

MAHALLÎ İDARE MUHTARİYETİ VE MAHALLÎ İDARELER MALİYESİNİN BUNUNLA İLGİSİ

Orhan TÜRKAY

İktisat Asistanı

I. GİRİŞ

Çeşitli devletlerin idarî teşkilâtları arasında ilk bakışta çok büyük ayrılıklar görülebilir. Fakat küçük bir dikkat bu teşkilâtlara hâkim olan iki ana prensibin varlığını ortaya çıkarır. Bunlardan biri merkeziyet, öteki ademi merkeziyet prensibidir.

İdarede ademi merkeziyet, herşeyden önce, merkez karşısında bir dereceye kadar bağımsız mahallî idarelerin varlığı demektir. Bu bağımsızlığı çeşitli hukukî müesseselerle sağlamak mümkün görünür. Fakat malî bakımdan yetersiz bir mahallî idarenin muhtariyeti, çok zaman, sözden ibarettir.

İşte bu incelemede biz önce mahallî idarenin mahiyetini, idarî teşkilât sistemleri arasındaki yerini, mahallî idare muhtariyetinin faydalarını, mahzurlarını, merkezî otoritenin bunlar üzerindeki kontrolünün lüzumunu belirtmeğe çalıştık. Sonra mahallî idareler maliyesi hakkında bazı kısa açıklamalarda bulunarak mahallî idare muhtariyeti ile mahallî idareler maliyesi arasındaki sıkı bağılılığı göstermek istedik. Daha sonra da Türkiye'nin durumuna bir göz atmayı faydalı bulduk.

II. MAHALLÎ İDARE MUHTARİYETİ

A. Mahallî İdare

Mahallî idare denildiği zaman iki şey anlatılmak istenir. Birincisi, merkezî otoritenin bir yerdeki ajanlarının meydana getirdiği teşkilâttır. Buna "mahallî devlet idaresi" veya "mahallî devlet teşkilâtı" demek daha doğru olur.

İkincisi, bazı mahallî hizmetleri görmek üzere seçimle iş başına gelmiş, merkez karşısında bir dereceye kadar bağımsız, karar alma yetkileri ve sorumlulukları bulunan mahallî teşekküllerdir. Bu incelemede mahallî idare dediğimiz zaman anlatmak istediğimiz şey budur (1).

(1) G. Montagu Harris, Comparative Local Government, s. 9.

“Mahallî idarelerin temeli, tabii bir insan topluluğu olan komünler (idarî bakımdan teşkilâtlanmış şehir, kasaba ve köyler) dir” (2). Tarihî gelişme bakımından komünler devletten öncedirler. Profesör Dr. Thüerer’in kelimeleri ile: “Başlangıçta komün vardı” (3).

Komünler gibi tabii olmayıp ademi merkeziyet düşünceleri ile kurulmuş mahallî idare çeşitleri de vardır. Bölge idareleri -bizdeki il özel idareleri gibi-, mahallî idare birlikleri, özel komite ve komisyonlar -Amerika Birleşik Devletlerinde millî eğitim işlerine bakan Board of Education ve İngiltere’de polis işlerini idare eden Standing Joint Comitte gibi bunlar dandır.

B. İdarî Teşkilât Sistemleri

Mahallî idarelerin idarî teşkilât içindeki yerlerini görmek için idarî teşkilât sistemlerini kısaca gözden geçirelim (4).

1. **M e r k e z i y e t**, bütün idarî yetkilerin merkezde toplanmasıdır. Devletin birliğini, bütünlüğünü sağlaması, devrim hareketlerinin gerçekleşmesine, iktisadî alanda büyük işler görülmesine yardım etmesi, kamu hizmetlerinin daha az masrafla görülmesine imkân vermesi merkeziyetin faydaları arasında sayılır. Mahzurlarına gelince bunlar işlerin daha ağır görülmesi, kırtasiyeciliğin artması, mahallî ihtiyaçların gereği gibi değerlendirilememesi, halkın idareden soğuyarak vatandaşlık görevlerini yapmaktan kaçınır olması gibi şeylerdir.

2. **Y e t k i G e n i Ő l i ğ i**, bütün işlerin merkezden idaresinin imkân-sız denecek kadar güç olması yüzünden bazı yetkilerin merkezin ajanı olan memurlara bırakılmasıdır. Memur, yetkili olduğu konularda merkeze danışmadan karar alır, aldığı kararları yürütür.

3. **A d e m i m e r k e z i y e t**, bazı yetkilerin merkezden başka organlara verilmesidir. Bu bakımdan yetki genişliğine benzer. Fakat aralarında büyük bir fark vardır. Yetki genişliğinde merkeze bağlı memurlar söz konusu olduğu halde ademimerkeziyette yetkileri devralanlar doğrudan doğruya merkezin emrinde olmayan bağımsız organlardır (5).

Ademimerkeziyetin çeşitleri vardır. Teşriî ve bir dereceye kadar da kazaî kararlara yetkili olan bir mahallî idarenin durumu siyasî ademimer-

(2) İ. H. Ülkmen, Mahallî İdareler Tarihi Ders Notları, S. 7

(3) G. Montagu Harris, a. g. e., s. 10.

(4) Süheyp Derbil, İdare Hukuku, Cilt I, s. 285

(5) Marcel Waline, Traité Élémentaire de Droit Administratif, s. 195.

keziyet (6), bazı teknik sebeblerle kurulmuş bağımsız kamu teşekküllerinin -bizde iktisadî devlet teşekkülleri, üniversiteler gibi- durumu hizmet ademimerkeziyetidir. Ademimerkeziyet sözü, aynı zamanda, idarî ademi-merkeziyeti yani mahallî idare muhtariyetini de ifade eder. Biz ademimerkeziyet sözünü bu manâda kullanacağız.

Merkez otoritesinin yanında mahallî otoritelerin de idareye katılması demek olan ademimerkeziyet prensibinin uygulanması ile, bazı diktatörlükler hariç, hemen her memlekette geçen yüzyıldan beri mahallî idarelere geniş yetkiler tanınmaktadır (7). Montagu Harris bu durumu göz önüne alarak yetki genişliği (déconcentration) ve ademimerkeziyet (décentralisation) terimlerinin yukardan aşağıya doğru yetki verilmesi demek olduğunu belirtiyor, bazı memleketlerdeki mahallî idarelerin muhtariyetinin ademimerkeziyet terimi ile ifade edilemeyeceğini iddia ediyor. Çünkü komünler ve mahallî otoriteler tarihî gelişme bakımından devletten öncedirler. Bu bakımdan yetkilerini devletten almış değildirler. Tam tersine bir kısım yetkilerini devlete bırakmışlardır. İsviçre'de durum böyledir (8). Amerika Birleşik Devletleri'nin kuzey-doğu bölgesini teşkil eden New England'daki komünlerin durumu da aynıdır. Onlar da yetkilerini merkezî otoriteden almamışlar, tersine, bağımsızlıklarının bir kısmını devlete vermişlerdir (9).

Fakat bütün dünyada mahallî idarelerin önem kazanması ademimerkeziyet prensibinin uygulanması sonucudur. Ademimerkeziyete doğru bu hareketin çeşitli sebepleri vardır. Bu sebebler aynı zamanda mahallî idare muhtariyetinin faydalarını teşkil ederler (10).

Ademimerkeziyete doğru bir hareket vardır. Çünkü insanlar kendi kaderlerine kendileri hâkim olmak istiyorlar. Devlet görevlerinin gittikçe artması merkezi otoritenin yetkilerini çoğaltıyor. Bu birçok insanı tasalandıran bir gelişmedir. Çünkü sınırsız bir yetkiye sahip olmak bir insanı veya bir grup insanı sarhoş edebilir. Tarih bunun sayısız örnekleri ile doludur. Kul olarak değil vatandaş olarak yaşamak isteyenlerin böyle bir ihtimal karşısında korkuya düşerek tutunacak dal aramaları tabiidir. "Bir millet içinde yetkinin kudretini azaltmak için iki yol vardır. Birincisi bizatihi hâkim kudreti zayıflatmaktır. Bu, toplumun bazı şartlar altında kendini savunmasını önler. İkincisinde otoritenin tesirlerini azaltmak için

(6) Sıddık Sami Onar, İdare Hukuku, Cilt I, s. 354.

(7) İ. H. Ülkmen, a. g. e., s. 4,

(8) G. Montagu Harris, a. g. e., s. 9

(9) Alexis de Tocqueville, Democracy In America, (A Mentor Book),

(10) Marcel Waline, a. g. e. (Traité), s. 199.

toplumu bazı haklarından mahrum etmek ve onun muhafızlarını felce uğratmak söz konusu değildir. Toplumun kudreti çeşitli eller arasında paylaşılacak, memurlar çoğaltılacak, herbirine kendi görevini yapması için gereken ölçüde kudret verilecektir. Toplumsal kudretlerin bu şekilde dağıtılması belki bazı milletlerde anarşiye yol açabilir. Fakat bu, sistemin mahiyeti icabı değildir. Bu şekilde bölünmüş olan otorite daha kolay muvavemet edilebilir ve daha az tehlikeli hale getirilmiş fakat tahrip edilmemiştir” (11).

Ademimerkeziyet iyi bir siyasî eğitim vasıtasıdır. Köyde, kasabada, şehirde fertler siyasî faaliyete aktif olarak katılarak kendi kendilerini yetiştirebilirler. Toplumun küçük meseleleri ile uğraşarak yetişen fertler daha büyük meselelerde seslerini daha kuvvetli duyurabilirler. Demokratik düzen içinde bunun önemi çok büyüktür. Batı demokrasilerini bazı hastalıklardan koruyan unsurun bu uyanık vatandaş şuuru ve ilgisi olduğu şüphesizdir. “Her ferdin zayıf olduğu ve vatandaşların müşterek bir menfaat etrafında birleşmedikleri bir memlekette istibdadın karşısına hangi kuvvet çıkabilir? (12)

Ademimerkeziyete götüren sebeplerden ikincisi devlet hizmetlerinin gittikçe artmakta, çetinleşmekte olmasıdır. Artık bütün işlerin merkezden idaresi son derece güç olmuştur. Sayısı çoğalan hizmetlere yetişecek zaman bulunmadığı gibi mahallî ihtiyaçların takdirinde hatalara düşülmesi ihtimali de çok kuvvetlidir. Oysa ademimerkeziyet idaresi ihtiyaçların isabetle değerlendirilmesi ve en uygun tedbirin alınması bakımından daha elverişli bir durumda olabilir. “Herşeyi bir merkezden idare edebileceği kanaatında olan bir devlet şüphesiz ki geri kalacaktır; çünkü terakkinin en mühim âmillerinden birinden, yani sayısız mahallî kuvvetlerin mesuliyetini müdrik ve istekli işbirliğinden mahrum kalacaktır” (13).

Bir başka sebep merkeziyetin kırtasiyeciliği arttırması, aşağıdan yukarıya, yukarıdan aşağıya yazışmalarla işlerin gecikmesine sebep oluşudur.

Son bir sebep olarak ademimerkeziyetin bazı bakımlardan daha ucuz bir idare sistemi oluşu söylenebilir. Merkeze bağlı memurların gönderdikleri raporları okumak ve tasdik etmek için merkezde memur bulundurulması bu iddiayı ispat için delil olarak ileri sürülmektedir (14).

(11) Alexis de Tocqueville, a. g. e., s. 62

(12) Alexis de Tocqueville, a. g. e., s. 71

(13) Necmettin Ergin - Ernest Reuter, Belediye Maliyesi, s. 35

(14) Marcel Waline, Cours de Droit Administratif, Licence 2 me année, s. 350

Bu faydalı tarafları yanında ademimerkeziyetin bazı mahzurları olması tabiidir. Bunların başlıcaları olarak, mahallî idarelerin her zaman için bilgili personele sahip olamayışları, bu yüzden işlerin aksaması ve kanunun tanıdığı yetkilerin kötüye kullanılması veya yetki sınırının aşılması ihtimalleri gösterilebilir. Bu yüzden ki merkezî otorite mahallî otoriteler üzerinde bir kontrol hakkına sahiptir.

Ademimerkeziyeti sağlayan usuller çeşitlidir. Bunların başında mahallî idarelere tüzel kişilik tanımak gelir. Gerçekten muhtar mahallî idareler devletten ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptirler. Sonra mahallî organların merkezî otorite karşısında bağımsız oluşları söylenebilir. Merkezî otorite bu organların kararlarını hiyerarşi yolu ile denetleyemez. İsmail Hakkı Göreli'ye göre "ademimerkeziyetin farik vasfı, mahallî idare memurlarının hükümet karşısında istiklâlleri" (15) dir. Organların bağımsızlıkları da çeşitli yollarla sağlanabilir. Bunların ilki serbest seçimle iş başına getirilmeleridir. Bazı müeliflere göre en önemli yol budur (16). Tayinle iş başına gelen memurun da bağımsızlığı mümkün olabilir. Merkez sadece tayin edebilir fakat azledemezse böyle bir durum vardır. Tersine, seçimle iş başına gelen memuru azil yetkisi devletin elinde olabilir. Fakat onun yerine istediği kimseyi tayin edemiyor, yeni seçimlere gidiliyorsa gene bağımsızlık var demektir (17). Bağımsızlığı sağlayan veya muhtariyetin varlığını gösteren üçüncü unsur karar alma yetkisidir. Mahallî otoriteler kanunun kendilerine çizdiği sınır içinde karar almakta serbest olmalıdırlar.

Şu halde mahallî idare muhtariyeti "mahallî idarelerin ayrı tüzelkişilikle idarî ve malî sahalarda haiz oldukları yetkilerin heyeti umumiyesidir" (18).

Mahallî idarelerin muhtariyet dereceleri buldukları memleketin siyasi rejimine bağlıdır. Mutlak monarşilerde kendi kendini idare etmeğe yetkili mahallî idarelere yer yoktur, ancak kendisine ödevler yükletilmiş topluluklar vardır (19). Almanya ve İtalya'daki totaliter rejimler mahallî idarelerin yaşamalarına izin vermemişlerdi (20).

Yukarda belirtildiği gibi mahallî idareler bilgisizlik veya kötü niyetle kanun sınırları dışına çıkabilirler. Bunu önlemek devlet kontrolü ile

(15) İsmail Hakkı Göreli, İl İdaresi, s. 61

(16) Michel Dendias, Le Gouvernement Local, s. 77

(17) Marcel Waline a. g. e. (Cours.), s. 355

(18) İ. H. Ülkmen, a. g. e., s. 7

(19) Michel Dendias, a. g. e., s. 86

(20) G. Montagu Harris, a. g. e., s. 9

(21) G. Montagu Harris, a. g. e., s. 134

mümkün olabilir. Normal bir kontrol muhtariyeti ortadan kaldıran bir unsur olarak telâkki edilemez. “Mahallî otoritelerin bir dereceye kadar merkezî veya millî hükümetin kontrolü altında olmaları gerektiği açıktır, yoksa mahallî otorite olmaktan çıkarlar, bağımsız devletler haline gelirlerdi” (21).

Muhtar mahallî idarelerin kanunun çizdiği sınırlar içinde karar almakta serbest olduklarını belirtmiştik. Bu safhada merkezin kontrol hakkı yoktur. Fakat kararların icrasına geçildiği anda devlet kontrolü kendini gösterir (22). İdarî vesayet terimi ile ifade edilen bu kontrol “bir tasvip, talik veya iptâl yetkisinden ibarettir. İdarî vesayet makamları kanunla tayin edilen nadir haller dışında mahallî meclisler yerine kaim olarak karar alamazlar” (23).

III. MAHALLÎ İDARELER MALİYESİ

Mahallî idareler genel olarak “çevrelerinin temizliğini, sağlık şartlarını, buralarda ikamet eden vatandaşların selâmet ve intizam içinde yaşamalarını temin edecek amme hizmetlerini (24)” yapmakla görevlidirler. Bu bakımdan bir takım mal ve hizmetlere ihtiyaç duyarlar. Bu mal ve hizmetlerin satın alınmasını sağlayacak geliri elde edebilmek ihtiyacı mahallî idareler maliyesinin ilk meselesidir.

Mahallî idarelerin gelir kaynakları devletinkilere benzer. Hattâ çok zaman kaynaklar aynıdır. Bu husus mahallî idareler maliyesi ile ilgili en çetin meseleyi ortaya çıkarmaktadır. Bu da gelir kaynaklarının devlet veya merkezî otorite ile mahallî idareler arasında uygun bir şekilde paylaşılmasıdır. Bu paylaşmada esas, merkezî ve mahallî otoritelerin gördükleri hizmetler olmalıdır. Zaten hemen her memleketin tatbikatında mahallî idareler maliyesinin amme maliyesi içinde tuttukları yer mahallî idarelerin gördükleri amme hizmetleri ile oranlıdır.

Merkezî ve mahallî otoritelerin görevleri ile gelir kaynakları arasında ahenk sağlanmasına “malî uyuşma (25)” denir. Mahallî idarelerin iş görebilme kabiliyetleri herşeyden önce malî uyuşmanın isabetine bağlıdır (26).

Mahallî idarelerin gelirlerini sağlayan kaynaklar çeşitlidir. Bunlardan bir kısmı doğrudan doğruya mahallî idarelere mahsus olan kaynaklardır

(22) Governments of Continental Europe, s. 153

(23) İ. H. Ülkmen, a. g. e., s. 22

(24) İ. H. Ülkmen, a. g. e., s. 16

(25) “Malî Uyuşma” terimi fransızcadaki “compromis fiscal” ve almancadaki “finanzausgleich” terimleri karşılığı olarak kullanılmıştır

(26) Necmettin Ergin - Ernst Reuter, a. g. e., s. 34

(27). Bunlar mahallî idarelerin menkul ve gayrimenkul malları, ticarî ve sınaî teşebbüsleri, vergi, resim, ve harçlarıdır. Bu kaynaklardan elde edilecek gelirlerin tahakkuk ve tahsili mahallî idareye aittir. Devletin ancak bir murakabe hakkı vardır. İkinci grup kaynaklar devletin tasarrufu altında olanlardır. Bu kaynaklardan elde edilen gelirler devlet vergileri üzerine eklenen munzam kesirlerden, devlet vergilerinin matrahları üzerinden tarhedilen vergilerden, bazı devlet vergilerinden alınan paylardan, devletin yaptığı para yardımlarından ibarettir. Bu kaynakları doğrudan doğruya devlet idare eder. Hasıladan gereken miktar mahallî idarelere verilir.

Bugün bu kaynaklardan yalnız birinden istifade ederek iş gören mahallî idarelere rastlamak güçtür. Öz kaynakları en zengin olan mahallî idareler bile devletten büyük ölçüde malî yardım almaktadırlar. Meselâ İngiltere ve Gal'de devlet tarafından mahallî idarelere yapılan ve grants-in-aid denilen yardımın mahallî idarelerin bütün masraflarına nisbeti aşağı yukarı yüzde 53 tür (28). İngiltere'deki durumu belirtmek bakımından şu ifade de dikkate değer: "Eğitim dahil İngiliz mahallî idarelerinin finansmanı hemen hemen eşit olarak iki kaynağa dayanır -devlet yardımı (national grants in-aid) ve mahallî vergiler. Her birinden yılda aşağı yukarı 250 milyon sterling elde edilir (29)".

IV. MUHTARİYETİN MALİYE İLE İLGİSİ

Yukarda ademimerkeziyetten bahsedilirken bunu sağlayan usulleri veya mahallî idareler muhtariyetinin şartlarını saymıştık. Bunların hemen hepsi hukukî müesseselerdir. Bir memlekette bu müesseselerin varlığına bakarak mahallî idarelerin muhtar oldukları iddia edilebilir. Fakat böyle bir iddianın gerçeğe uymaması pek alâ mümkündür. Çünkü merkez muhtariyetin ruhuna uymayacak ölçüde bir kontrolü mahallî idarelere kabul ettirebilir. Gerçek muhtariyet nazari ve mümkün kontrolden çok yürürlükte olan kontrole göre ölçülür (30).

İşte bu bakımdan mahallî idareler maliyesi ile muhtariyet arasında çok sıkı bir bağıllık vardır. Mahallî idarelerin öz kaynaklarından sağladıkları gelir ne kadar düşükse devletin tasarrufundaki kaynaklara ihtiyaçları o kadar artar. Devlet kaynaklarına ihtiyaçları arttıkça muhtariyetleri zedelenir. Çünkü merkez mahallî idareleri istediği yöne çevirmek için malî kaynaklar üzerindeki nüfuzunu bir baskı vasıtası olarak kullanabilir.

(27) İ. H. Ülkmen, a. g. e., s. 92

(28) G. Montagu Harris, a. g. e., s. 110

(29) Foreign Governments, Edited by Fritz Morstein Marx, s. 102

(30) Governments Of Continental Europe, s. 153

Bu bakımdan devletin elindeki en kullanışlı vasıta malî yardımlardır. Yardım miktarını artırmak vaadi veya eksiltmek tehdidi son derece tesirli silâhlardır. Merkez bu silâhları kullanmağa başladığı andan itibaren mahallî idarelerin kanunlarla tanınmış bağımsızlıkları fiilen ortadan kalkabilir, hiç değilse çok azalır. Yardım ve devlet kontrolü el ele yürürler (31).

Mahallî idare muhtariyetinin faydasına inanan müellifler devlet yardımının muhtariyete aykırı olduğunu iddia etmişlerdir. Onlara göre devlet yardımı, gizli bir vesayet sistemi gibidir. İsmail Hakkı Ülkmen'in belirttiğine göre bir İngiliz hukukçusu İngiltere'de "Merkezî hükümetin, yüz yıllar boyunca mahallî idarelerin sevk ve idaresi altında işlemekte bulunan hizmetleri nizamlamak, hesapları murakabe etmek, teftiş, tenkit ve telkinlerde bulunmak hakkını düpedüz para ile satın almış olduğunu" ifade etmiştir (32).

Devlet yardımının bu vasfı inkâr edilemeyecek kadar açıktır. Fakat mahalli idarelerin sadece kendi kaynakları ile iş görmelerinin güçlüğü de en az o kadar açıktır. Bu yüzden, yapılması gereken şey kesin bir ihtiyaç olmadıkça yardım yoluna gitmemek ve yardımı önceden tesbit edilmiş ölçülere göre yapmaktır. Yardım merkezî otoritenin keyfine bağlı olmaktan kurtuldukça muhtariyeti zedeleyici mahiyetinden uzaklaşacaktır.

V. TÜRKİYE'DE DURUM :

Türkiye'de iki çeşit mahallî idare vardır. Birincisi bölge idareleri yani il özel idareleri, ikincisi komünler yani belediyelerle köylerdir.

Bu mahallî idarelerin hepsi hukukî bakımdan muhtardırlar. Herne kadar merkezî idarenin vesayet yetkisi oldukça genişse de mahallî idarelerimizin muhtariyetini hiçe indirecek ölçüde değildir.

Yukarda ademimerkeziyeti yani mahallî idarelerin merkezî otorite karşısında bağımsızlıklarını sağlayan usulleri saymıştık. Mahallî idarelerimizin muhtariyetini bu usullerin tatbik derecesi ile ölçecek olursak az önce verdiğimiz hükmün sebebi açıklanmış olur.

Bu usullerin başında mahallî idarelere tüzel kişilik tanımak gelir. Gerek il özel idareleri, gerekse belediyelerle köyler devletinkinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptirler. 1329 tarihli İdarei Umumiyei Vilâyat Kanununun bugün yürürlükte olan 75 nci madesine göre «Vilâyet, emvali menkule ve gayri menkuleye mutasarrıf ve işbu kanun ile muayyen ve mahdut

(31) J. M. Drummond, The Finance of Local Government, s. 5

(32) İ. H. Ülkmen, a. g. e., s. 190

vezaifi hukukiye ile mükellef bir şahsı manevîdir.» 1930 tarihli Belediye Kanunu'nun 1 nci maddesine göre de «Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahallî mahiyette müşterek ve medenî ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmî bir şahsiyettir.» Köyler de aynı şekilde tüzel kişilik sahibidirler.

Muhtariyeti sağlayan bir başka usul mahallî idare organlarının iş başına seçimle gelmeleridir. Bu usul de memleketimizde uygulanmaktadır. Gerçekten il özel idarelerinin karar organları olan il genel meclisleri ile daimî komisyonlar seçim yolu ile iş başına gelirler. Fakat il özel idaresinin yürütme organı, merkezin ajanı olan validir. Bu, merkezin kontrolünü kolaylaştıran bir durumdur. Fakat unutmamak gerekir ki vali ancak seçimle iş başına gelmiş organların kararlarını yürütmekle görevlidir. Seçim prensibi belediyeler için daha büyük ölçüde uygulanmaktadır. Çünkü sadece belediye meclisleri ile encümenleri değil belediye başkanları da seçimle iş başına gelmektedirler. Ancak başkanların seçimi merkezin tasdikine bağlıdır. Köylere gelince onların durumu daha da iyidir. Çünkü ihtiyar heyeti üyeleri ile muhtarı doğrudan doğruya köylüler seçer ve merkezin tasdiki söz konusu değildir.

Seçimle iş başına gelmiş bu organların görevlerine son vermek yani fesih ve işten el çektirme, bazı şartlarla, merkezin elindedir. Fakat görevlerine son verilen organların yerine yenisini getirmek yetkisi merkeze ait değildir. Yani yeni organlar gene seçim yolu ile iş başına geleceklerdir. Bu da muhtariyeti sağlayan yollardan biridir.

Muhtariyetin en önemli tanıtıcı vasıflarından birinin merkezî otoritenin mahallî otoritelerin kararlarını hiyerarşik yoldan kontrol edememesi olduğunu belirtmiştik. Bu bakımdan da mahallî idarelerimiz muhtariyete sahiptirler. Çünkü merkezin kontrolü ancak vesayet kontrolü denilen şekilde olmaktadır. Vesayet, bir tasvip, iptal veya tâlik yetkisidir. Mahallî idareler kanunun çizdiği sınırlar içinde karar almakta serbest oldukları gibi merkezî otorite tarafından iptal edilen kararlar yerine yeni karar almağa da gene onlar yetkilidirler. Yani kanunun saydığı pek nadir haller bir yana bırakılırsa merkezî otorite mahallî otoritenin yerin egeçerek karar alamaz.

Görülüyor ki mahallî idarelerimiz tüzel kişiliğe, seçimle iş başına gelmiş organlara, karar alma yetkisine sahiptirler. Bu bakımdan, muhtar oldukları iddia edilebilir. Fakat tatbikatta muhtariyet vasfına lâayık bir faaliyet gösterememektirler. Çünkü memleketimizde merkezî ve mahallî otoriteler arasında uygun bir malî uyuşma yoktur. Mahallî idarelerin gelir kaynakları o kadar sınırlıdır ki bunların muhtar idareler olarak çalışmalarına imkân vermemektedir.

İl özel idarelerinin gelir kaynakları bazı mahallî vergi ve resimlerle devlet gelirlerinden ayrılan paylardır. Mahallî vergi ve resimler bina vergisi, arazi vergisi, taşocakları resim ve harçları, maden suları resmî, iskele resmi ve çeltik geliridir. Eskiden yol vergisi de özel idarelere aitti. Bu vergi kaldırıldıktan sonra devlet tarafından akaryakıttan alınmağa başlanan vergi hasılatının % 40 ı özel idarelere verilmektedir. Gene devlet gelirlerinden ayrılan bir pay olarak «Nakil vasıtalarının kayıt ve tescili muameleleriyle şoför ve sürücülere verilecek ehliyetname karşılığı olarak bir defaya mahsus olmak üzere devletin aldığı harç ile, adlarına nakil vasıtası kayıtlı şahıslardan yine devletin aldığı resim tahsilâtı yekûnunun % 10 u» özel idarelere verilmektedir (33).

Belediyelerin gelirleri de özel idarelerinki gibi iki ayrı kaynaktan gelmektedir. Birincisi kendi kaynakları, ikincisi devletin ve özel idarelerin ayırdığı paylardır. Öz kaynaklardan gelen gelirler elektrik ve havagazı resmi, tarifeleri belli nakil vasıtalarından belediye payı, telefon abone ücretlerinden belediye payı, temizleme ve aydınlatma resmi, hayvan kesim resmi, et taşıma ücreti, balıkhane ücreti, yol, lâğım ve su tesislerinin masraflarına iştirak payı, harita ve imar plânları masraflarına iştirak payı, yangından korunma masraflarına iştirak payı, şerefiye, deniz nakil vasıtaları resmi, ilân ve reklâm resmi, ölçü ve tartı aletlerinden alınacak muayene resmi, kantar resmi, hayvan alım ve satım resmi, tellâllik resmi, eğlence yerleri açış ruhsat harcı, eğlence resmi, yer işgal resmi, kazan ve motorlardan alınacak resim, akaryakıt resmi ve depo ücreti, kaynak suları resmi, yapı ruhsat ve denetleme harcı, süs köpekleri resmi, tente, sipper ve saçak resmi, fennî temizleme ücreti, kiralamalara ait sözleşme resmi, işletme ve ehliyet ruhsatnameleri harçları, rapor harçları, suret harçları, oyun alet ve vasıtaları resmi, zührevî hastalıklarla mücadele masraflarına iştirak, hafta tatili ruhsatiye harcı, mezarlık ücretleri, tamir masraflarına iştirak payı, mülk sahiplerinin masraflara iştirak payı binaların numaralanması masraflarına iştirak, asker ailelerine yardım geliridir. Devlet ve özel idareler gelirlerinden ayrılan paylara gelince bunlar gelir ve kurumlar vergileri tahsilâtının % 5 i, gümrük resimlerine eklenen % 15 belediye payı, tekel maddeleri sâfi gelirinin % 5 i, petrolden alınan yol vergisi tahsilâtının % 15 i, trafik resim ve harçları tahsilâtının % 25 i, devlet teşekkülleri elindeki iskele ve rıhtımlar gelirinden belediye payı, bina vergisinin belediye sınırları içinde tahsil olunan kısmının % 25 i dir.

Köylerin başlıca gelir kaynağı ise salma denilen iptidaî bir vergidir. Vergi mahiyetindeki diğer gelirleri mühürlenecek ilmühaberlerden alına-

(33) Nazif Oker, Türk Vergi Sisteminin Anahatları, s. 75

cak para, taş, kireç, tuğla v.s. ocaklarından alınacak para, kayık ve sallar-
dan alınacak para, hayvan kesim resmi, ihtisap resmi, oyun alet ve vası-
talarından alınan resimdir.

Görülüyor ki mahallî idarelerimiz tarifelerini ihtiyaçlarına göre tesbit edebilecekleri vergilere sahip değildirler. Kendilerine ayrılmış olan gelir kaynakları genellikle verimsiz kaynaklardır. Bu yüzdendir ki mahallî idarelerimizin gelirleri devlet gelirlerine göre pek küçük bir nisbet teşkil etmektedir. 1950 yılında bütün köylerimiz gelirleri toplamı - imece dahil - 55.728.000, belediyelerimizin gelirleri toplamı - devlet ve özel idare gelirlerinden verilen paylar dahil - 141.571.000 lira idi. Aynı yıl içinde il özel idareleri giderleri ise 87.000.000 liraya yakındı (34). 1950 yılında devlet giderlerinin - mahallî idarelere verilen paylar hariç - 1.470.7000.000 lira olduğu düşünülürse mahallî idare gelirlerinin yetersizliği anlaşılır. Gerçi her memlekette mahallî idare maliyesinin mme maliyesi içinde tuttuğu yer mahallî idarelere bırakılmış olan amme hizmetleri ile oranlıdır. Başka memleketlerde mahallî idarelerce görülen bir çok işler bizde devlet eli ile yürütülmektedir. Bu bakımdan mahallî idare gelirlerinin devlet gelirlerine göre nisbetsiz oluşu tabi görülebilir. şu var ki mahallî idarelerimiz bugünkü gelirleri ile kanunun kendilerine yüklediği mecbur hizmetleri bile göremez halledirler. Hatt devlet gelirlerinden ayrılan paylar olmasa birçok belediye personel masraflarını bile karşılayamaz. Bütçeleri 400 - 500 lirayı geçmeyen köyler sayısı bir hayli yüksektir.

Bu durum, mahallî idarelerin kğit üzerinde mevcut bağımsızlıklarını sözden ibaret bırakmaktadır. Devlet gelirlerinden ayrılan payların en önemli sonucu mahallî idareleri merkeze daha sıkı bağlamak, teşebbüs kabiliyetini ortadan kaldırmak olmaktadır.

Türkiye'de mahallî idarelerin az gelişmiş olmaları, malî bakımdan yetersizlikleri şüphesiz tarihî bir gelişmenin sonucudur. Zamanla bu durumun değişmesi beklenebilir. Fakat yurdumuzda demokrasi düzenini sağlam bir şekilde yerleştirmek istiyorsak mahallî idarelerimizi daha bağımsız kılmak yolunda çalışmamız gerekir. şüphesiz bu g iştir. Fakat merkezî otorite bu yola girmek istediği takdirde bugün için dahi bir çok Őeyler yapılabileceği şüphesizdir.

(34) İ. H. lkmen, Türkiye'de Komün Maliyesi ve bunun Mahallî Muhtariyet zerindeki nemi, İller ve Belediyeler Dergisi, sa. 121, s. 86