri bizzat yerine getirmelerine olanak verilmekte, böylelikle de belediyelerin bağımsızlıklarını büsbütün yitirmeleri önlenmektedir.

Günümüzün demokratik rejimi ve anlayışı içinde en uygun sistemin, karma nitelikli bir malî tevzin sistemi olduğu şüphesizdir. Bu nedenle mahalli idareler maliyesinin malî tevzin düzeni içinde karma sistem anlayışına göre geliştirilmesi ve düzenlenmesi en gerçekçi yol olacaktır. Konu Türkiye uygulaması açısından incelendiğinde sağlayacağı yararlar şöyle sıralanabilir: 1. Sistemin merkezî hükümete yükleyeceği yük çok olmayacaktır 2. Artan gelirler oranında mahalli idareler pay alacaklardır. 3. Dağıtımda adalet sağlanacaktır. 4. Yardım bir bütün içinde düzenlenecektir. 5. Ödenek sistemi ve İller Bankası'nın ortaya çıkardığı sorunlar giderilmiş olacaktır.

Sonuç olarak diyebiliriz ki Türkiye'de gerek hizmet ve gerekse gelir bölüşümü olarak, kaynağını eski yasalardan alan malî tevzin yeniden ele alınmalı, günün modern anlayışına uygun biçimde düzenlenmelidir. Uzun araştırmaların ürünü olan tasarılarının kısa zamanda kanunlaşması bu idareleri kalkınmaya yararlı birimler haline dönüştürecektir.

MAHALLI İDARE GELİRLERİ
(Milyon TL.)

Yıllar	Öz gelirleri	Devlet Yardımları	Toplam Gelirler
1967	2.167.7	416.4	2.584.1
1968	2.471.9	560.4	3.032.3
1969	2.721.4	456.5	3.177.9
1970	3.030.3	410.5	3.440.8
1971	3.332.0	666.3	3.998.3
1972	3.798.0	730.6	4.528.6
1973	5.562.7	1.302	6.864.3

Kaynak : Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı, Tablo 682-685.

MAHALLİ İDARE BİRİM SAYILARI

Yıllar	İl Özel idareleri	Belediyeler	Köyler
1967	67	1.172	35.086
1968	67	1.238	35.127
1969	67	1.282	35.189
1970	67	1.303	35.279
1971	67	1.378	35.394
1972	67	1.571	35.244
1973	67	1.637	35.145

Kaynak : İçişleri Bakanlığı.

**MAHALLİ İDARE ÖZ GELİRLERİNİN GAYRİ SAFİ
YURTIÇİ HASILADA VE GAYRİ SAFİ MİLLİ HASILADA
YÜZDE PAYLARI**

Yıllar	(D)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Mahalli idare öz gelirleri (milyon TL.)	GSYİH (milyon TL.)	GSMH	GSYİH (1/2) %	GSMH (1/3) %
1967	2.167.8	101.185.4	101.480.6	2.14	2.14
1968	2.471.8	112.470.8	112.493.4	2.20	2.20
1969	2.721.4	124.470.8	124.892.9	2.19	2.18
1970	3.030.3	144.634.5	146.919.8	2.10	2.06
1971	3.332.0	186.666.6	192.136.0	1.79	1.73
1972	3.798.0	229.066.0	237.760.0	1.66	1.60
1973	5.562.7	262.846.6	308.507.0	2.11	1.80

Kaynak : Bütçe Gelirleri Yıllığı, 1974.

**MAHALLİ İDARE ÖZ GELİRLERİNİN GAYRİ SAFİ
YURTIÇİ HASILA VE GAYRİ SAFİ MİLLİ HASILAYA
GÖRE ELASTİKİYETLERİ**

Yıllar	Yıllık Artışlar	%	Elastikiyet		
	(D)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Mahalli idare öz gelirleri	GSYİH	GSMH	GSYİH (1/2)	GSMH (1/3)
1967	5.27	11.46	11.00	0.46	0.48
1968	14.02	11.15	10.85	1.26	1.29
1969	10.10	10.67	11.02	0.95	0.92
1970	11.35	16.20	17.64	0.70	0.64
1971	9.95	29.06	30.78	0.34	0.32
1972	13.98	22.71	23.75	0.62	0.59
1973	46.46	14.74	29.75	3.15	1.56

Kaynak : Bütçe Gelirleri Yıllığı, 1974.

BİBLİYOGRAFYA

1. Advisory Commission on Intergovernmental Relation, «The Role of Equalization in Federal Grants» January, 1964.
2. ALAYBEK Ali, Belediye Maliyesinin Reformu, Maliye Tetkik Kurulu Neşriyatı Ankara, 1961.
3. ALTINOK Tefik, «Belediye Gelirleri», Maliye Dergisi, sayı 13 Ocak - Şubat 1975.
4. BATIREL Ömer Faruk, Kamu Ekonomik Kuruluşlarında Fiyat Politikası, İstanbul, 1976.
5. BUCHANAN J.M., Maliye Teorisi ve Politik İktisat (Çev: Dr. Arif Nemli, Yenal Öncel) Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1966.
6. BULUTOĞLU Kenan, Kamu Ekonomisine Giriş, İstanbul, 1971
7. BULUTOĞLU Kenan, Türk Vergi Sistemi, Değişik 5. Basılış, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1976
8. BULUTOĞLU Kenan, «Bölgesel İdareler Maliyesi», İktisat Fakültesi Mecmuası, 22. Cilt Nisan 1962
9. BROWNLEE O.H., «User Prices versus Taxes» Public Finances-Needs Sources and Utilization, A Report of National Bureau of Economic Research, Princeton University Press, Princeton, 1961
10. BROWNLEE O.H., Economics of Public Finance, Prentice and ALLEN E.D. Hall Inc. New York, 1954
11. DAMALI Alev, Türkiye'de Mahalli İdareler Maliyesi, DPT. Yayın No.220 - SPD. 41. Ocak, 1965
12. John F. DUE, Maliye, (Çev: Sevim Görgün, İzzettin Önder) Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1967.
13. GERLOFF Wilhelm, Die Offentliche Finanzwirtschaft, weite Neubearbeitete Auflage, Vittorio Klostermann, Frankfurt Band II, 1948.
14. GÜRELİ Orhan, Mahalli İdareler Maliyesinin Reformu, Maliye Tetkik kurulu Neşriyatı No. 151-1971.

15. HICKS Ursula, Büyük Şehir İdaresinin Finansmanı (Çev: Arif Nemli, İzzettin Önder, Yenal Öncel) Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1968.
16. Joint Economic Committee, «Federal, State, Local Government Fiscal Relations» Public Finance and Fiscal Policy, Editor M. D.Ketchum, Houghton Mifflin Co. Boston, 1966.
17. KELEŞ Ruşen, «Belediye Gelirleri ve Mali Denkleşme» Amme İdaresi Dergisi, Cilt 5 Sayı: 1, Ankara, 1972.
18. MAXWELL James, «The Equalizing Effects of Federal Grants» Journal of Finance, May, 1954
19. MUSGRAVE Richard A. The Theory of Public Finance, Mac Graw Hill Book Co. New York, 1959.
20. NADAROGLU Halil, Kamu Maliyesi Teorisi, 2. Baskı, Sermet Matbaası, İstanbul, 1976.
21. NADAROGLU Halil, «Mali Tevzin, Bazı Kamu Gelirlerinin, Paylaşılması» Maliye Enstitüsü Konferansları, Dokuzuncu seri, 1963.
22. NADAROGLU Halil, «Türkiye'de Kamu Giderleri», Türkiye Ekonomisinin 50. Yılı Semineri Tebliği, Bursa İ.T.İ.A. Yayını, İstanbul, 1973.
23. NEUMARK Fritz, Maliyeye Dair Tetkikler, İstanbul, 1951.
24. ÖNDER İzzettin, Türkiye'de Kamu Harcamalarının Seyri: 1927-1967, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1974.
25. A.C. PIGOU, A Study in Public Finance, Third Edition, Mac Millan and Co. Ltd., London, 1962.
26. Kenyon E. POOLE - Public Finance and Economic Welfare, Reinhart Co. Inc. New York, 1957.
27. A.R.PREST, «İdari Etkinlik» (Çev: İzzettin Önder) Maliye Enstitüsü Tercümeleeri, Üçüncü Seri, İstanbul, 1967.
28. RICHARDSON Harry W., Urban Economics, Penguin Education Suffolk, 1973.

29. RİTSCHL Hans, Mali Tevzinin Şekil ve Meseleleri, (Çev: Levet Çakmur) Maliye Enstitüsü Tercümeleleri, Üçüncü Seri 1967.
30. SELİGMAN Edwin R.A., Essays in Taxation, (1931) Reprints of Economic Classics, Augustus M. Kelley Publishers, New York, 1969.
31. SHOUP Carl, Public Finance, Weidenfeld and Nicolson, London, 1970.
32. YAYIN Teoman, Merkezi Hükümet ile Mahalli İdareler Arasındaki Malî İlişkiler, Ankara, 1971.
33. YAYIN Teoman, «Mahalli İdarelerin Finansmanında Sistem Değişikliği» ESADER, Cilt XI, Sayı: 1 Eskişehir, 1975.
34. ÜLKEMEN İsmail Hakkı, Mahalli İdareler Maliyesi, Ankara, 1960.
35. Yeni Strateji ve Kalkınma Plânı, Üçüncü Beş Yıl 1973-1977, DPT. Yayını No. 1972.
36. Türkiye İstatistik Yıllığı 1975, DİE. Yayını.
37. Bütçe Gelirleri Yıllığı 1974. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü Yayını.