

BELEDİYE MALİYESİNİN UMUMİ MESELELERİ

Yazan: Ernst Reuter, S. B. O. Şehircilik Profesörü

Tercüme eden: Dr. Bekir Sıtkı Baykal

1. Âmme masraflarının artması
2. Nüfus başına düşen masraflar
3. Belediye maliyesinin nispi önemi
4. Devletle malî münasebetler (malî uyuma - compromis fiscal - Finanzausgleich)
5. Belediye maliyesinin hususiyetleri
6. Malî istatistikler.

Vâzı kanunun arzusuna göre belediyelerimiz, aynen Avrupa memleketlerinde olduğu gibi, *kendi kendini idare eden câmialardır*. Her ne kadar tarih, gelenek ve siyasi şartlar bizim ihmal edemediğimiz veya ihmal etmek istemediğimiz bazı farklar doğuruyorlarsa da belediyelerimiz Avrupa'daki belediyelerin aynı ve benzeri malî meseleler ve problemler karşısında bulunmaktadırlar. Maliyeleri bakımından önemli teferruatta aynı çehre arz etmektedirler. Tabii olarak kendi kanunlarımızın teferruatına girişmeden evvel kendi kendini idare eden câmialar sıfatıyla belediyelerin her tarafta arz ettikleri müşabih ve kendilerine has malî problemlerine bir göz gezdirmek faydalı olacaktır. Bu sayede biz kendi problemlerimizin teferruatını daha iyi öğrenmek ve bunları büyük ve doğru bir çerçeve içinde görmeye muktedir olacağız.

1. ÂMME MASRAFLARININ ARTMASI

Belediyeler, her tarafta görülen âmme masraflarının *durmadan artması* kanununa iştirak ediyorlar. Bu kanun her memlekette aynıyle müşahede edilmektedir. Vakıa bu temayül muhtelif derecede kuvvetlidir ve gelişme üzerine tabiatıyla zamanın umumi hâdiseleri de müessir olur; fakat senelerdenberi gelişmede gayet bâriz bir istikamet görmekteyiz. Her memlekette bütün mahallî idareler ve bunlarla birlikte belediyeler inkişaflarında bu kanuna uymaktadırlar. Yalnız vasati olarak mahallî idarelerde masraflar devlete nazaran daha çabuk yükselmekte (normal sulh zamanlarında tabii) ve bu yüzden muhtelif memleketlerde tekml âmme masraflarında mahallî idarelerin masraf hisseleri de nispeten artmaktadırlar.

Bir memleketin hudutlarını aşan bütün bu istatistik araştırmalarına ve mukayeselerine karşı ne kadar ihtiyat kaydı ile davranılırsa davranılsın şu hakikat inkâr olunamaz: mahallî ve belediye maliyesi gerek mutlak ve gerekse nispi olarak durmaksızın artmaktadır [1].

2. NÜFUS BAŞINA DÜŞEN MASRAFLAR

Bütün memleketlerin belediyelerinde daha başka bir kanuniyet de müşahede edilmektedir. İdare vahdetinin büyümesiyle masraflar yalnız mutlak olarak değil fakat aynı zamanda nispi olarak da artar. Başka şekilde ifade edersek; idare vahdeti ne kadar büyük ise halkın nüfus başına düşen masraflar da o nispette yüksektir. Her tarafta cari olan bu kanun her türlü istatistik mukayeseleriyle tesbit edilebilir; ancak bunu yaparken mukayese edilen komünlerin hususi şartları nazarı itibara alınmalıdır. Meselâ tabiidir ki bir belediye kendi işletmelerini bütçesi çerçevesi içinde veyahut münferit olarak muhtar bütçe ile veyahut şirket olarak idare ettiğine göre büyük farklar mevcuttur. Fakat muhtelif memleketler arasında yapılan mukayeseler daima belediyelerin küçülmesiyle nüfus başına düşen masrafların azaldığı neticesini vermektedir [2].

Göründüğüne göre *Türkiye*'de şartlar biraz daha başkadır. Vergi imkânları ve daha zengin olmaları dolayısıyla sahil belediyeleri İç Anadolu belediyelerine nispetle tercih edilmektedirler ve bu yüzden bazı küçük belediyeler de müstesna olarak nüfus başına yüksek varidat ve masraflar meydana gelmiştir. İskele resminin alınabilmesi imkânı burada önemli bir rol oynamaktadır. Birçok sahil belediyeleri için bu gelir o kadar mühimdir ki bazıları diğer yerlerde tatbik edilmekte olan mezbaha ücretinden feragat edebilmektedirler. Başka memleketlerde umumi olarak tanınmış olan bir kanuna bu aykırılık, kısmen belediyelerimizin henüz kâfi derecede tekâmül etmiş olmamasından ilerigelmektedir; filhakika bunlarda küçük aykırılıklar, mütekâmil şehir iktisadiyatında olduğundan çok daha büyük bir rol oynarlar. Fakat şimdi söylediğimiz istisna bir tarafa bırakılacak olursa bütün vilâyet merkezlerinin âdi gelirlerinin yanyana getirilmesi ve bunların nüfusla mukayesesi bize aynı kanunun *Türkiye*'de de cari olduğunu açıkça göstermektedir. Aşîkârdır ki bu, belediyelerin maliyesi için büyük bir önemi haizdir [3].

Her memlekette müşahede edilen bu kanun, yine her yerde tesadüf edilen ve millî ekonomi, kültür ve fikrî inkişaf bakımlarından çok mühim olan büyük şehirleri tahdidetmek cereyanına çok hizmet etmiştir. Büyük şehirlerde idare masraflarının artmasının millî bakımdan zararlı olduğu ve nüfusun az miktarda büyük şehirlerde toplanmasına mâni olmak için küçük ve orta büyüklükte şehirler meydana getirmek mecburiyeti olduğu hususuna daima işaret edilmiştir. Hiç şüphe yok ki bu noktai nazar ehemmiyetle göz önünde tutulmaya şayandır. Fakat bu gibi rakam

[*] Notlar makalenin sonundadır.

guruplarının tenkidi ve tetkiki çok kere idarenin teferruatını sadece sathi bir surette tanıyan ve bu yüzden aynı rakamların menşe ve membalarını iyi bilmeyen ve bundan dolayı acele ve çok kere bir taraflı mütalâa yapıp yanlış neticeler çıkaran kimseler tarafından yapılmaktadır. Şu nokta hiçbir surette unutulmamalıdır ki büyük şehirlerde idare masraflarının nispeten pahalı oluşu buralarda idarenin her şubesinin masraflarını mecburi olarak yükseltmez. Küçük şehirlerde yapılmıyan veya işin mahiyeti icabı yapılamıyan veyahut buralarda şehir idaresi tarafından değil bizzat halk tarafından yapılan birçok şeyler, büyük şehirlerde belediyeler tarafından yapılır. Bir köyün caddelerini temizlemek için âmme parasından hiçbir masraf yapmaması hiçbir zaman o köyün temiz tutulmadığını ifade etmez. Çok kere köylerin büyük şehirlerden pek daha temiz tutulduğu gözle görülmüştür. Ancak burada iş bizzat köy ahalisi tarafından görülmektedir ve mahallî nizamnameler köy sâkinlerini haftada en az bir defa yol ve meydanları temizlemekle tavzif ediyor. Fakat bundan başka Avrupa'da gittikçe artan bir ölçüde şu cihet müşahede edilmektedir ki muayyen bazı işler için evvelce cüzi olan masraflar şehir ölçüsüne yaklaşmaktadır. Bu temayül son zamanlarda en ziyade su (umuma mahsus su tesisatı olan yerlerde) ve elektrik istihlâkinde (tabii yalnız evlerdeki cereyan için) görülmektedir. Demek oluyor ki evvelâ şehirlerde kök salmış olan bazı âmme hizmetlerinin icabettirdiği masraflar yavaş yavaş köylere de sirayet etmektedir. İnkâr etmek kabil değildir ki bu istikamete doğru yavaşça ilerliyen bir temayül mevcuttur ve zamanla bizim memlekette de kendini gösterecektir. Büyük şehirlerde âmme hizmetleri için yapılan masrafların fazla oluşu, hakikatte millî ekonomi bakımından fuzuli ve sırf zâhirî büyüklükten ilerigelen bir şey olmayıp şehrin büyüklüğüyle zaruri olarak inkişaf eden hizmetin çokluğundan doğmaktadır. Meselâ halkın yakın münakale için fazla masraf yapmaya mecbur kalışının sebebi birçok imkânlar arz eden iş sahalarının inkişaf etmiş olmasından olur. Köy veya küçük şehir bu imkânları veremez ve bundan dolayı fazla nüfusunu (dahilî kolonizasyon bir tarafa bırakılacak olursa) şehirlere gönderir. Başka sözlerle ifade edelim: şehirler ve endüstri merkezleri köylerin yükünü alırlar; şehir ve endüstri merkezleri olmasaydı köyler bu yük altında çok ezilecekler ve bunun neticesi olarak ağır buhranlar doğmuş olacaktı. Şehirlerin bilhassa kültür ve sağlık alanlarında yapmış oldukları masraflar da köy halkının lehine tecelli etmektedir. Bu münasebet ve irtibatlar daha toprak mahsullerinin toplandığı küçük merkezlerde başlamaktadır. Pazar sıfatiyle hayatlarında gayet önemli bir rol oynıyan bu yerleri ziyaret eden köylüler, bu şehirlerin tesisatından istifade ederler. Bütün bunlar göz önünde tutularak bu gibi rakamlardan alelâcele derin araştırmalar yapmaksızın şehirler aleyhine hükümler çıkarmak hiçbir zaman doğru bir şey olmaz. Tabiidir ki şehirlerde masraflar fazlalaşır ve diğer umumi mülâhazalarla birlikte burada gayet ciddî bir problemin ortaya çıktığı inkâr olunamaz.

Küçük şehirler ve köyler ekonomisinde kendi yağıyla kavrulmak usulü büyük şehirlere nispetle de geniş bir ölçüde caridir ve bu kendi kendini idare etmek kaidesi âmme hizmetleri masraflarına da intikal etmektedir. Küçük yerlerde sokakların temizlenmesi, çöp nakliyatı, kanalizasyon ilâh. teşkilâtı yoktur. Fakat bu teşkilâtların vazifelerini bizzat fertler kendileri görürler ve hattâ çok kere iktisaden çok elverişli bir şekilde (çöpün bahçe ziraatında, insan ifragatının gübre şeklinde kullanılması ilâh.). Büyük şehirlerimizin yapı işlerinde doğan diğer mülâhazalarla birlikte haklı olarak iskân sahalarının tahdidedilmesi temayülü vardır. Modern şehir idaresi, büyük şehri tabiata yaklaştırmaya (bahçeli evler şeklinde), fakat aynı zamanda köyleri de şehirdeki teknik terakkilere ulaştırmaya gayret etmektedir. Yani her iki iskân şekli arasında kültür ve teknik bakımlarından bir muvazene temin etmek yolları aranmaktadır. Buna rağmen şehirlerin ve büyük şehirlerin sakınılmaz iyiliklerine de işaret etmek zorundayız. Buralardaki, nispeten fazla, masraflara katlanmalı ve bilhassa şehirlere fazlalaşan, büyüklükle çoğalan, masrafları çıkarılmak imkânı verilmelidir. Bu sebepledirki bu münasebet ve irtibatların zarureti tekmil âmme maliyesinin idaresine hâkim olmalı ve bilhassa devletle şehirler arasındaki malî münasebetlerin tanziminde kendini göstermelidir.

3. BELEDİYE MALİYESİNİN NİSPİ ÖNEMİ

Umumi olarak şu cihete işaret etmek lâzımdırki belediye maliyesinin nispi önemi ve teknil âmme sarfiyat ekonomisinde oynadığı nispeten büyük rol hakkında hâlâ yanlış kanaatler mevcuttur. Belediyelerin daima yükselen malî ihtiyaçları, modern teknik terakkiden doğup daima çoğalan taleplerin *zaruri* bir neticesidir. Bunun da menşei yukarda zikredildiği gibi geniş ölçüde bir iş bölümü zaruretidirki bu dahi insanın daha fazla istihsal edebilmesinin âmili ve neticesidir. Hiçbir memlekte bu inkişafın doğurduğu malî neticelerden kaçınmanın imkânı yoktur. Bu yeni ihtiyaçların mahiyetleri icabı oldukça bunlardan çıkan malî zaruretler bir memleketin idari sistemine bağlı olmazlar. Her memlekette devlet ve belediyeler arasındaki, yahut belediyelerle diğer mahallî idare câmiaları arasındaki vazife taksimi başka başka olabilir. Bugün hiç mülâhaza etmeksizin denebilirki *modern devletlerin ekserisinde komünler* (başka bir taksimat yapmanın imkânı yoktur, çünkü belediyelerle köyler arasındaki tefrik muhtelif memleketlerde başka başkadır) heyeti mecmuasiyle *âmme masraflarının en aşağı yarısını üzerlerine almış bulunmaktadır*. Çok kere bu hisse yarıdan daha büyük olur. Meselâ normal sulh zamanlarında, silâhlanmanın başlamasından evvel Almanyada vaziyet şöyle idi:

Tekmil (ayıklanmış olan) malî ihtiyaç [1]
(Milyon Rm. olarak)

Malî sene	Devlet [2]	Komünler [3]	Y e k û n
1926	10.704,4	7.261,4	17.965,8
1927	11.511,8	8.016,3	19.828,1
1928	12.960,9	8.668,5	21.629,4
1929	12.607,5	9.140,9	21.748,4
1930	12.649,1	8.734,7	21.383,8
1931	10.534,1	7.527,4	18.061,8
1932	9.084,0	6.780,2	15.864,2

- 1 — Devlet merkezi malî istatistiğine ve Reich'in İstatistik Yıllığı'na göre tertibedilmiştir.
2 — Merkezi Reich hükümet ve münferit devletçikler (Prusya, Bavyera v. s.) masrafları.
3 — Belediyeler, köyler, provinsler ve komünlerin birlikleri.

Yukardaki bu istatistikte devlet masraflarına Alman devletçiklerinin masrafları da dâhildir. Başka devletlerde ise bu masrafların mühim bir kısmı da komünal masraflar arasında sayılması lâzım gelirdi. İşte idari farklardır ki bu kabîl mukayeselerde ancak ana hatların görünmesine imkân hâsıl etmektedir. Fakat bambaşka usullerle idare edilen *Şimalî Amerika'da* rakamlar tamamıyla buna benzer bir levha arz etmektedir:

Şimalî Amerikada yıllık varidat
(Milyon dolar olarak)

C İ N S	1 9 1 2	1 9 3 2
Devlet [1]	1.321,2	4.833,3
Komünler [2]	1.468,7	6.644,0
Y e k û n	2.789,9	11.477,3

Şimalî Amerika'nın Devlet İstatistik Yıllığı'na göre tertibedilmiştir (1934 sene).

1 — Merkezi hükümet ve 48 devletçik.

2 — Belediyeler, köyler ve bütün mevzii câmialar ve birlikler.

Fransada bile komün idaresinde bir gelişme görülmektedir. Burada, vaziyet şöyledir:

Fransa'daki âmme masrafları
(Milyon frank olarak)

Sene	Devlet	Komünler	Yekûn
1880	3.365	801	4.165
1890	3.228	993	4.281
1900	3.747	1.258	5.005
1910	4.322	1.982	6.304
1930	53.428	19.799	73.227
1934	49.883	23.169	73.052

Buna karşılık dünyada bir eşi daha bulunmıyacak derecede inkişaf etmiş demokrat idaresiyle *İsviçreyi* ele alacak olursak merkezî hükümetin çok daha arka saf-ta kalarak, buna mukabil kanton organlarının ve belediyelerin ön safa geldiği gö-ze çarpar.

İsviçre'deki devlet ve komünlerin maliyesi
(Milyon İsviçre frankı olarak - 1937 senesinde)

C İ N S	Varidat	Masraflar
Federal hükümet	522	537
Kantonlar	646	669
48 belediye	397	392
Âmme borçları		
Federal hükümet		2.658
Kantonlar		1.914
48 belediye		1.425

1938 senesine ait İsviçre İstatistik Yıllığı'nın rakamlarına göre tertibedilmiştir.

Bununla beraber İsviçreye ait rakamlarda unutulmamalıdır ki bizim vilâyet hususi idarelerimize tekabül etmekte olan kantonlardaki fonksiyonlardan bir kısmı başka memleketlerde devlet fonksiyonları olarak kabul edilmektedir. Diğer taraf-tan burada gösterilen yalnız 48 belediyeye takriben 3000 küçük komün (köyler) ilâve edilmek lâzımdır ki buralarda nüfusun takriben üçte ikisi oturmaktadır. Her halde görülüyorki başka memleketlerde tamamiyle ayırdedilmeyen belediye mali-yesi umumi sarfiyat ekonomisinde önemli bir rol oynamaktadır.

Türkiye için ise rakamlar gerçekten hayli değişik bir manzara arz etmekte-dir [4].

Devlet ve mahallî idareler gelirleri
(Bin lira olarak)

C İ N S	1 9 3 6	1 9 3 7	1 9 3 8
Devlet	250 762	275 818	266 878
Vilâyetler	36 926	38 595	40 325
Belediyeler.	22 088	24 340	27 043

İstikrazlar ve fevkalâde gelirler dâhil olmamak üzere, yalnız âdi varidat.

Devlet ile mahallî idareler arasındaki münasebetler hakkında vazih bir fikir edinebilmek için köy varidatı ile belediyelerde mühim bir rol oynayan «mülhak bütçeler» in ilâve edilmesi lâzım gelecekti. Her iki meblâğın yekûnundan her halde 30 milyondan fazla bir yekûn mahallî idarelere kalabilir. Fakat rakamlar münferiden tamamiyle tesbit edilmiş değildir ve bundan dolayı hariçte bırakmak mecburiyeti vardır.

Görülüyorki Türkiyenin, mahallî idarelerle devlet idaresi arasındaki münasebetleri bakımından, gelişmesi Avrupa memleketlerinden geride kalmıştır. Fakat Avrupa'yı tanıyanların daha gözüne çarpan başka bir fark mevcuttur. Avrupa memleketlerinde mahallî idarelerin ağırlık noktasını tabii olan köy ve belediye gibi câmialar teşkil etmektedirler. Mevzii birlikler (sancaklar, kazalar, vilâyet hususi idareleri, kontluklar, departmanlar ilâh.) onlara nazaran o kadar mühim bir rol oynamazlar. Bunlar daha ziyade yardımcı organlar olup esas itibariyle sırf mahallî mahiyette mahdut faaliyet çerçevesi dışına çıkan munzam vazifeler görürler. Hiç olmazsa bizim vilâyet hususi idarelerine tekabül eden provinsler, departmanlar veyahut kontluklar gibi büyük mevzii teşkilâtlarda vaziyet tamamen böyledir. Fakat buna karşılık memleketimizde mevcut olmıyan küçük (saha itibariyle) mevzii teşkilâtlar (Almanyada «Kreisverwaltungen» - kazalar; İngiltere «counties» ki onlar da kaza olarak tâbir edilmesi mümkündür) Avrupa'da daha fazla inkişaf etmiş olup kısmen belediyelerde (onlar küçük olursa) bu mevzii teşkilâtlara tâbi bulunmaktadırlar. Meselâ İngiltere ve Almanya kanunlarında tam ve hiçbir tahdidata tâbi olmıyan belediye haklarına büsbütün malik belediyeler (Almanyada «kreisfreie Staedte», İngiltere'de «county boroughs») ile mevzii komünal teşkilâta dahil edilmiş belediyeler (Almanya'da «kreisangehörige Staedte»; İngiltere'de «non-county boroughs») arasında gayet bâriz bir fark gözetilmiştir. Her iki kategori için bir büyüklük hududu vardır. Almanya'da yalnız 25 000 den fazla nüfuslu olan şehirler «kreisfrei-kazadan müstakil» ve İngiltere'de yalnız 60 000 den fazla nüfuslu şehirler «county boroughs - kaza haklarını haiz olan belediye» derler. [5]

Türkiye'de şehirlerimiz arasında böyle farklar tanımamaktayız; bizde, belediyelerin vazifelerinin bazıları bizzat üzerlerine almış olmak mânasında ikinci derecede komünal cämialar (aşağı yukarı bir kaza büyüklüğünde olan Kreisverwaltungen veyahut county'lar) mevcut değildir. Ancak belediyelerimizin büyüklüğüne göre derecelendirilmiş bazı mükellefiyet tahdidatı vardır; bazı malî mükellefiyetler dahi asgari bir büyüklüğe bağlanmıştır; fakat başka hususlarda *bütün belediyeler aynı idare hukukuna, aynı vazife ve mükellefiyetle ve aynı haklara malik bulunmaktadırlar. Buna rağmen Türkiye'de kendi kendini idare eden cämialar arasında belediyelerin yeri bütün Avrupa memleketlerinde olduğu gibi birinci değil, bilâkis ikinci gelmektedir. Bizde birinci safta vilâyet hususi idareleri gelmekte olup bunlar başka memleketlerde belediyelere verilen fonksiyonların mühim bir kısmını üzerlerine almışlardır. Bu usul meselâ ilk tahsil gibi en önemli bir sahada caridir; halbuki ilk tahsil diğer memleketlerde küçük ve en küçük komünlerin vazifelerinden olup komünal mıntakavi teşkilâtlar (provinsler ve county'lar) yalnız mıntakavi ihtiyaçlar için açılmış olan mektepleri idare ederler. Belediye-lerimiz maliyesi üzerinde yapılacak bütün araştırmalarda bu farklar ve memleketimizin idari bünyesinin hususiyeti nazarı itibara alınmak icabeder. Vuku bulacak inkişaf neticesinde belki de ilerde şimdiki vilâyet hususi idareleri çözümlenerek küçük mevziî cämialar meydana getirmek zarureti hâsıl olacak ve münferiden köylerin ve küçük belediyelerin yalnız başaramıyacakları fonksiyonları bunlara devretmek mecburiyetinde kalınacaktır. Fakat bu meselelerin araştırılması bu etüdün çerçevesini aşmaktadır. Bununla beraber şuna inanıyoruz ki belediyeler maliyesinin doğru bir surette mütalâa ve tasviri, ehemmiyeti daima artmakta olan bu meseleyi de aydınlatmaya yardım edecektir.*

4. DEVLETLE MALİ MÜNASEBETLER (MALİ UYUŞMA)

(FINANZAUSGLEICH-COMPROMIS FISCAL)

Belediyelerin malî durumlarını hakkiyle tanzim etmenin esasını her memlekette «malî uyuşma» teşkil etmektedir. Bu ıstılahla devletle mahallî idareler teşkilâtı arasındaki malî münasebetlerin tanzimini anlıyoruz. Kaide olarak burada bahis mevzuu olan şey yalnız komünler ve bunların teşkil ettikleri birliklerdir. Birleşik devletlerde (konfederasyonlarda) merkezî hükümetle birliğe dâhil münferit devletçikler (İsviçre kantonlar) arasındaki malî münasebetlerin tanzimi de bahis mevzuu olabilir. «Malî uyuşma» ıstılahı dar mânada anlaşılabilir ve bu takdirde bunda sadece bir veya birçok malî kanunlarda ifade edilen malî ve vergi münasebetlerinin tanzimi kastedilir. Fakat aynı ıstılah geniş mânada da anlaşılabilir. Bu takdirde ise doğrudan doğruya veya vasıta ile bu mesele ile her hangi surette ilgili veya müessir bütün uyuşmalar (kanunlar - nizamnameler dâhil ol-

mak üzere) anlaşılır. Bir memleketteki malî uyuşma tasviri bu takdirde malî meseleler yanında iş ve faaliyet sahasının tevziini ilâh. de ihtiva etmektedir.

Malî alanda komünlerin tam mânasiyle bir muhtariyeti her memlekette tarihî inkişaf dolayısıyla eskimiş bir şekildir. Böyle bir otonomi eskiden mümkündür; çünkü her memlekette devlet hakikatte şehirlerden daha geç inkişaf etmiştir. Hakikaten devlet, tamamiyle tedricî olarak ve çetin, uzun münakaşa ve mücadeleler neticesinde adım adım kanun yapıcı kuvvet haline gelebilmiş ve böylece malî hükümranlığı elde etmeye muvaffak olmuştur. Bugün devletin malî hükümranlığı ne nazariyatta ve ne de fiiliyatta münakaşa götürmez bir hakikattir. Bütün nizamları yalnız devlet yapar ve bundan dolayı hukuki mânada Almanca «Finanzausgleich» kelimesi haddi zatında biraz eskimiştir; çünkü bu kelime mürekkep kelimenin ikinci kısmını teşkil eden «Ausgleich» = uyuşma veyahut anlaşma hâlâ aslında aynı hakları haiz olan kuvvetler arasında bir «anlaşma» mefhumunu ihtiva etmektedir; halbuki bugün bahis mevzuu olan şey (hiç olmazsa hukukan) objektif olarak mevcut muhtelif ihtiyaçlar arasında bir düzenden ibarettir. Bizzat Almanya'da bu sıralarda malî hükümranlık o derecede merkezî hükümette temerküz ettirilmiştir ki şimdi Alman devletini teşkil eden devletçiklerin (Laender) malî istiklâli bu bakımdan bir darbe ile büsbütün ortadan kaldırılmıştır. Prusya ve, Bavyera gibi eski tarihî devletçikler şimdi Alman devletinin tâyin ettiği vergileriyle beslenmektedir.

Başka bütün memleketlerde de müşahede edebildiğimiz (bu hususta USA ve İsviçredeki şartlar birçok şeyler öğretmektedir) bu inkişafın sebebini, asıl vergilerin (kelimenin dar ve hakiki mânasiyle) ve hususiyle âmme maliyesinin bel kemiği mesabesinde olan irat (Einkommensteuer) vergisinin tamamiyle tabii bir tarzda devlet hukuku ve aynı zamanda idari kontrolü altına girmiş olmasında aramız lâzım gelir. Belediyeler arasında ve aynı zamanda belediyelerle köyler arasında bir nevi devlet içi gümrük ekonomisi demek olan kelimenin eski mânasiyle «octrois» lar da aynı surette ortadan kalkmıştır; çünkü modern ekonominin gelişmesi için lüzumlu olan iktisadi hürriyet (Freizügigkeit) bu octrois larla telifî kabil olmıyan şeylerdir. Yine aynı sebeplerden dolayı belediyelerde cari olan başka başka vergi sistemlerine (vergi tarhi tarzı dahil olmak üzere) bir hudut çizmek gerektir. Bütün bu sebepler bugünkü şekilde devletin mutlak malî hükümranlığını, vergi imkânlarının kanunla taksimini ve mevziî ve mahallî teşekküllere devlet tarafından vergi tâyinini icabettirmektedir; burada devlet, kendi çalışma imkânları ve icapları hakkındaki zihniyetle mevziî teşekküllere karşı hareket eder.

Şüphesizki devletin nazari olarak hudutsuz hâkimiyeti birçok memleketlerde gelenek, mevcut ve tekâmül etmiş kendi kendini idare eden teşekküller, yani belediyeler tarafından tahdidedilmektedir. Bundan dolayı hukukan değilse de filen bugün dahi bir «Ausgleich» uyuşmadan bahis etmek tamamiyle mânasız bir şey ol-

maz; çünkü belediyeler eskidenberi siyasi ve iktisadi bir kuvvet teşkil ederler ve modern devletin şiddetle merkezileştirmek temayülü gösteren kuvvetler de bu hakikati göz önünde tutmak mecburiyetindedir. Umumi şartların değişmesiyle de vaziyet değişir. Harb zamanları tabii olarak kuvvetli merkezileştirmek, birinci derecede belediyelerin temsil ettiği sivil ve medeni ihtiyaçlarının geriye bırakıldığı zamanlardır. Buna karşılık sulh zamanları, mahallî idarelerin temsil ettiği ihtiyaçları tabii bir tepki olarak tekrar ön plâna getiren zamanlardır. Böylece zamana göre kuvvet şartları değişir ve bununla beraber de «*Finanzausgleich*» malî uyuşma şekil ve metotları da değişir.

Bu etütte böyle malî uyuşma mevcut olan bütün şekillerini mütalâa etmek maksat dışı bir şey olur. Fakat yalnız bunu dahi metot bakımından doğru olarak tasvir edebilmek ve gelecekteki gelişme imkânlarını gösterebilmek için mütat malî uyuşma metotlarına bir nazar atfetmek gerektir.

Vazih bir surette tanzim edilmiş her malî uyuşmanın ilk şartı, *devlet ile komünler arasında mevcut iş bölümünü* iyice tanımaktır (belediyeler meselesi malî uyuşma çerçevesi içinde mevcut problemlerin ancak bir kısmı olarak mütalâa edilebileceklerinden burada «komün» tâbirini kullanmak aşağı yukarı doğru olacaktır; vakıa belediyeler bunlar arasında tabii olarak birinci derecede gelirler). Mevcut malî uyuşmanın şartları pekâlâ malî kanunlar değişmeden de basit olarak şu şekilde değiştirilebilir: *tabmil edilen vazife ve mükellefiyetlerde bir değişmeye teşebbüs* edilir, yahut, daha ziyade tesadüf edildiği gibi, komünlere yeni vazife ve mükellefiyetler yükletilirse bu yeni vazife ve mükellefiyetler ya daha evvel devlet tarafından bizzat görülmekte idi veyahut tamamıyla yeni olabilirler. Hususiyle içtimai işlerde muvakkaten komünlere bırakılan böyle yeni vazifeler sık sık görülmektedir. Bütün memleketlerde belediyeler kongrelerinde daima komünlerin devlet tarafından malî yardımda bulunulmaksızın yeni vazifeler ve mükellefiyetler karşısında bırakıldığı şikâyetleri yükseltmektedir. Bu işler modern devlet inkişafında her yerde vâki olmaktadır, katî ve nihai bir hal sureti yoktur, bilâkis daima «*muvakkaten*» hal çarelerine baş vurulur; ilgililer ise bunun içinden çıkamıyacaklarını zannetmektedirler. Mesele daima yeniden düşünölmeye ve yeniden hal edilmeye muhtaç olarak kalır. Problemin bu tarafını Türkiye'de de tanıyoruz. Bir misal verelim: vaktiyle Celâl Bayar hükümeti İstanbul'da et fiatlerini indirdiği zaman bu indirme birinci derecede mezbaha ücretini indirmek mecburiyetinde bırakılan İstanbul belediyesinin maliyesi aleyhine olmuştur. Hükümet İstanbul belediyesine bu suretle azalan geliri için değil, o zamana kadar belediye idaresinde bulunan iki hastaneyi devlet idaresine alarak yükünü hafifletmek suretiyle, yani vasıtalı olarak, tazminat vermiş oluyordu. Demek oluyor ki devlet burada mahallî iş bölümünü değiştiriyor ve bu değiştirmeyi mevcut malî uyuşmanın tashihi için bir vasıta olarak kullanmıştır. Bununla beraber «malî uyuşma» kelimesi ne Türk kanunlarına girmiş ne bu prob-

lem kül olarak bir intizama bağlanmış ve ne de böyle bir problem idrak edilmiş değildir. Fakat bu problem mevcut olup kendini hissettirmektedir. Memleketimizde belediyeler normal hadden fazla asker toplanması üzerine yeni vazifeler üzerine almak zorunda kalmıştır. Bir zaman sonra hususi bir kanunla belediyelere, bazı vergi, ücret ve harçlara zam yapmak suretiyle bu yüke bir karşılık bulmak imkânı verilmiştir. Sadece bu yükün karşılığı olarak zamlar ve devletin gümrük resmine zamları ancak bu maksat için kullanılabilirler.

Malî uyuşma metotlarının tetkikinde bu vazife taksimi (iş bölümü) bir tarafa bırakılacak olursa geriye, kelimenin dar mânasiyle sırf malî meseleler kalır. Burada ise ayrı ayrı mahiyette iki problem karşısında kalıyoruz; çünkü biz:

1) *Belediyeler ve komünlerin kendilerine ait malî hükümlerlikleri*, yani kendi haklarına dayanarak ve mesuliyetleri altında, devletin mütat kontrolü altında olsa da, bizzat kendilerinin tâyin ettikleri ve sarfiyatını yapmakta serbest oldukları varidat ve,

2) *Devlete karşı olan bağlılık olmak üzere*

İKİ NEVİ MESELE TANIYORUZ.

Bu ikinci her ne kadar muhtelif şekilde tezayüt ederse de esastan daima devletin kendi varidatından, kanuni mükellefiyet veya umumî iş programı çerçevesi dâhilinde, komünlerine yardımından, bunlara vergilerinin bir kısmını bırakmasından, bir işe malî bakımdan iştirak etmesinden, komünlere devlet vergilerini toplamak hakkı vermesinden ilâh. ibarettir. Her halde burada devlet kanunları ağır basmaktadır; belediyelerin serbest karar vermeleri bahis mevzuu değildir; belediyeler daima kabul eden tarafı teşkil eder ve, devlet vergilerine yapılacak zamları tesbit edebilmek müstesna olmak üzere, bu gelirlerin cins ve neveleri üzerinde doğrudan doğruya bir tesir icra edemezler.

Her ne kadar ilk bakışta esasta muhtelif iki malî metot gibi görünürse de bu iki nevi problemler biribiriyle giriftir ve sistematik bir tahlilde bunları tamamiyle birbirinden ayırmak kolay değildir. Bu iki şey âdeta mütevâsıl haplar gibidir. Belediyelerin kendi vergilerinden ve sair müstakil malî kaynaklardan varidatları ne kadar yüksek olursa nispî ve vasatî olarak) ihtiyaç ve devletin belediyelere kendi varidatından yardım etmek, onları kanunen devlet vergilerine iştirak ettirmek veya onlara zamlar yapmak hakkı vermek temayülü o nispette az olur. Her memlekette âmmenin varidat imkânları muayyen bir zamanda daima mahduttur, hiç olmazsa mahdut görünür ve büyük bir zaruret olmadıkça bunu büyük güçlükler ihdas edecek olan siyasi, iktisadi ve malî müşkülâta düşürmek temayülü mevcut değildir. Böyle bir temayül hiç olmazsa sulh zamanlarında mevcut değildir. Bundan dolayıdır ki devlet tarafından yapılacak malî yardım veya kanunla tâyin edilecek vergiler düşünülürken daima (vasatî) belediyelerin kendi malî kabiliyetleri göz önünde bulundurulur. Bundan anlaşılıyor ki bu iki nevi problemler hiçbir yerde birbirinden ayrı olarak mütalâa edilemez, bilâkis daima aralarındaki münase-

betler nazarı itibara alınmak gerektir. Modern devletlerde çok gelişmiş olan malî istatistik, böyle bir karşılıklı mülâhazayı kolaylaştırır ve diğer yandan karşılıklı olarak mülâhaza etmek istendiğinden malî istatistik de daimî olarak inceleştirilecektir. Umumi bir kaide olarak yalnız bir şey söylenebilir: belediyelerin kendi yağlarıyla kavrulmasıyla iktifa olunacak hiçbir memleket yoktur ve böyle bir memleket olamaz. Öyle belediyeler ve komünler vardır ki hakikatte kendi gelirleri kâfi gelmektedir. Her memlekette böyle belediyeleri tanıyoruz, fakat bunlar daima bir istisna teşkil ederler. Umumi olarak cari olan kaide şudur ki belediyeler kendi varidatlarına ilâve olarak devletten muhtelif şekillerde malî yardım görürler.

Türk belediyelerinin gelirlerine gelince burada bahis mevzuu olan şey sadece metot bakımından önemli olan cihetlerdir. Belediyelerin kendi malî hükümlerlikleri neticesinde meydana gelen birinci nevi varidatlardan asıllarına göre biz sırasıyla (fevkalâde varidatlardan, yani istikrazlar v. s., maada) şu gelirleri tanıyoruz:

1) *Servet gelirleri* ve teberrüatlar

2) *İşletme varidatı* (idare varidatı, harçlar v. s. dâhil)

3) *Kendi vergilerinden ve resimlerinden* tahassul eden gelirler. *Servet gelirleri* her yerde önemli bir rol oynar. Bunlar birinci derecede bazı memleketlerde çok inkişaf etmiş belediyelere ait olan arazi (imar edilmiş veya edilmemiş arazi) varidatından ibarettir. Hususiyle son senelerde belediyelerin geniş ölçüde iştirakleriyle yapılan şehir yapı faaliyeti ile pek ziyade artmıştır. Bunun yanında tarihî bir miras olarak eski mülkler vardır, şehirlerin doğrudan doğruya iştirak ettikleri servetler vardır. Bunlardan başka belediye vakıflar (tesisleri) küçümsenmeyecek önemli bir rol oynamaktadır. [6]

İşletme gelirleri, belediyelerin her tarafta tesadüf edilen umumi ve sırf iktisadi müesseselerinden temin edilen varidattır. Bunlar ister umumi âmme hukukuna göre mecburi iştirakîyle idare edilsinler, ister hususi hukuka göre tanzim edilmiş olsunlar, daima (gayet az istisnalarla) bahis mevzuu olan şey mahallî ihtiyaçlardır ve bundan dolayı gelirleri de doğrudan doğruya belediyeye ait olup sarfiyatta belediyeler tamamen serbesttirler. Gerçekten bazı hallerde devlet daha geniş haklara maliktir. Devlet bazan kanunen harç ve ücret miktarını tesbit edebilir, hiç olmazsa tasdikî zaruri olabilir veyahut devlet âzami haddi tesbit edebilir. Fakat devletin bu müdahale hakkı iyice bakılacak olursa hususi işletmeler üzerindeki mürakabe hakkından pek de ileri varmaz. Devlet belediyelere (sahip sıfatıyla) nizami kâr bırakacak hadden ileri gitmemek mecburiyetindedir ve malî ve iktisadi murakabesinde hiçbir zaman keyfî hareket edemez. *Hakikatte bu kontrol çok kere fiili bir yardım ve iktisaden doğru yola sevk eden bir müdahaleden ibarettir.* İktisaden umumi kanunlar devletin murakabesi için böyle hudutlar tâyin etmektedir ki bu iki nevi varidatı hiç tahdidata tâbi tutulmamış bir şekilde belediyenin malî hükümlerliği altında gelir olarak sayabiliriz.

Daha küçük ölçüde olmakla beraber buna idare varidatını da ilâve etmek lâzım gelir; bu varidata yine her memlekette raslanmaktadır. Bu meyanda hususiyle muayyen bazı idare kararları icrası için harç şeklinde alınan varidat vardır; meselâ inşaat müsaadenamesi için alınan harç gibi (ruhsatiye harcı). Başka idari varidat da alelâde satışlarla elde edilir; meselâ belediye kendi şehir plân'larını ve haritalarını satarak bir miktar gelir temin eder. Bundan maada yine artık kullanılmıyacak derecede eskimiş şeyler (köhne eşya) satılarak «zatî varidat» teşkil eder. Fakat bunların bir kusuru varsa o da miktar itibariyle hemen hemen hiçbir yekûn teşkil etmemeleridir.

Bu ilk kategoriye dâhil gelirlerin üçüncü nevinden bahsederken belediyelerin malî hükümranlığının tahdidedildiği sahaya temas etmiş oluyoruz. Devletin tasvibi olmaksızın belediyeler bugün hiçbir yerde vergi tarh etmek hakkına malik değillerdir. Evvelce böyle bir hakkın mevcut olan memleketlerde bu hak tekâmülle bertaraf edilmiştir. Belediyeler bazı hallerde vergi nizamnameleri koymak salâhiyetine malik iseler de bu mahallî vergiler için bile devletin vergi sistemi çerçevesi içinde hareket etmek mecburiyetindedirler. Mûtat olarak vergilerin âzami haddi tesbit edilir, vergi nizamnamelerini tasvibetmek hakkı ve cibayet miktarlarının tâyini devlete ait olur. Umumiyetle kabul edilmiş gibi önemli ve asıl olan hakikat şudur ki yekûn teşkil edecek derecede olan vergi kaynakları git-tikçe devletin hissesine geçmiş olup belediyeler ve küçük komünler «*küçük komünal vergiler*» tâbir olunan vergileriyle beslenirler. Muhakkak ki biri veya diğerinden muayyen miktarda varidat elde edilmektedir; fakat bu hal ancak büyük şehirlerde vâki olmaktadır. Küçük şehirlerde ise bu nevi vergilerin ekserisinin cibayeti zahmete bile değmez, çünkü cibayet masrafları ancak muayyen bir hadde kadar indirilebilir. Hakiki vergilerde cibayet masrafları % 4 ten fazla olmaması lâzım geldiği halde bazı komünal vergilerde cibayet masrafları hiç de belediyelerin kabahatı olmaksızın % 25 ve daha fazlasına yükseldiğini görüyoruz. Böylece umumi iktisadi bakımından aşılmaması lâzım gelen bir hadde varmış oluyor.

Bununla beraber bu küçük komünal vergilerin bir kısmı çok intişar etmiştir; meselâ eğlence vergileri (lûbiyat resmi), meşrubat vergileri ve umumi istihlâk vergisi gibi ki bunlar nazarı dikkate alınacak miktarda varidat temin ederler. Köpek vergisi ve benzerleri gibi belediyelere bırakılmış olan gelirlerin yekûnu çok daha az bir miktar tutar. Sırf Türkiye'ye mahsus olan «iskele resmi» namında bir vergi vardır ki bundan ilerde etraflıca bahsedeceğiz. Avrupai telâkkiye göre de bu vergi ehemmiyetli bir gelir kaynağıdır. Türk belediyelerinde iskele resminin nüfus başına düşen varidatın yaptıkları tesirden yukarda bahsetmiştik.

Fakat hiçbir yerde bu küçük komünal vergilerin cibayeti ile iktifa olunmaz, bilâkis *hiç olmazsa bir büyük vergi, olduğu gibi belediyelere bırakılır*. Bu verginin en aşağı belediyenin en mübrem ihtiyaçlarını karşılayacak miktarda ol-

ması ve mahallî ihtiyaçlara göre istenilen şekle sokulmaya müsait olacak şekilde elâstikî olması lâzımdır; yani ihtiyaca göre bu vergi yüksek veya alçak olabilir. Sırf hukuki bakımdan belediyeler için elzem olan bu vergi gelirleri (kelimenin dar mânasiyle) çok kere şu şekilde görülür: hukukan bir devlet vergisidir ve belediyeler buna zamlar yaparlar. Fakat sadece hukukan bu vergiyi bu meyanda saymak doğru olamazdı. Yalnız hukuki veçhesine göre değil, fakat iktisadi bünye ve hakiki cibayet usulüne göre mütalâa edilecek olursa görülecektir ki bu vergi ancak görünüşte devlet vergisi olup gerçekten mahallî vergiden başka bir şey değildir. Meselâ Almanya'da ve diğer memleketlerde mühim Grund und Gebäudesteuer (bina ve arazi vergisi) şeklen böyle devlete ait vergilerdir. Fakat devlet yalnız muayyen bir miktar tesbit eder ve zamlar yapmak hakkını hemen hemen tahditsiz olarak belediyelere bırakır. Fransa'da şimdi lâğvedilmiş bulunan «ientimes» bu nevi bir vergidir. Bu şekli seçmekten maksat böylelikle bütün memlekette müttelit bir vergi sistemi temin etmek ve bu sayede esas vergi prensipine aykırı muhtemel vergilerin ihdasına mâni olmaktır. Almanya'da «Gewerbesteuer» e ilâveten bina vergisi ile eski kazanç vergisinin yerini tutarken pek yakınlarda lâğvedilen «Bürgersteuer» (fert vergisi) de vardı. İngiltere'de ise belediyelerin tarh edebildikleri bu mânada yalnız tek bir vrgi vardır ki bu da «rates» olup kira miktarına göre tarh edilir ve «Gewerbesteuer» ile kazanç vergisi arasında bir vergi sayılabilir. Belediyelerin idaresi çok gelişmiş olan memleketlerde bu «büyük komünal vergiler» belediye maliyesinin bel kemiğini teşkil ederler. Meselâ Almanya'da bunun ne derecede doğru olduğunu göstermek için Alman komünlerinin mahallî vergilerine bir nazar atfetmek kâfidir (burada bütün komünleri nazarı itibara almak lâzımdır; belediyeleri tefrik etmek imkânsızdır). 1937 senesinde Alman komünlerinin mahallî vergilerden aldıkları varidat şöyle idi:

Arazi ve bina vergisi	565 Milyon RM = 27
Esnaf vergisi (Gewerbesteuer)	907 » » = 43
Fert vergisi (Bürgersteuer)	331 » » = 16
İstihlâk vergileri	193 » » = 9
Servet vergileri	108 » » = 5
<hr/> Mahallî vergilerin yekûnu	<hr/> 2.104 Milyon RM = 100

Şurasına işaret edelim ki bu rakamlar komünlerin yalnız bütün vergi varidatlarını gösterip bunlara servet, işletme ilâh. ve devlet vergilerinden yardımın da ilâve edilmesi lâzımdır. Burada maksat, yalnız dar mânadaki komünal vergiler içinde büyük komünal vergilerin ne kadar büyük bir rol oynadığını göstermektir. Bu rakamlar gösteriyor ki, eğer devlet bu vergileri komünlere bırakmasaydı, modern Alman komünal idaresi var olamazdı. Küçük vergiler, vergi gelirlerinin ancak % 14 ünü ve komün tekmil gelirinin çok daha az bir yüzde nispetini teşkil ederler. 1924 te İngiltere'de küçük vergiler (tâli gelirler dâhil) komünlerin tek-

mil âdi ve fevkalâde gelirlerini yalnız % 6,2 ini teşkil ettiği halde, «rates» bunun beş misli, yani % 33,4 idi. *Devlet vergilerine yapılan zam*, zati malî hükümranlığı ile devlet kaynaklarından alınan bir gelir arasında bir gelir nevi olarak sayılabilir. Birinci cihan harbinden evvel belediyelerin vergi sistemi birçok memleketlerde esas itibariyle devlet kazanç vergilerine böyle bir zam yapabilmek hakkından ibaretti. Yapılacak bu zam miktarını tâyinde belediyeler serbestirler ve ekseriya şehirler arasındaki tabî rekabet bu miktarın çok fazla yükselmesine mâni olmakta idi. Bu sistem içinde zararlı olanlar, ahalsinin çoğunluğunu amele sınıfının teşkil ettiği fakir şehirlerdi (bunların vaziyeti bugün dahi aynıdır). Bu gibi şehirler, vergi vermek kabiliyetinin azlığı dolayısıyla vasati olarak gayet yüksek miktarda vergi tahmil etmek zorunda idiler. Bundan dolayı bu sistem sosyalistler tarafından şiddetli hücumlara uğramıştır. Halen İsviçre'de bu sistem çaridir ve bundan dolayı İsviçre vatandaşlarının vermeye mecbur oldukları vergi, oturduğu kantona göre gayet muhteliftir. İsviçre'de de bu sistem şiddetli tenkit edilmektedir. Fakat şu cihet inkâr olunamazki bu sistem sayesinde İsviçre belediyeleri hatırı sayılır miktarda varidat temin etmektedirler ve idareleri nispeten kolaylaşmıştır. Umumi olarak burada belediye küçüldükçe nüfus başına düşen vergi miktarının da azaldığı müşahede edilmektedir. Kazanç vergisine zam yapmak zaruretinde olmıyan yüzlerce küçük komün mevcuttur. Bunlar tamamiyle müesseselerin ve servetlerinin gelirleriyle iktifa edebilirler.

Fakat buna rağmen belediyelerle devlet arasındaki münasebetler sadece böyle bir vergi hükümranlığından ibaret değildir. Bundan başka devlet komünlere, yapacakları masraflar hususunda muhtelif şekillerde yardım eder. Bunda biz esaslı olarak iki imkân tesbit ediyoruz: Devletin nakdî malî yardımı

1) *bir maksada bağlı olmaksızın*

2) *bir maksada tahsis edilmiş* şekillerinde olabilir. Birinci halde devlet; kendi vergi gelirlerinden (ekseriya büyük bir veya birkaç vergiden, fakat daima kanunla tâyin edilmiştir) muayyen bir yüzde nispetini komünlere taksim eder. Her komünün (belediyenin) bu vergi gelirinde kanuni bir hakkı vardır. Belediyenin çalışma usulü münakaşa edilmez. Devlet, belediyelerin işlerine müdahale etmek için bu taksimi bir fırsat olarak addedemez. Devlet vergilerinin belediyelere taksimine tipik bir misal olmak üzere belediyelere verilen % 10 gümrük resmi kesri munzamını gösterebiliriz. Fransa'da bu nevi «taxes des affaires» varidatı bir «caisse commune» vasıtasıyla devlet tarafından tevzi edilmekte idi. 1.1.1942 den beri Fransız hükümeti, bu sistemi daha büyük ölçüde tatbik etmek yolunu tutmuştur. Fransa'da hükümet, vazifelerinin büyük bir kısmını kendi üzerine ve hemen hemen bütün gelirlerini elinden almış olduğu komünlere tamamiyle bu şekilde malî yardımda bulunmaktadır. Almanya'da irat ve muamele vergisinden (Einkommen und Umsatzsteuer) yüzlerce milyon komünlere tevzi edilmektedir. Bu nevi tevziatta *en mühim ve müdil olan şey, tevziatın miyarını bulmaktır*. Bizde gümrük

resmi kesri munzamının tevziinde olduğu gibi sadece nüfusa göre tevziat yapmak, biraz evvel izah ettiğimiz gibi şehirlerin büyümesiyle ihtiyaçların artacağı cihetle daimî olarak doğru bir tevziat usulü olamaz; çünkü böylece tamamiyle küçük belediyelerin menfaatine hareket edilmiş olacaktır. Diğer taraftan mahallî devlet vergilerinin muayyen bir yüzde nispetini mahallî taahhata göre mahallerindeki komünlere bırakmak şekli (meselâ mahallî bina vergilerinde belediyelerin % 15 hissesi gibi) büyük belediyelerin lehine olur [7]. İşte bu sebepten dolayı bu miyarın bulunmasında kaide olarak uzun uzadıya müzakere ve münakaşalardan sonra her memlekette *muhtelif noktai nazarlar göz önünde tutularak bir şekil kararlaştırılır:*

bir kısım nüfus başına

bir kısım mahallî tahsilâta göre

bir kısım tahsil çağında olan çocuk sayısına göre

bir kısım işsizlerin adedine veya sosyal yardıma muhtaç olanlara göre

veyahut belediyelerin iktisadi bünyesine veya idari şartlarına göre değişebilen başka noktai nazarlar rol oynarlar.

Kısmen çok mudil bir hal almış olan imkân dahilindeki bütün şekilleri tasnif etmek burada mümkün değildir. Tatbik edilecek olan formüller tabii olarak her memlekette ayrı olmak mecburiyetindedirler. Fakat şunu tesbit etmek mümkündür: hiçbir memlekette bu tevzi metodu sırf iki imkâna (nüfus başına veya mahallî tahsilâta göre) hasredilemez. Tabiidir ki bu tevziat miyarı devletin siyasi maksatlarının tesiri altında da kalır. Fakat şunu göz önünde bulundurmak lâzımdır ki bu tevzi miyarının tesbiti devletin belediyelere vergi tevziinde müessir *olabileceği yegâne fırsattır. Bir defa tevziat vâki olduktan sonra bu sistem, belediyeleri, parayı kullanmak hususunda tamamiyle serbest bırakmaktadır. Türkiye'de prensip itibariyle yalnız böyle bir belediyelere yardım sistemi tanınmaktadır (gümrük resmine zam, bina vergisine iştirak, iskele resminin hissesi).*

İkinci halde ise, yani devlet yardımını bir maksada bağlı olarak verirse, yani muayyen işlerin yapılmasına yardım etmek isterse, mesele büsbütün değişir. Bu sistemde devletin verdiği para komünlerin umumi masrafları için sarf edilemez, fakat muayyen maksada sarf edilir ve sarfiyat bu bakımdan devlet tarafından kontrol edilir. Bu tarz yardımın şekli muhtelif olabilir. Bu sistem en ziyade İngiltere'de «grants in aid» olarak gelişmiştir. İngiltere'de hükümetin yaptığı bu malî yardım, komün masraflarının daima artan bir kısmını karşılar. Hemen hiçbir zaman bahis mevzuu olan görülecek işe, devletin bu yardımı tamamiyle kâfi gelmez. Ancak bizzat belediye yapacağı masrafı kısmen kendi vasıtalarıyla karşılayabilecek bir durumda ve arzusunda olmak şartıyla devlet daima muayyen bir yüzde nispetinde yardım eder, yoksa büsbütün devletin yardım parasiyle bu işi görmek katiyen bahis mevzuu değildir.

Meselâ yeni bir teşkilât için lâzım gelecek masrafları tasarruf etmek gibi pratik sebeplerden dolayı hükümet çok kere bazı işlerin yapılmasını belediyelere bı-

rakmak suretiyle bu şekil tercih olunur. Sosyal vazifelerde dahi yardım şekline göre devlet muavenet eder. Bunlardan başka devlet, meselâ müşterek masraflarının karşılanmasına bilhassa müsait olan cadde inşasında olduğu gibi muayyen işlerde hususi yardımda bulunur. Yine yardımın hususi bir şeklini de işsizlikle mücadele sahasında görüyoruz (iş bulmak programı) ki bu hususiyle harbden sonra büyük bir önem kazanmıştır. Bu hususta bilhassa Amerika geniş bir faaliyete sahne olmuştur. Halen İsviçre'de bu harbin sonrası için böyle bir program hazırlanmaktadır. Bu kabîl programlarda *daima muntazaman devlet yardımı hesaba katılmaktadır*. Bu gibi hallerde devlet, bütçesine âmmeye mahsus inşaat faaliyeti için büyük meblâğlar koyar ve bu para ile belediyelerin yapacağı işleri finanse eder; fakat bu inşa faaliyetinin daima devletin büyük gayeleri çerçevesi içine girmesi; *belediyelerin her halde kendi malî vasıtalarıyla bunun tatbikına iştirak etmesi* ve tatbikatta devlete muayyen bir kontrol hakkı bırakılması şarttır. Bu sistemin iyi tarafı şudur ki böylelikle merkezî teşebbüs taşradaki icraat ile telif edilebilir ve kuvvetli bir bürokrasinin doğurduğu maniaların önüne geçilebilir. Bu sayede devlet, belediyelerin iş programının tatbikında kendine önyak olmak rolünü temin etmiş olur. Esasta bu sistemde çok büyük bir elâstikiyet mündemiçtir ve devlet teşebbüsü ile iyi bir belediye idaresi işbirliği yaptıkları takdirde büyük faydaları vardır. Meselâ İngiltere'de hemen hemen bütün cadde ve münakale inşaatı bu suretle yapılmaktadır. Çok kere de bu sistem mahallî idare birliklerinde (bizde vilâyet hususi idareleri) belediyeler ile tatbik olunur. Malî bakımdan ehemmiyetli derecede iştirak ettikleri takdirde vilâyet hususi idaresi (Provinsler ve county-lar) belediye ve köylere yardım eder.

Tabîdir ki devlet yardımının her şeklinde belediyelerin malî istiklâli devletin bir kanunla muayyen bir ölçüye göre parayı tevzi etmesi halinde olduğu kadar büyük değildir. Bundan dolayı Almanya İsviçre ve daha bazı memleketlerde bu sistem, birinci metoda nazaran nispeten geride kalmaktadır. Fakat inkâr edilemezki bu sistemde devletin meşru kontrolü altında büyük bir terbiyevi kıymet mevcuttur ve bu sayede belediye çalışmalarının meslekî ve fiili kontrolü kolaylaşır. Önümüzdeki harb sonrası devresinin güçlükleri içinde muhakkak ki, Avrupa'nın birçok memleketlerinde bu metotla fazla çalışılacaktır. Türkiye'de şimdiye kadar bu metoda hiç müracaat edilmediği gibi kolay da tatbik kabiliyeti yoktur; çünkü *belediyelerin kendiliklerinden malî vasıta bulmaları imkânlarına malik olmaları daima şart olarak kalmaktadır*. Bu imkân bugün için belediyelerimizde mevcut değildir. Ancak belediyelerimiz Avrupa'da olduğu gibi *müstakil varidata sahip oldukları zaman* böyle elâstikî bir metoda müracaat etmek düşünülebilir.

Bütün memleketlerde belediye idaresinin iş görebilmek kabiliyeti için en büyük şart malî uyuma (Finanzausgleich) tanzimidir. Hattâ eskidenberi büyük ve verimli varidata sahip olup bu sayede kendilerine mahsus bir malî temel arz edebilen şehirlerde de hal aynıdır. Modern bir şehir idaresinin ihtiyaçlarına tekabül

edecek şekilde bir malî uyuşma (Finanzausgleich) vücuda getirmek bundan dolayı istikbal için çok âcil bir iştir. Burada gösterilen imkânlar arasında birçokları bu husus için bahis mevzuu olabilir. Gümrük varidatı munzam kesiri gittikçe azalmış olduğundan başka varidat kaynakları bulmak zaruri olmuştur. Eskiden Fransa'da yapıldığı şekilde *damga resmi* bu maksat için bilhassa müsait olabilir. Bugün belediyelere bırakılan bina vergisinin yüzde % 15 i iştiraki çok daha yükseltilmeli; icabında iş sahasında (belediyelerle vilâyet hususi idareleri arasında idarenin basitleştirilmesi, ilk okulların belediyelere devri) gibi değişiklikler zaruri olacaktır.

Her memlekette bu malî uyuşma (Finanzausgleich) meselesi en mudil meselelerden birisidir; çünkü atılan her adımda kendi bakımlarından müdafaa edilmeye hâklî olan diğer menfaatlere dokunulmaktadır. Bundan dolayıdır ki bu işin tanzimi meselesi her tarafta henüz daima oluş halindedir. İhtiyaçların şumulü değişir ve daha mühim olarak belediyelerin ihtiyaçları şimdiye kadar daima artmıştır. Bu sebeple malî anlaşma için her zaman yenilenen çalışmalar her memlekette daima tekerrür eden bir olaydır. Bu tarzda yapılan münakaşa ve mücadele nin adı değişebilir, hattâ büsbütün inkâr edilebilir; fakat hakikatte mesele munzam faslılarla daima tekerrür etmektedir. Umumi olarak *her yerde cari olabilecek bir kaide veya meselenin hal şeklini gösterebilecek basit bir şekil bulmak imkânı yoktur*. Lâkin harb sonrası inkişafı teferruatta nasıl olursa olsun bir mahallî teşebbüs merkezden gelen teşvik ve imkânlarla işbirliği yapmadığı takdirde bir ilerlemenin imkânı olmayacaktır. Her şey bir merkezden idare edebileceği kanaatinde olan bir devlet şüphesizki geri kalacaktır; çünkü terakkinin en mühim âmillerinden birinden, yani sayısız mahallî kuvvetlerin mesuliyetini müdrük ve istekli işbirliğinden mahrum kalacaktır. O halde, doğru ve işlenmiş rakamlara dayanarak elverişli bir malî uyuşma nizamı imkânlarının bulunabilmesi ve kullanılması o nispette zaruri olacaktır.

5. BELEDİYE MALİYESİNİN HUSUSİYETLERİ

Mahallî idareler olmak sıfatiyle belediyelerin maliyesi hususi bir mahiyet arz eder. Bu ise idarenin bütün karakterine müessir olduğu kadar maliye için de mühimdir. Belediyeler *mahallî* ihtiyaçlar için çalışır ve bu mahallî ihtiyaçlar büyük bir kısmı itibariyle ancak iktisadî bakımdan işe yarayacak faaliyet sayesinde tatmin edilebilir. Belediyelerin yapacakları işlerin hiç olmazsa büyük bir kısmı mahiyetleri icabı ücret tabsili veyahut imal ettikleri maddeler (elektrik, su ilâh.) mukabilinde hemen varidat temin edebilecek bir durumdadırlar; bu varidat, bahis mevzuu olan faaliyet sahalarının icabettirdiği masrafları tamamıyla veya en az muayyen bir kısmı itibariyle karşılar. İşte bu farkla bir belediye idaresi malî bünyesi itibariyle devlet idaresinden ayrılır. Vakıa devlette de vazifelerinin bir kısmı için bu nevi gelir mevcuttur (faraza mahkeme harçları gibi); fakat bu meblâğ

umumi devlet bütçesinde (veya tahsis edildiği sahanın hususi bütçesinde) tâli bir rol oynar. Bu bünyeyi tefrik etmek için maliye ilminde «umumi malî ihtiyac» ve «mütemmim varidat ihtiyac» ından bahsederiz. Bu «mütemmim varidat ihtiyac», malî ihtiyacın, bahis mevzuu olan idare şubesinin hususi varidatı ile karşılanamayan kısmıdır. Bir idarenin «hususi varidatı» olarak üç kategori tanıyoruz:

- 1) *İdare varidatı*
- 2) *Harçlar, resimler, ücretler*
- 3) *İşletme gelirleri* (satış, duhuliye, tesisattan istifade etmekten v. s.)

Bu üç nevi varidata ailelimum kısaca «*hususi varidatı*» «*işletme varidatı*» «*faaliyet varidatı*» denir. Bedihidirki bu gibi varidat belediyelerde zaruri olarak devlette olduğundan nispeten çok daha büyük bir rol oynar. Daima devlet daha ziyade bir hükümrancılık idaresidir ve malî ihtiyacını her zaman birinci derecede «umumi karşılama vasıtaları» «*umumi gelirler*» denilen para ile karşılar; bu ise ancak küçük bir kısmı itibariyle servet gelirlerinden müteşekkil olup esasını *vergiler* teşkil eder.

Her idare branşında «*hususi varidat*» tamamıyla başka başka miktardadır ve bundan dolayı da onun «*mütemmim varidat ihtiyacı*» miktarının nispeti değişir. Bunu izah etmek için Alman komünlerinin en önemli idare guruplarına ait bir tekmil malî ihtiyac ve mütemmim varidat ihtiyacı cetvelini aşağıda veriyoruz:

İdare grubu	[*] Tekmil malî ihtiyac		Mütemmim varidat ihtiyacı		$\frac{b}{a}$ %
	a	%	b	%	
1. İdare ve hesap işleri.	535,0	7,9	463,0	10,3	86
2. Polis ve adliye	289,5	4,5	241,4	5,4	84
3. Maarif	1.024,6	15,1	778,9	17,3	76
4. İçtimaî muavenet	3.309,4	48,8	2.100,4	46,7	63
5. Mesken	214,4	3,2	54,1	1,3	25
6. Yapı İşleri ve ekonomi.	759,5	11,2	518,0	11,5	63
7. Âmme işletmeleri.	486,8	7,2	188,4	4,2	39
8. Borçlar	50,3	0,7	46,2	1,0	92
9. Sair	110,7	1,6	102,5	2,3	92
Y e k û n	6.780,2	100,0	4.492,9	100,0	66

[*] 1932—33 malî senesinde — Milyon RM olarak.

Burada en ziyade göze çarpan nokta âmme işletme ve hizmetlerinde ve aynı surette mesken inşaatında mütemmim varidat ihtiyacının fevkalâde bir derecede düşmesidir; çünkü idarenin bu şubeleri tabii olarak en ziyade hususi varidata sa-

hip bulunmaktadırlar ve meselâ umumî idare, polis veya borçlar idaresine nispetle çok daha az mütemmim varidat ihtiyacı arz ediyorlar. Temayül itibariyle her memlekette vaziyet aynıdır. Yukardaki cetvelin bir misal olarak alınmasına sebep de bu istatistiğin bilhassa mükemmel bir surette yapılmış olmasıdır. Burada kullanılan meslekî ıstılahlar zikredilmeksizin meselâ Dahiliye Vekâletinin 1934 senesine ait bir raporu (Belediyeler Dergisi sayı 19 sayfa 21) aynı problemi bazı idare guruplarında izah etmektedir. Orada şunlar verilmektedir: (Lira olarak)

İdare şubesi	Tekmil malî ihtiyac a	Varidat b	Mütemmim varidat ihtiyacı c	$\frac{c}{a}$ %
Tanzifat	1.299,349	1.114,138	185,211	14
Tenvirat	1.232,103	959,482	272,621	22
Su	728,940	320,218	408,722	56
Yapı işleri.	2.387,219	709,029	1.678,190	70

Burada gösterilen rakamların mutlak olarak itimada şayan ve sahih olup olmaması gibi, bu mevzu dâhilinde tâli bir mesele teşkil eden, mülâhazalar bir tarafa bırakılacak olursa bu cetvel de tamamıyla belediye idaresinin hususiyetini göstermektedir. Görülüyorki malî uyuşma meselelerinde vergilere nazaran daha az göze batan muhtelif idare şubelerinin «hususî varidatları» fevkalâde mühim bir rol oynamaktadır. Fakat bu rol münferit idare şubelerinde başka başka büyüklüktedir. Bu rapora göre yapı işlerinde bu mütemmim varidat ihtiyacı % 70 olduğu halde tanzifatta yalnız % 14 tür; bu şu demektirki tanzifat işlerinde belediyeler masraflarının % 86 sını bu idare tarafından tahsil edilen harçlarla karşılıyorlar. Meselâ Almanya'da buna mukabil kabataslak vasatî olarak devlet malî ihtiyacının % 15 ini buna mukabil belediyelerin en az % 40 ını «hususî varidat» ile karşıladıkları hesabedilmektedir. Başka bir ifade ile devletin mütemmim varidat ihtiyacı % 85, belediyelerin ise % 60 olarak hesaplanır. Başka memleketlerde yapılan incelemeler buna tamamıyla benzer bir netice vermektedir.

Bunun ilk ve gayet tabîî bir neticesi, *belediyelerin bu nevi gelir kaynaklarına fazla ihtimam göstermek mecburiyetinde oluşudur*. Malî uyuşma tesbit edilirken belediyelere ne kadar az hisse verilir, ve devlet tarafından verilen veyahut müsaade edilen varidatlara ne kadar az bel bağlarsa bu «hususî varidat» ile masraflarının büyük bir kısmını hemen karşılamak için itina göstermek mecburiyetindedirler; böylece hiç olmazsa umumî masraflarının bir kısmı için yeni vergiler aramak durumundan uzak kalırlar. İşte bundan dolayıdırki belediyelerin faaliyetlerinin hemen hemen yarısı iktisadî işletmeler vücuda getirmeye ve işletmeye inhisar eder. Bunun neticesi olarak da teknil hesap sistemleri böyle iktisadî faaliyete uygun olmak lâzım gelir. Bu hal, birçok muhasebe incelik-

leri şeklinde tecelli eder ve ancak belediyelerde gelişebilmiştir. *Gayri sâfi (brüt) bütçe* olarak bütçeye büyük bir dikkat sarf edilir. Belediye Muhasebe Usulü Nizamnamesi de '(madde 8) bütçenin gayri sâfi *bütçe* olarak tanzimini âmirdir. (Fakat bu prensip orada yazılı kalarak başka bir yerde izah edilmemiş. Avrupa memleketlerinde ise o aralık bu usul kelimenin tarihî mânası dışında inkişaf etmiştir.) Buralarda esas itibariyle *her idare şubesinin hakiki masrafları mümkün olduğu kadar bu idare şubesinin bütçesine dâhil edilmek lâzım geldiği temayülü gösterilmiştir.* Her idareye, kendisi için faaliyette bulunan umumi idarenin masrafları, bina, tenvir, teshin, kâğıt temini ve sair malzeme masrafları, sarfiyat olarak yazılır. Bu şu demektirki her idare şubesinin münferit bütçesinde alâkadar bütün sarfiyat kısımları her hangi şart altında olursa olsun görünürler; hakikatte bu hususi sarfiyat, ilgili idare şubesi tarafından değil, belediyenin başka bir şubesi tarafından (bütün belediye idare şubelerinin bir yerde malzeme satın alınması, müşterek kalorifer teşkilâtı, merkezleştirilmiş bir otomobil idaresi ilâh.) yapılsa dahi sarfiyat yine alâkadar idare şubesinin sarfiyatı olarak gösterilir. Bu sebepten her münferit idare şubesinin bütçesi, Türk hukukundan ayrı olarak, varidat ve masarifat kısımlarından müteşekkildir; çünkü her idare şubesi, kendisine tahsis edilen varidatla az veya çok alâkardır. Bundan dolayı bir belediyenin her idare şubesinin münferit bütçesi, alâkadar faaliyet şubesinin bir nevi kâr ve zarar hesapları olarak tecelli eder ve umumi bütçede her şubesinin zarar ve kârını kaydeden bir nevi holding - şirketinin kâr ve zarar hesabı olarak görünür. Fakat böylece bütçenin vahdeti hiçbir suretle ihlâl olunmazsa da zaruri olarak sarfiyat ve varidat için çift hesap tutmak icabeder. Ancak bütçeye göre yapılan faaliyetin hakiki iktisadi kıymeti ölçülmek istenirse, bundan bu *mahsubi kontların* çıkarılması lâzım gelir. Bu çifte hesapların çıkarılmasından sonra gayri sâfi (brüt) bütçe, *sâfi (net) bütçe*ye tahavvül eder. Bu ise *harice karşı* belediye varidatının *iktisadi ehemmiyetini* gayri sâfi bütçeden daha açık bir şekilde tebarüz ettirir, fakat münferit idare şubelerinin hakiki masraflarının manzarasını *tabribeder*. Şu halde sâfi bütçe ile gayri sâfi bütçe arasındaki fark, belediye idare şubelerinin biribiriyle sıkıdan sıkıya münasebettar olmasından neşet etmektedir. Belediye ne kadar büyük olursa, idare şubeleri arasındaki bu münasebetler o nispette kuvvetlenir, aynen belediye iktisadi işletmelerinin hizmetine müracaat etmiyen hiçbir hususi işletme mevcut olmadığı gibi, hulâsa cetvelleri (Quertabellen) tâbir olunan ek cetvellerin (her idare şubesinin aynı neviden masraflarının bir cetvele toplanması) bütçeye eklenmesi ile çifte hesap usulünü mümkün olduğu kadar tahdidetmek cihetine gidilmektedir. Fakat daima şu esas hâkimdir: *bütçede münferit idare şubelerinin iktisadi çalışmaları mümkün olduğu kadar açık bir şekilde görülmeli.* Aynı suretle her idare şubesinin masrafların olduğu kadar varidatı da alâkadar eder ve sarfiyat ile gelir arasında mümkün mertebe bir muvazene esas göz önünde tutulur. Bizim bütçe sisteminde, modern bir belediye idaresinin bu ihtiyaçlarına kâfi derecede uygun olarak tanzim edilmiş olmadığı hallerde dahi

bu noktai nazara riayet etmek gerektir. Hiç olmazsa her idare şubesinde bugün kabil olduğu kadar kendisine ait bütün masrafların gösterilmesi lâzımdır. Varidat bütçesinde gelir öyle tanzim edilmelidir ki münferit idare şubelerinin masrafları da kolayca karşılaştırılabilsin. Belediye idaresi bünyesinin zaruri kıldığı iktisadi düşünüş her şubeye nüfuz etmelidir. Başka türlü bir gelişme imkânsızdır.

Belediye idarelerinin hususi bünyelerinin başka bir neticesi de belediyelerde amorti için ayrılan meblâğın çok büyük bir rol oynamasıdır. Fazla miktarda tesisat, makine, nakil vasıtaları ilâh. her belediye idaresinde faaliyet halinde bulunur. Bunlara yatırılan sermayenin büyük bir iktisadi kıymeti olduğu gibi bunların itina ile muhafazası ve bakımı, idarelerin en önemli vazifelerinden biridir. Çok kere bu tesisat istikrazlarla temin edilir; bundan dolayı tesislerin istikraz yolu ile temin edilmiş kısmı için bu gibi amortismanla, istikraz borçlarının bu nevi itfaşiyle vuku bulur. Fakat istikraz borçlarının itfası metodu her vakit mevcut muhtelif tesislerin amortisman ihtiyacını karşılayamaz. Bu sebepten, eğer uzun vadeli bir sermayenin ödenmesi mevzu bahis ise, prensip itibariyle makineler, binalar ve alet ve edevat kullanan bir idarenin her işinin amortisman masraflarının münferit bütçede gözükmesi lâzımdır. Bütçenin amortisman fasılları istikrazların itfasına yahut hakiki yenilemelere, yani ilk kıymetlerin muhafazasına sarf edilmedikleri takdirde, bunların sonradan aynı işi yapmaları için bu paranın elde bulundurulması lâzımdır. Bu paraların bu şekilde muhafazası bir maksada bağlı olduğundan, belediyenin bunları, eğer işini bilir bir tüccar gibi hareket etmesi matlûp ise, öyle istediği her yere sarf etmesi caiz değildir. Bu paralar belediyenin üzerine almış olduğu mükellefiyetlerin mukabil bir kıymetini teşkil ederler. Bu sebepten bütün belediyeler ellerinde hususi olarak idare edilmeleri ve her zaman için hesap verilmesi lâzım gelen bir ihtiyat sermaye (nakdi para stoku) bulundurlar. Bu gibi ihtiyata ayrılmış paralar bütün belediyeler için mühim ölçüde bir rol oynarlar ve büyük devletlerde bu belediye ihtiyat paraları çok mühim miktarlara baliğ olur. Meselâ harb dolayısıyla birçok yenilemeleri geri bırakmak mecburiyetinde olan Almanya'da belediyeler buna rağmen pek tabiidirki lüzumlu olan amortisman paralarını bir tarafa ayırmışlardır ve bu suretle Alman belediyelerinde toplanan bu nevi paranın miktarını tahminen dört milyar RM dan fazlaya iblâğ etmişlerdir. Tabii bu gibi paranın istimali ancak bütçe müzakereleri esnasında verilen bir karara göre mümkün olabilir. Bu sarf keyfiyeti ekseriya hakikatte paranın ihtiyata ayrılmasından birçok seneler sonra vuku bulabilir.

Bizim şehirlerimiz de aynı dâva karşısında bulunmaktadırlar. Meselâ Nafia Vekâleti elektrik istihsal eden müesseselerin idaresi hakkındaki nizamnamesinde bu gibi bir paranın bir bankaya yatırılmasını şart koymuştur. Böyle bir kararın Nafia Vekâletinin ihtisas salâhiyetleri haricinde olmasından sarfı nazar, bu donuk şekil aynı zamanda maksada da uygun değildir. Fakat prensip itibariyle

her belediye idaresi kendi tesisleri için bu gibi bir ihtiyat sermayesini bir tarafa ayırmak mecburiyetindedir. Bu ihtiyat akçesiyle beraber kâr fazlasından beslenmesi icabeden ve belediye idaresinin elâstikî çalışmasını temin eden bir işletme sermayesine (işletme fonu) de ihtiyaç vardır. Bu paranın her iyi idare edilen belediye de mevcut olması lâzımdır. Eğer belediye ekonomisi gelişirse bu sermayeler çok defa (diğer nakdî paralarıyla beraber) *dabilî borç şekline ifrağ edilebilirler*. Bu daha kısa ömürlü şeyler için belediyenin aşağı yukarı bu gibi ihtiyat akçeleri tahsis ederek kendi kendisinden istikraz tahvillerini satın alması demektir. Bütün büyük belediyeler fondları için istikraz tahvillerinin bir kısmını piyasadan satın alırlar veyahut başından itibaren bu sermayenin bir kısmını belediye istikrazı şekline ifrağ ederler. Bu suretle belediyeler haricî sermaye piyasalarına muhtaç olmaktan kurtulurlar, fakat ona muhtaç buldukları takdirde bile serbest hareket etmek ve rayici yüksek tutmak suretiyle tahvillerinin kıymetlerini yüksek tutmak imkânını elde ederler.

Bu vaziyetin bizim şehirlerimizin ekserisi için biraz erken görünmesi muhtemeldir. Fakat banka ile (bizde Belediyeler Bankası) muntazam bir hesabı cari tesis etmekle beraber iyi idare edilen bir ihtiyat sermayesine ve ayrılmış bir işletme sermayesine bizim belediyelerimizin de çok ihtiyacı vardır. Vazifelerini iyi idrak etmiş bir belediye idaresi daima ileri bir iktisadi ticari kabiliyet arz etmelidir. Bu kendi faaliyet sahalarının bünyesinden doğan bir zarurettir. Bunların defter tutmak usulleri de, eski kameralist usullerin cari olduğu yerlerde bile, daha mütekâmil ve iktisadi ihtiyaçlara daha uygun bir şekil arz etmektedir. Maliyelerinin hakiki bir malî idareye malik olması ve müesseselerinin modern mânada faaliyet tarzları ve neticeleri hakkında hemen her an hesap verebilecek vaziyette olmaları lâzımdır v. s. Biz belediye maliyesinin, devlet maliye teşkilâtının şimdiye kadar cari usullerinden tamamıyla ayrı «hususiyet» lerinden bahsederken işte bunu kast etmekteyiz.

6. BELEDİYELERİN MALİ İSTATİSTİĞİ

Münferit belediye idaresi teşkilâtı devletin büyük teşkilâtına nazaran, nispeten daha küçüktür. Bu kaideden Newyork, Londra, Berlin v. s. gibi çok büyük belediyeler müstesnadır. Teşkilâtlarının büyüklüğü, maliyelerinin ehemmiyeti ve nüfuslarının çokluğu ile bu belediyeler devletlerle mukayese edilebilecekleri gibi onların bazılarında da tefevvük etmektedirler. Normal, hattâ büyük bir belediye bile, hakikaten rasyonel çalışmak istediği takdirde, idari faaliyetini kendisinin aynı olan teşkilâtınkiyle mukayese etmek zaruretindedir. Aynı büyüklükte olan şehirlerin nüfus başına yapmış oldukları sarfiyatın nispî bir müsavat arz etmesi kaidesi bu meyanda büyük bir rol oynamaktadır. Bir belediye idaresi ancak aynı veyahut benzer belediyelerin işlerinden bir şeyler öğrenmek ve bilhassa mukayese neticesinde kendi mesaisini kontrol etmek imkânını elde edebilir. İşte bu, hakikaten

iyi, ilmî esaslara istinadeden ve günü gününe tutulan mütekâmil bir maliye istatistiğinin belediyeler için ne kadar hayatî bir ehemmiyeti olduğunu gösteren en mühim sebeptir. Daima tekrarlanan, mânalı ve iyi işlenmiş rakamlarla vuku bulan bir mukayese, bir belediyenin faaliyetinin iktisadi olup olmadığını kontrola, inkişafını takibe ve lüzumlu tashihler için müsait zemin yaratmaya imkân vermektedir. Bu sebepten belediyeler uzun zamandanberi istatistiklere hususi bir ehemmiyet atfetmişler ve bilhassa hususi malî istatistikleri daha fazla tekâmül ettirmişlerdir. Böyle bir maliye istatistiğinin açık ve yanlış anlaşılmaya meydan vermiyecek bir surette münferit belediyelerin malî vaziyetlerini vuzuhla gösterebilmesi ve onlar arasında bir mukayeseyi mümkün kılacak şekilde olması lâzımdır. Bu istatistik belediye mesaisinin iktisadiliğini göstermeli ve etkârı umumiyeye de malûmat verir mahiyette olmalıdır. Belediye malî istatistiklerinin burada kısa olarak zikredilmesi lâzım gelen bazı hususiyetleri de meydana çıkmaktadır.

1. Rakamlar «sâfi» «ayıklanmış» olmalıdır;
2. Temel olarak katî hesaplar alınmalıdır;
3. Mülhak bütçelerin istatistiğe ithal edilmesi lâzımdır;
4. Cari ve fevkalâde varidatın ve masrafların tefriki lâzımdır;
5. Esas olarak alınan rakamların gayri sâfi (brüt) olarak alınması icabeder;
6. Rakamların tasnifi ve tertibi mant'kî ve işin mahiyetine uygun olmalı ve her hangi bürokrasi zihniyeti burada yer almamalıdır;
7. Bütçenin tanziminin mümkün olduğu kadar bu gibi istatistik zaruretlerini göz önünde bulundurması icabeder;
8. Malî istatistik varidat ve masarifatın yalnız bir yekûnunu göstermekle iktifa edemez. Aynı zamanda diğer bütün malî problemleri de ihtiva etmelidir (istikrazlar, servet, vergi verimi v. s.)

Bu esas noktaları için aşağıdaki izahatı vermek mümkündür:

Sâfi (ayıklanmış) rakamlar tâbirinden kast edilen şey, rakamların tekerrür etmemesidir. Buna bilhassa diğer idarelerle vuku bulan hesaplaşmalardaki yanlışlıklar dâhildir. Bizim belediyelerimiz için bu mânada mevzuubahis olabilecek yanlışlıklar hususi idarelerle mümkündür. Belediyelerin veyahut hususi idarelerin muayyen bir iş için birbirlerine yardım ettikleri ekseriya vâkı olmaktadır. Bütün bunları toplıyan istatistikte varidatın masarifi yapan makam tarafında görünmesi lâzımdır. Biribirine tedahül eden vaziyetlerin hususi bir hanede gösterilmesi icabeder. Bunlar yapılmadığı takdirde, aynı masrafın iki defa kaydedilmesi dolayısıyla, bütün için yanlış bir fikir doğmaktadır.

İstatistiklerde yalnız katî hesapların nazarı itibara alınması lâzımdır, çünkü yalnız onlar hakiki tekâmül hakkında bir fikir verebilmekte ve her hangi bir tahminde bulunmaktan müstağni kılmaktadır. Bütçe muhammenatına istinadeden istatistik malûmatı tamamıyla şüpheli mahiyette, hiç olmazsa pek mahdut kıymettedir. Katî hesaplarda ise bütün malî sene içerisindeki iradla masrafın bir araya

toplanması icabeder. Bu sebepten bu katî hesapların hakiki tekâmülü tahrif ve bir tarafı ihmal etmeden tutulmasına dikkat etmek lâzımdır. Sabıka, haliye v. s. gibi eski ve hakikati tahrif eden tâbirlere yapışıp kalmak doğru değildir.

«Mülhak bütçeler» beledi iktisadiyatın hakikatte muzaaf unsurlarıdır. Bunların bir diğer idari şekilde tanzim edilmeleri sırf tesadüfi idari bir tedbirdir. Belediyenin bu mülhak bütçelerle idare edilen müesseselerini ihmal eden her hangi bir istatistik tamamıyla yanlış bir fikrin doğmasına sebebiyet verir. İstatistik yalnız idari mülâhazalara istinadederek hareket etmemeli, zâhiri şekiller arkasındaki gizlenmiş müttehit faaliyetin bütününe göz önünde bulundurmalıdır.

Fevkalâde varidat ve masrafların muntazam ve âdi olanlardan açıkça tefriki icabetmektedir. Eğer yapılmazsa, senelerin müruriyle oldukça mühim mükerrer tadatlar vuku bulur. Bir belediyenin bir istikrazla izale edilen her hangi bir ihtiyacı malûm olduğu üzere bütçede iki defa görünür: birisi istikrazın yapıldığı zaman, diğeri de bu istikrazın senelik, taksitlerle ödendiği zaman. Fevkalâde bütçelerle alelâde bütçeler arasındaki fark tebarüz ettirilmediği takdirde şişirilmiş bir manzara elde edilir. Belediyeler bütçe hukukunun şimdilik bir fevkalâde bütçe diye bir şey tanımamasının belediye istatistiklerinin uzun seneler yanlış rakamlar vermelerine sebep teşkil etmemesi gerektir. Bundan maada geçen seneden bu seneye devredilmiş olan *kasa mevcudunun* da tabiatıyla senei haliye varidatı meyanına ithal edilmemesi lâzımdır. Bu yapılmadığı takdirde bir malî sene nihayetinde belediye munzam olarak (geçen senenin çok defa yarı varidatı büyüklüğünde) bir varidat fazlasına malik gibi görünmekte ve bu sebeple onu bu sene de «senelik» varidat olarak gösteren bir istatistik meydana gelmektedir. Bu istikraza malî sene nihayetinde dokunulmamış bulunduğundan, o gelecek senenin başlangıcında diğer «emanet» paralarıyla beraber yeniden «kasa mevcudu» olarak ve yarını senelik bir tezayütle ikinci defa gûya senelik bir varidat olarak gözükmektedir. Sonraları bu senelik taksitlerle ödendiği için üçüncü bir defa daha gözükmektedir. Bugünkü halde bütün belediye istatistiklerinin, kendilerinden istifade edilebilmesi için, bu gibi metot yanlışlıklarından temizlenmesi lâzımdır; çünkü bu olmadığı takdirde belediyelerimiz hakkında yanlış bir fikir sahibi olunmaktadır.

Gayri sâfi (brüt) prensipinin tatbiki lüzumunu yukarda münakaşa etmiştik. İstatistikler münferit müesseselerin ve bunların masraf ve gelirlerinin ve mühim işletme rakamlarının mukayesesine hizmet ettiklerinden bu prensipin münferit başarıların mukayesesinde elzem olduğu muhakkaktır. Bunun kıymeti umumen anlaşılmiş bulunmakta ve mümkün olan her yerde tatbik edilmektedir. *Rakamların tertip ve tasnifine gelince*, böylece her istatistik tabii olarak bütçenin fasıllara ayrılmasından doğan bir temele istinadetmektedir. Bu temel belediye kanunu ve BMUN ile tesbit edildiği müddetçe, istatistik kendiliğinden tabii bu tertibi bozamaz. Fakat bu muayyen çerçeve içerisinde istatistiğin nazarı itibara alınmasını istediği ve aynı zamanda bütçenin fasıllara ayrılması tarzı üzerine de tesir eden bazı

istekleri vardır. Bütün memleketlerde bütçenin tanziminde istatistiğin bu istekleri nazarı itibara alınmaktadır. *Her varidat ve masarifat tarzının o kadar vuzuhla birbirinden tefriki lâzımdır*ki, iktisaden lüzumlu olan her tesbitin her noktai nazardan yapılması mümkün olsun. Bu, zamanla aşağıdaki tâli kısımlara ayrılmayı icabettirmektedir: *idare gurupu* (meselâ umumî idare, yapı işleri, içtimai muavenet v. s.) *idare makamı* (umumî idarede faraza belediye reisi, meclis; yapı işlerinde faraza yol işleri, mesken işleri v. s.) *masraf nevileri* (memurlar, müstahdemler, nezime, kırtasiye, teshin ve tenvir v. s.) Meselâ Almanya'da şimdi ister büyük iste küçük olsun, mütesaviyen tatbikına bütün belediyelerin mecbur edildiği desimal sisteme istinadeden bir tanzimle 10 büyük *idare gurupu* teşekkül etmekte, her gurup on kadar idare makamına ayrılmakta ve her makamda on kadar masraf nevi bulunmaktadır. Eğer belediye bu çerçeveyi aşarak fazla büyürse lüzum görüldüğü takdirde gerek idare makamlarına ve gerekse masraf nevelerine ikinci bir desimal yeri ithal edilmesi daima mümkündür. İdare makamları (fasıllar) arka arkaya numaralanmamakta, her gurupda yeniden başlamaktadır; masraf nevileri de öyledir. Meselâ 343 üncü idare gurupuna (yapı işleri gurupu kabul edilsin) dördüncü idare makamı (mesken işleri kabul edilsin) üçüncü masraf nevi (işçi yevmiyeleri kabul edilsin) mânasına gelmektedir. Her durum için ilk nazarda görüldüğünden çok daha kolay olan bu nevi desimal istatistik rakamları tatbikının, bütçenin iyi tertip ve tasnifinde çok büyük bir kıymeti, hakiki bir istatistik derlemesi ve toplaması, ve bilhassa birçok belediyeler arasında bir mukayese için şart olabilmek mahiyeti vardır. Tertip ve tasnifin bu nevi ile iki şey elde edilmektedir. Evvelâ her idare gurupu için (veyahut isterse her makamı için) doğru bir masraf hesabı mümkün olmakta ve bütün rakamların tertip ve tasnif imkânları da elde edilmiş bulunmaktadır. Meselâ bizim gerek kendimiz ve gerek başkalarının hakiki bir fikir edinmelerini temin etmemiz için belediyemizin varidat ve masraflarını doğru olarak tâli kısımlara ayırmamız lâzımdır. Gelir kısmını şu tâli fasıllara ayırmak icabeder:

1. Diğer malî kaynaklardan gelen varidat
2. Kendi, yani mahallî, malî kaynaklarından gelen varidat
3. Fevkalâde olarak gelen varidat

Birinci gurupa devlet ve vilâyet tarafından belediyelere bırakılan vergi hisseleri ve yardımlar dâhildir. İkinci tâli gurup ise şu kısımlara ayrılır:

- a) Hususi varidat
- b) Umumi varidat

«Hususi varidat» yukarda da söylediğimiz gibi müessese ve işletmelerimizden ve aynı zamanda idari harçlardan (ruhsatîyeler v. s.) alınan gelirlerdir. Umumi varidat» ise vergiler ve servet kıymetlerine ait fazlalıklardır.

Masraf tarafına bir nazar atıldığı takdirde umumî görünüşü içerisinde şunları göstermesi lâzımdır:

Tekmil malî ihtiyaç,

Mütemmim varidat ihtiyacı,

tekmil malî ihtiyaçtan hususi varidat çıkarıldıktan sonra kalan ve umumî gelirlerle kapatılacak malî ihtiyaçtır.

Bu iki rakamın her idare makamı içinde bilinmesi lâzımdır. Bundan maada istatistik neticelerinin mevcut meskûn nüfusa (tabîî hakikaten mevcut olan nüfusa) taallûk etmesi lâzımdır. Bu, varidatın, masrafın, fazla ve munzam tahsisatın (umumi gelirleriyle kapatılacak nakdî ihtiyaç) nüfus başına taksimi bakımından lüzumlu bir şeydir.

Bu mânada istatistik neticelerinin belediye faaliyetinin işe mütaallik esaslı noktâi nazarlarına göre bir taksiminin mümkün olması lâzımdır. Şehrin büyük ve yahut küçük olması burada esaslı bir rol oynamamaktadır. Büyük şehirler için tasnif edilen bir iskelet'in küçüğünü küçük belediyelere de tatbik etmek mümkündür. Burada mütalâa edilen noktâi nazarların aynı zamanda, hiç olmazsa esasta, küçük belediyeler için de tatbik ihtimali vardır. Ve bu küçük belediyelerde istatistik faaliyetleri amelî ihtiyaçlara daima kolay intibak etmektedir.

Belediyenin iktisadi faaliyetlerinin senelik istatistiğe kıymetli bir zeyl olmak üzere iyi tutulmuş ve her sene katî hesaplarının tetkikiyle beraber arz edilmiş olması icabeden bir *servet ve borç istatistiğinin* tanzimine de itina etmek lâzımdır. Bu nevi bir belediye servet ve borç istatistiği şu aşağıdakileri ihtiva etmelidir:

Belediye serveti

1. Kasa ve banka mevcudu
2. Esham, tahvilât, zâtî istikrazları v. s.
3. Âmme hizmetlerine tahsis edilmemiş olduklarından her zaman nakde tahvil edilebilecek olan arsalar, ipotekler, binalar v. s.
4. Âmme hizmetleri için kullandıklarından dolayı nakde tahvil edilemeyen arsalar, binalar, tesisat v. s.
5. İktisadi işletmelerin kıymetleri
6. Fondlar ve diğer muayyen bir maksada tahsis edilen paralar
7. Belediye idaresinde bulunan vakıflar

Buna mukabil belediye borçları için de şunları nazarı itibara almak lâzımdır:

Belediye borçları

1. Emanet paraları
2. Amortisman ve yenileme fondları
3. İstikrazlar ve kısa vâdeli banka borçları
4. İpotekler
5. Diğer mükellefiyetler - ve muhtemel olarak da kefaletler

Belediyenin servet *inkışafı* hakkında vazih bir fikir sahibi olabilmek için aktif servet ile pasif borçların karşılaştırılması keyfiyetinin her sene geçen sene-

nin rakamlarının ilâvesi suretiyle vuku bulması lâzımdır. Tabii kıymetlendirme usullerinin değiştirilmemesi icabeder. Bizim belediye servetlerinin inkişafı hakkında elimizde bulunan yegâne nispî bir dayanak Belediyeler Bankasının senelik raporlarında zikrettiği belediye emlâkinin sigorta kıymetleri rakamlardır.

Bunlardan maada malî sebeplerden dolayı belediyenin elinde bulunan emlâkin de tam bir istatistiğinin yapılması lâzımdır. Bütün belediyeleri nazarı itibara alarak bu istatistik emlâkin nevine ve ne maksatla kullanıldığını tebarüz ettirmelidir. Meselâ Alman belediye istatistiği Alman belediyelerinin tekml sahalarını nümüne olacak vechile aşağıdaki tasnife tâbi tutmuştur:

Sahanın nevi	%
Binalar	15,4
Caddeler, meydanlar	9,2
Âmmeye ait parklar, bahçeler	2,2
Oyun ve spor sahaları	1,2
Mezarlıklar	0,8
Ziraate elverişli tarlalar	38,3
Bahçe ve bostanlar	8,3
Ormanlar	15,4
Göller, nehirler	4,2
sair sahalar	5,0
Belediyelerin tekml sahaları	100,0

Bu tekml sahanın içerisinde bizzat belediyelere ait bulunan emlâk tahlil edilmektedir. (Belediye hududu dışında olan emlâk de bunlara ithal edilmiştir). Tahlil iki büyük tablo ile yapılır.

Emlâk nevi	%	ne maksatla kullandığı	%
İmar edilen arsalar	5,4	Umumi idare	0,2
İmar edilmemiş arsalar	6,2	Mektepler	0,8
Ziraatte kullanılan tarlalar	32,6	İşletmeler	18,4
Parklar ve bahçeler	5,7	Diğer her nevi âmme menfaaları için	4,0
Ormanlar	42,9		
Sair	7,2	Sair	76,6
Tekml belediyelere ait emlâk	100,0		100,0

Burada gösterilen guruplanmalar her münferit belediye için tabii daha fazla tâli guruplanmaları da ihtiva edebilir. Biz burada yalnız böyle bir istatistikle bir belediyenin maddi vaziyetinin daha esaslı bir şekilde görülebileceğini tebarüz ettirmek için bir misal vermiş bulunuyoruz. İşte böylece biz şehirlerin bütün borçlarını da (tabii *her nevi borç*) bilmekte ve her belediye için *daima kâfi derecede kolayca anlaşılabilir bir servet bilânçosu verebilecek vaziyette bulunmakta-*

yız. Her iyi idare edilen avrupalı belediye *her borçlandıkça aktif ve pasiflerini hiç olmazsa umumi olarak tesbit ve ilân etmeye* büyük bir ehemmiyet atfetmektedir. Bütün bunlara iyi bir *vergi istatistiğinin* de ilâvesi lâzımdır. Bundan bizim anladığımız yalnız sene katî hesaplarında her nevi vergi için tahsil edilen para miktarı değildir, aynı zamanda vergi mükelleflerinin miktarı, guruplara taksimi, vergiye meyzu olan kıymetlerin tasnifi de (meselâ: bina vergilerinde vergiye tâbi olan binaların varidatı v. s.) icabetmektedir. Ancak bu gibi kuşbakışı tetkiklere imkân verecek istatistik mesaisidir ki belediyenin malî vaziyetini gösterir, vatandaşın ve devletin arzu ettiği neticelerin tahakkuk edip etmediğinin anlaşılmasını mümkün kılar.

Beledi istatistiğinin diğer şubelerinde geliştirmek zarureti üzerinde burada fazla söz söylenemez. Yalnız malî istatistiğinin bu büyük iş sahasının yalnız bir şubesi olduğunu hatırlamak lâzımdır. Fakat bu şube ilk olarak tekâmül etmiştir ve idarenin gündelik ihtiyaçlarıyla en sıkı bir surette alâkardır. Böyle bir istatistiğinin çok paraya mühtaç olduğunu, bu işlerle alâkadar bulunmayanlar söylemekte ise de, bu hakikate uygun değildir. Çünkü böyle bir istatistiğinin bulunmaması neticesindedir ki işler yürümez ve *dolayısıyla büyük paralar boş yere sarf olunur*. Temiz ve pürüzsüz bir istatistikle iyi işler yapmak kabildir. Küçük idari teşkilâta istatistik vazih, maksada uygun ve formalist olmıyan bir çalışma terbiyesi verir. İyi bir idarecinin elinde daima iyi ve kendisi için iyi çalışan bir istatistik vardır.