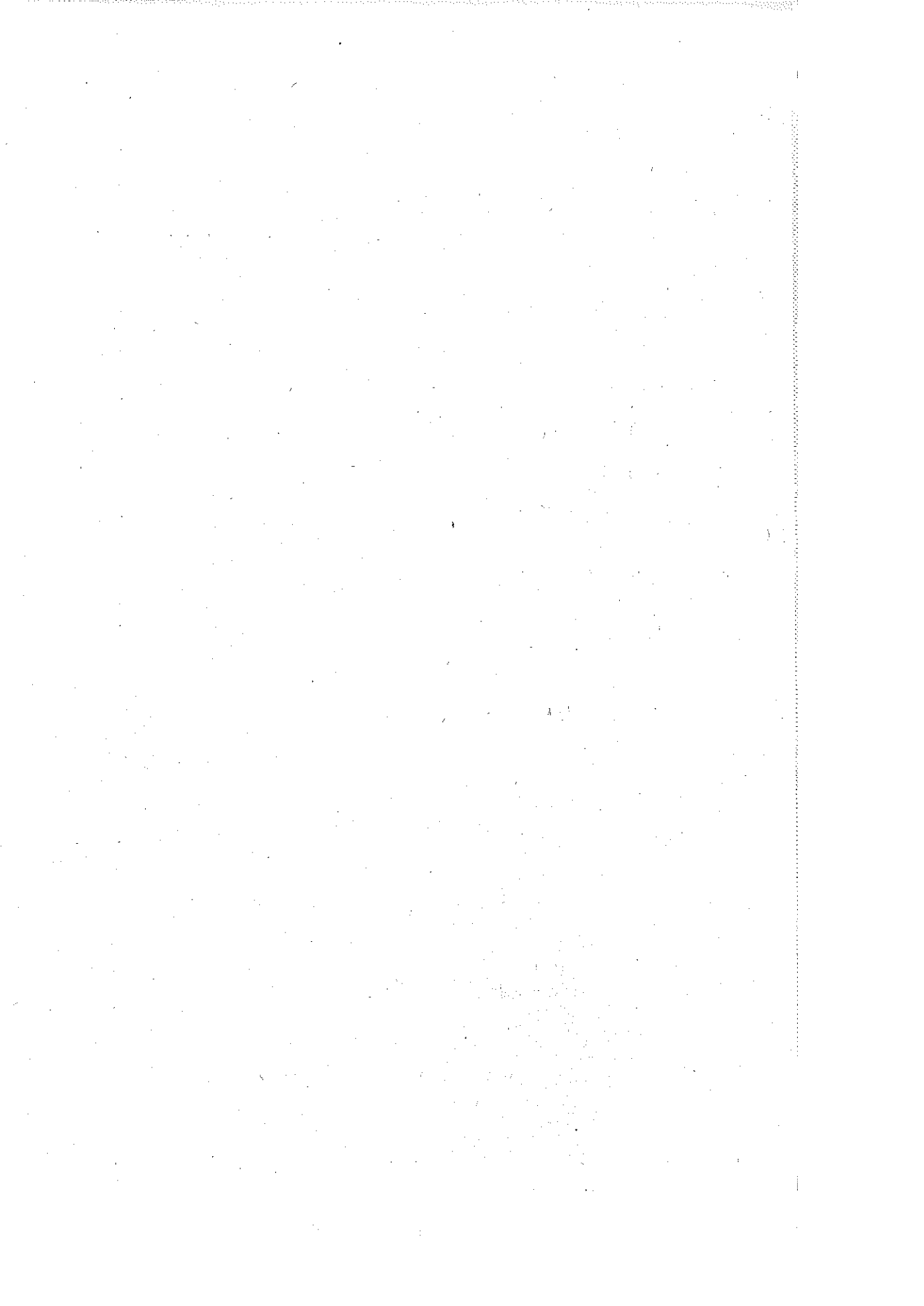


i.Ü. İktisat Fakültesi  
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları  
29. Seri — Yıl 1983 — 1984

**MAHALLİ İDARELER MALİYESİNDEKİ  
YENİ GELİŞMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Prof. Dr. Halil NADAROĞLU



## MAHALLİ İDARELER MALİYESİNDEKİ YENİ GELİŞMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Prof. Dr. Halil NADAROĞLU (\*)

### Genel Açıklamalar: (\*\*)

Konuya girmeden önce bazı sınırlamaların ortaya konulmasında yarar görmekteyim. Şöyle ki:

Bu konuşmamda açıklamaya çalışacağım konu mahalli idareler maliyesindeki yeni gelişmelerin sadece Türkiye açısından incelenmesine yöneliktir. Mahalli idareler maliyesi teorisindeki yeni gelişmeleri, doğal olarak bazı değer yargılarına ulaşırken gözönünde bulunduracağım. Ancak sınırlı bir süre içinde teorik sorunlara ayrıca değinmeyeceğim.

İkinci bir sınırlama da şudur: Konuşmamda, Türkiye'deki mahalli idare türlerinden sadece il özel idaresi ile belediye maliyesindeki gelişmeleri ele alacağım. Köy maliyesine değinmeyeceğim. Bunun sebebi 1981 sonrasında yürürlüğe konulan ve mahalli idareler maliyesinde sistem değişikliğine sebep olan yeni bazı kanunlarda köy maliyesinin kapsam dışında bırakılmış olmasıdır.

(\*) Marmara Üniversitesi İktisadî ve İdarî Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Başkanı.

(\*\*) Bu konferansın verildiği tarihte 2380 sayılı kanun henüz tādil edilmemişti. Konu ile ilgilenenlerin bu hususu göz önünde tutmaları gerekir.

Mahalli idareler maliyesi denildiğinde akla ilk gelen «mali tevzin» kavramıdır. Çünkü, bu kavramın gereği yerine getirilmeden mahalli idareler maliyesinin sorunlarını rasyonel bir çözüme kavuşturmak mümkün olamaz.

Eski bir deyim olan mali tevzin kavramı bilindiği gibi dar, diğeri geniş olmak üzere iki ayrı şekilde yorumlanmaktadır. Dar anlamda mali tevzin idareler arası gelir bölüşümünü, geniş anlamda ise hizmet ve gelir bölüşümünü ifade etmektedir. Doğru olan kuşkusuz ikincisidir. Çünkü, mahalli idarelere gelir sağlanmasının amacı bu idarelerin mahalli nitelikteki hizmetleri gerçekleştirebilmelerinin parasal koşulunu —ki en önemlisidir— yerine getirmektir. Aksi halde, yani, hizmet verildiği halde mali destek sağlanmazsa hizmet görülemez. Kaynak sağlanır da hizmet verilmez veya hizmetin maliyetinin çok üstünde kaynak sağlanırsa bu kez de kamusal fonlar israf edilmiş olur. Bütün bunlar sonuçta, toplumsal refaha erişme yolundaki çabaları olumsuz yönde etkiler. İşte bu sebeplerden ötürüdür ki, idarelerarası mali ilişkilerin düzenlenmesine ilişkin hususu ifade eden mali tevzin kavramını ilk olarak ortaya attığı bilinen ve soruna sadece gelir bölüşümü açısından yaklaşan Alman yazarı Albert Mensel'e karşı ilk eleştiri yine bir Alman yazarı olan J. Popitz'den gelmiştir. Almanya'da bu husus ile ilgili olarak 1923 yılında ilk kez çıkarılan Mali Uzlaşma (Finanzausgleich) Kanunu da —ki dilimizdeki mali tevzin deyimini bu Almanca sözcüğün karşılığı olarak kullanılmıştır— başlangıçta idarelerarası mali ilişkileri sadece gelir bölüşümü açısından düzenlemiştir. Ancak, günümüzde idarelerarası mali ilişkilerin düzenlenmesinin iki ayrı yönü olduğu artık tartışmasız kabul edilen bir husustur. Bunlar, görevlerin ve kaynakların bölüştürülmesi gibi iki ayrı istikamette imiş gibi görünen, ancak sonuçta aynı amaca yönelik olan iki ayrı işlemdir. Görev ve kaynak bölüşümünü idarelerarası gider ve gelir bölüşümü şeklinde de ifade edebiliriz. Çünkü, her hizmetin bir parasal maliyeti vardır. Bu da o hizmetin gerektirdiği giderdir.

Aynı şekilde, her gideri karşılamayı gerektiren bir kaynak lâzımdır. Bu da gelirdir. Bu iki husus aynı anda, birarada ve aralarındaki vazgeçilmez ilişki nazara alınmadan bir düzenleme yapılırsa sonuç az önce belirttiğimiz şekilde olur. Yani, ya hizmet görülemez (bu hâl hizmetin eksik veya kötü görünmesi şeklinde de olabilir) ya da kaynaklar israf edilmiş olur.

Gerek 1961, gerek 1982 Anayasa'larında soruna gider ve gelir bölüşümü yönünden yaklaşılmış ve her iki Anayasanın mahalli idarelerle ilgili hükmünün son fıkrası olarak aynen şu ifadeye yer verilmiştir: «Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır». Genel bir kural niteliğindeki bu hükümde soruna hizmet ve kaynak bölüşümü açısından yaklaşıldığı açıktır. Ancak ne var ki, uygulamada bu kuralın gerekleri yerine getirilememiştir. Bunun somut örneklerine daha sonra değineceğim.

1981 yılına gelinceye kadar gider ve gelir ilişkileri il özel idareleri ile belediyelerde birbirine zıt istikametlerde gelişmiştir. Şöyle ki: İl özel idarelerinin hizmetleri giderek merkezi idare'ye kaydırılmış fakat gelir kaynaklarına pek dokunulmamıştır. Hattâ zaman zaman yeni kaynaklar da sağlanmıştır. Belediyelerde ise tersine bir durum meydana gelmiş ve hizmetler hem nitelik, hem de nicelik yönünden artarken çeşitli sebeplerle gelir kaynaklarında azalmalar meydana gelmiştir. 1981 sonrasında ise il özel idarelerinde — sistemin değişmesine rağmen — aynı olgu esas itibarıyla devam etmiştir. Belediyelerde ise durum az da olsa düzeltilmiştir. Bütün bunları, az sonra her iki idare yönünden ayrı ayrı açıklamaya çalışacağım.

Mahalli idareler maliyesini, bu kuruluşların «idare» içindeki düzenlenişinden soyutlayarak incelemek aslında gerçekçi bir yöntem değildir. Ancak ne var ki, bu konuşmamda başka bir yöntem izlemem de mümkün değildir. Her şey gibi toplum yapısının ve ona bağlı olarak da toplumsal örgütlenme biçimlerinin sür'atle değiştiği çağ-

mızda bu değişiklik mahalli idarelere bir türlü yansıtılmamıştır. Gerek 1961, gerek 1982 Anayasalarının gerekçelerinde yer alan ve görüşümü teyid eden iki cümleyi burada aynen okumak istiyorum.

1961 Anayasasının mahalli idarelere ilişkin 116. maddesinin gerekçesinde aynen şöyle denilmektedir: «1876 Anayasasından beri yerleşmiş olan ve sosyolojik bir varlık kazanmış bulunan mahalli idarelerimizde herhangi bir değişiklik yapmaya gerek görülmemiştir.» 1982 Anayasasının yine mahalli idarelere ilişkin 127. maddesinin gerekçesinde ise aynen şu ifade yer almıştır: «Bugüne kadar Anayasalarımızda yer almış olan mahalli idare birimleri herhangi bir değişiklik yapılmadan, aynen kabul edilmiştir». 1876 Anayasasından beri devamedegelen bu tutum, mali tevzin'in iki yönünden ilki olan hizmet bölüşümünün çağın gereklerine uygun bir tarzda düzenlenmesine imkân vermemiştir. Zaman zaman mali tevzin'in ikinci yönü olan gelir bölüşümündeki tek taraflı düzenlemeler ise giderek bu husustaki dengenin bozulmasına sebep olmuştur. Oysa, mahalli idarelerin varoluşlarının siyasal ve toplumsal nedenleri bir yana, «idare»nin düzenlenişinde merkezi idarenin yanısıra ayrıca mahalli idarelere de yer verilmesinin sebebi bir bütün olarak «idare» de optimum etkinliğin sağlanmasıdır. Bunun için de hem merkezi hem de mahalli idare'de zaman faktörünün getirdiklerine ve gereklerine uygun düzeltme ve düzenlemelerin yapılması kaçınılmazdır. Aksi halde, ister merkezi, ister mahalli nitelikte olsun, hizmette etkinlik sağlamak mümkün olamaz.

Mahalli idarelerin üstlendikleri hizmetlerde etkinliğin sağlanabilmesi için önce hizmet alanının optimum büyüklüğünün belirlenmesi gerekir. Anayasal düzenlemelerin sınırlayıcı hükümleri bugün için bu konuda herhangi bir işlem yapılmasına imkân vermemektedir. Ayrıca, bütün dünyada mahalli idare birimlerinin toplam sayısında önemli azaltmalar yapılmaktadır. Bunun somut örneklerini A.B.D. ve İngiltere'de son on yıl içinde yapılan düzen-

lemelerde görmek mümkündür. Bu istikametteki yeni düzenlemeler, sonuçta kaynakların daha etkin bir biçimde kullanılabilmesini mümkün kılmaktadır. Türkiye’de ise, genel eğilimin, mahalli idare biçimlerinin toplam sayısının artması istikametinde olduğunu ifade edebilirim. Bu eğilim özellikle, sadece iki bin nüfus şartına bağlı olarak kurulabilen belediyelerde daha belirgindir. Son olarak, hizmetlerin önce merkezi idare ile mahalli idareler, sonra da mahalli idarelerin çeşitli türleri arasındaki bölünüşünü yeniden düzenlemenin artık kaçınılmaz hale geldiğini belirtmek isterim. Teknikteki, ulaştırmadaki ve turizm’deki başdöndürücü gelişmeler hizmetlerden birçoğunun mahiyetini değiştirmiştir. Eskiden mahalli idarelerce görülebilen hizmetlerden bazıları artık sadece merkezi idarece görülebilir hale gelmiştir. Buna karşın mahalli idarelerin görebilecekleri hizmetler de yeni boyutlar kazanmış ve ayrıca bunlara bazı yeni hizmetlerin eklenmesi zarureti doğmuştur. Bütün bunları nazara almaksızın sadece gelir bölüşümü ile ilgili tedbirler üzerinde durmak belki âni ve geçici parasal rahatlamalara sebep olabilir. Ancak sonuçta sorun çözümlenmiş olmaz. Hattâ uzun vadede daha da karmaşık durumların ortaya çıkmasına sebep olur.

«İhtirazi kayıt» niteliğindeki bu kısa ve genel açıklamalardan sonra 1981 yılından bu yana il özel idareleri ile belediyeler maliyesinde sadece gelir bölüşümü yönünden gerçekleştirilmiş olan yeni düzenlemelere ilişkin düşüncelerimin açıklanmasına geçiyorum.

## İL ÖZEL İDARELERİ

Anayasal bir kuruluş olan il özel idareleri 1982 Anayasasının 127. maddesinde yeralan üç mahalli idare türünden biridir. Diğer ikisi ise bilindiği gibi belediye ve köy idaresidir.

Tanımlamak gerekirse, il özel idaresi birçok kent, ka-

saba ve köyü içeren ve genel idare örgütünde en yüksek kademeyi oluşturan il biriminin sınırları içindeki halkın mahalli nitelikteki bayındırlık, sağlık, eğitim ve iktisat işlerine ait genel ihtiyaçlarını giderecek hizmetleri gerçekleştirmekle yükümlü kılınan tüzel kişiliğe sahip bir kamu idaresidir.

İl özel idareleri anayasal birer kuruluş olmalarına rağmen organik kanunları yönünden ilginç bir görüntüye sahiptirler. Şöyle ki:

13 Mart 1329 (1913) tarihinde yürürlüğe konulan «İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı» iki kısımdan oluşuyordu:

- 1) 1-74 maddelerle düzenlenen İdare-i Umumiye. Bu kısım 1929 yılında kaldırılmış ve yerine 1426 sayılı Kanun ısdar olunmuştur. 1426 sayılı Kanun da yerini sonradan 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa bırakmıştır.
- 2) 75-149 maddelerle düzenlenen İdare-i Hususiye.

İşte, il özel idarelerinin hâlen de yürürlükte olan organik kanunu bu 1913 tarihli muvakkat Kanun'un 75-149 maddeleridir. Aradan yetmiş yıl geçmiş, Türkiye'nin politik, idari ve sosyal yapısı değişmiş, ancak il özel idarelerinde bu değişikliklerle uyum sağlayacak köklü bir düzenleme yapılamamıştır. Gerçi zaman zaman palyatif bazı tedbirlere başvurulmuştur. Örneğin, sözü geçen Kanun'un 75-150 maddelerinde 13 ayrı Kanunla çeşitli değişiklikler yapılmış, sekiz maddesi kaldırılmış, 25 maddesi değiştirilmiş ve 24 yeni madde eklenmiştir. Ayrıca, çeşitli konuları düzenleyen 70 kadar kanunda da il özel idaresi ile ilgili hükümler yer almıştır. Ancak, bütün bunlar belli bir sistem ve düşünce doğrultusunda yapılmadığından sonuçta durum büsbütün karışmış ve il özel idarelerinin görev ve yetkilerinde tereddüt ve karışıklıklar hâsıl olmuş-



tur. Bu çok önemli hususu daha açık bir tarzda şöylece açıklamak isterim:

İl özel idarelerine, Osmanlı İmparatorluğu döneminde çıkartılan İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkati ile bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, kültür, eğitim, tarım, veterinerlik, ekonomi ve ticaret alanlarını kapsayan yedi ana konuda yaklaşık yüz kadar görev verilmiştir. Ayrıca zaman zaman başka kanunlarla verilen ve yasal dayanağı tartışılabilen bazı diğer görevler de nazara alınırsa bu sayı yüz elli'ye yaklaşmaktadır. İşte, 1913 tarihli Kanun esas itibariyle bugün de yürürlüktedir. Ancak, Cumhuriyet döneminde çıkartılan Kanunlarla sözü geçen bu görevlerin pek çoğu yeni kurulan bakanlıklara, genel müdürlüklere ve bölge örgütlerine verilmiştir. Fakat ne var ki, bu kanunlarda, sözü geçen görevlerin il özel idarelerinden alındığına dair bir hüküm yer almamıştır. Bu durumda aynı görev hem il özel idaresinin, hem de yeni kurulan idarî birimin sorumluluğuna girmiştir. Böyle bir durumun sonucu doğal olarak yetki çatışması ve görev karmaşasıdır. Ancak uygulamadaki durum il özel idarelerinin esas itibariyle çok sınırlı görevler ifâ eden kuruluşlar haline gelmesiyle sonuçlanmıştır.

1913 yılında çıkartılan Kanunda o günlerin anlayışına göre il özel idarelerine yüklenen görevlerin tamamı bugün için ve bugünkü ölçülerle ele alındığında bütünüyle ancak genel idare örgütünün altından kalkabileceği büyüklüktedir. Buna karşın, il özel idarelerinin pekâlâ yapabilecekleri bazı hizmetler için hâlen de ayrı örgütler kurulmasına devam olunmaktadır. Örneğin, bir ilimizde her ihtiyaca cevap veren Veteriner İl Müdürlüğü varken ayrıca bir de Hayvancılığı Geliştirme İl Müdürlüğü kurulmakta, arabası ve personeli verilmekte, sonra da bu yeni kuruluşun ne yapacağı araştırılmaya başlanılmaktadır. Bu tür örnekleri daha da çoğaltmak mümkündür. Ancak, kısaca ifade etmek gerekirse, malî tevzin'in hizmet bölümü yönü tam bir kargaşa ve tutarsızlık içindedir.

Sorunun gelir bölüşümü yönü ise daha da ilginçtir. Şöyle ki: 1981 yılına gelinceye kadar il özel idarelerinin görevleri gibi gelirleri de azalmıştı. Bu idarelerin gelirlerinin esasını merkezi idare vergilerinden il özel idarelerine ayrılan paylar oluşturuyordu. Diğer iki kaynak olan öz gelirler ile borçlanmalardan sağlanacak varidat'ın ise il özel idarelerinin finansmanında önemli bir hisseleri yoktu. 1981 öncesinde il özel idarelerine merkezi idare vergilerinin hangilerinden hangi oranda pay veriliyordu? İlginç bazı yönlerinin bulunması dolayısıyla bu hususa kısaca değinmekte yarar görüyorum.

6802 sayılı Gider Vergileri Kanununun 66. maddesi gereğince Türkiye'de üretilen veya ithal olunan akaryakıtlardan alınan verginin % 22'sinin il özel idarelerine verilmesi öngörülmüştü. Kanuna göre Bütçe'ye her yıl, bir önceki yılın kesin rakkamları esas alınmak suretiyle tahmine dayanan bir ödenegin konulması ve bu miktarın il özel idarelerine verilmek üzere on iki eşit taksitte İller Bankası'na yatırılması gerekiyordu. Ancak uygulamada, bu hükmün gereği yerine getirilememiş ve Maliye içinde bulunduğu güçlükler sebebiyle Genel Bütçeye Kanun'da öngörülenden eksik ödenek koymuştur. Yapılan bir araştırmada 1967 yılında Bütçe'ye 299.772.000 lira ödenek konulması gerekirken 64.460.000 lira ödenek konulduğunu, bunun da Kanun'da öngörülen % 22 oranını fiilen % 5'e düşürdüğünü göstermiştir. Diğer yıllarda da durum pek değişmemiştir.

İl özel idarelerinin ayrıca, 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanununun 17. maddesi gereğince alınan vergi ile Karayolları Trafik Kanununa göre trafik zabıtasınca tahsil olunan cezaların yıllık tahmini tutarları üzerinden % 3 oranında bir pay almaları da öngörülmüştür. Ancak, Bütçeye eksik ödenek koyma geleneği bu vergi payı için de uygulanmıştır. İl özel idarelerinin 1977 yılında bu paydan aldıkları hisse toplam gelirlerinin % 0,2 sini oluşturmuştur. 7336 sayılı Kanun gereğince il özel idarelerinin or-

man ürünleri satışından aldıkları satış bedelinin % 3'ü oranındaki pay'ın toplam gelirler içindeki hissesi ise 1974 yılında % 3,34'dür.

1981 yılına kadar geçen süre içinde il özel idarelerinin en önemli gelir kaynağını Emlâk vergisinden aldıkları % 35 oranındaki pay oluşturmuştur. Örneğin, il özel idareleri toplam gelirlerinin 1973'te % 40,38 ini, 1974'de ise % 24,54'ünü Emlâk Vergisi bölüşümünde kendilerine düşen paydan sağlamışlardır. 1974'deki azalışın sebebi sözü geçen yılda devlet tarafından yapılan eğitim hizmetleri ile ilgili mali yardımın bir önceki yıla oranla nisbî olarak önemli ölçüde artmış olmasıdır. Bu durumda toplam gelir büyüdüğünden Emlâk Vergisi hâsılatının nisbî payı küçülmüştür.

1981 yılında esasları yukarıda açıklanan yöntemle son verilmiştir. 2.2.1981 tarih ve 2380 sayılı Kanun ile «Genel Bütçe Vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden Belediyelere % 5, İl Özel İdarelerine % 1 nispetinde pay verilmesi» esası getirilmiştir. Bu yeni yöntemin sebep olduğu parasal ve sayısal sonuçlar kıyaslamalı olarak I no.lu Tablo'da gösterilmiştir. İncelenmesinden de anlaşılacağı gibi, gerek mutlak, gerekse nisbî rakkamlardaki artış insanı şaşkırtacak derecede büyüktür. Nitekim, bir ay önce burada konuşan sayın Maliye Bakanı «il özel idarelerinin elinde harçayamayacakları kadar, fonlar birikti; ne yapacaklarını bilemediklerinden sanayi yatırımları için çareler arıyorlar» demişti. Bu yargı acaba isabetli midir? Tablo'nun genel görünüşü ele alındığında il özel idarelerinin bütünü yönünden bu görüş doğrudur. Ancak, her il özel idaresi ayrı bir tüzel kişiliktir. Bazılarının kendilerine özgü özellikleri vardır. Bu durumda genelde doğru olan yargı özelde doğru değildir. Bunun da somut örneği İstanbul İl Özel İdaresinin durumudur. Şöyle ki:

III Numaralı tablo incelenirse görülecektir ki İstanbul Özel İdaresinin geliri gerçekte artmamış, hattâ azalmış-

tır. Bu durumun sebebi, şayet sistem değişmeseydi, Emlâk Vergisi hasılatından İstanbul'a düşecek olan payın tutarının önemli ölçüde artmış olacağı hususudur. Nitekim, III no.lu tablonun birinci sütunundaki 1981-1983 yıllarına ait rakamlar şayet 2380 sayılı Kanundan önceki dönemin esasları uygulansaydı İstanbul Özel İdaresinin Emlâk Vergisinden alacağı payı göstermektedir. Bu rakamlar 2380 sayılı Kanuna göre aldığı payları gösteren dördüncü sütundaki rakamlarla kıyaslanırsa aslında önemli sayılabilecek azalmaların meydana geldiği görülecektir. 2380 sayılı Kanunun amacına ters düşen böyle bir durumun meydana gelişinin sebebi İstanbul İl hudutları içindeki emlâkin özel önemi ve değeri dolayısıyla husule gelen artışın yeni sistemdeki bölüşüm yöntemi dolayısıyla sadece diğer iller için yarar sağlamasıdır. Çünkü, yeni sistemde toplam gelir sadece nüfus sayısına göre bölüştürülmekte, illerin bu gelirin oluşmasına olan katkıları hiç nazara alınmamaktadır. Böyle bir durumun bölgelerarası eşitsizliklerin giderilmesine yardımcı olacağı da söylenemez. Çünkü, sadece nüfus esasına göre yapılan bir paylaşım Türkiye'de eşitsizliğin daha da bozulmasına sebep olur. Aynı durum, şahsen inceleyememiş olmama rağmen, sanırım bir ölçüde Ankara ve İzmir için de geçerlidir. Buna karşın komşu bir il olan Tekirdağ'da durum İstanbul'un aksine bir seyir izlemiştir. Bunu da IV no.lu tablo'daki rakamlardan izlemek mümkündür. Tekirdağ'daki durum esas itibariyle İstanbul dışındaki bütün iller için geçerlidir. Bu hususta, biraz önce de belirttiğim gibi belki Ankara ve İzmir ile İstanbul'un durumu arasında bir benzerlik bulunabilir. Ancak bu hususta ve şu anda sözü geçen İstanbul dışındaki iki il için sayısal bilgilere sahip değilim. Bu sebeble kesin bir şey söyleyemiyorum.

Görülüyor ki, gelir bölüşümünde hiçbir ciddi araştırmaya dayanmayan, hizmeti ve hizmetin maliyetini nazara almadan salt ilave gelir sağlama amacına yönelik bir düzenleme uygulamaya geçilince İstanbul gibi bir ilde hatta geliri azaltmakta, diğerlerinde ise iyi kullanılmadığı

takdirde kaynak israfına sebep olabilecek fonların birikmesine sebep olmaktadır. Bu durumun sebebi gelir bölüşümünü hizmet bölüşümünü nazara almadan gelişigüzel düzenlemek ve bölüşümü sadece nüfus esasına dayandırmaktır. Bu tür gelir bölüşürülmesinde diğer bazı ülkelerde nüfusun yanısıra mahalli idare sınırları içindeki yaşlı nüfus, ilk öğretim gören çocukların sayısı, toplam yol uzunluğu vb. faktörlerin de gözönünde bulundurulduğu bilinen bir husustur. Ancak Türkiye'de henüz bunların tartışılması aşamasına dahi ulaşılammıştır.

2380 sayılı Kanun'un bu iki ayrı istikametteki ikisi de olumsuz etkilerinin yanısıra, mevcut durumu İstanbul gibi iller yönünden daha da bozan hizmete ilişkin uygulamalara hâlen de devam olunmaktadır. Bu konuda vereceğim birkaç örnek durumu sınıırım yeterince aydınlatacaktır.

2380 sayılı Kanundan sonra çıkartılan 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunun'da İl Özel İdarelerinin her yıl Bütçesine eski yıl ödeneklerinin % 5'inden az olmamak üzere ödenek kaymaları öngörülmüştür. Oysa, daha önce aynı görev İl Özel İdarelerine ait idi ve bu hizmet için Özel İdarelerce % 1 oranında pay ayrılıyordu. Ayrıca 2960 sayılı Boğaziçi Kanununda da Belediyeler ile İl Özel İdarelerinin 2380 sayılı Kanuna göre aldıkları paydan İller Bankası nezdindeki ortak fona aktarılan payların % 10'undan aşağı olmayacak şekilde kararlaştırılacak oranda ayrılacak miktarın Boğaziçi uygulamalarına tahsis edilmesi öngörülmüştür.

Halbuki bu fondan özel idareler tarafından yürütülen veya ortak olunan projelere yardım yapılması öngörülmüştür. Nitekim, 1981, 1982 ve 1983 yıllarında bu amaçla yapılan yardımların toplamı yaklaşık yedi milyar olup, dökümü şöyledir:

	Proje Sayısı	Yapılan Yardım Miktarı
1. İmalât Sektörü	77	1.695.463.565.—
2. Hizmet Sektörü	128	3.161.557.026.—
3. Tarım Sektörü	93	1.180.218.252.—
4. Turizm Sektörü	35	618.807.851.—
5. Enerji Sektörü	2	26.400.000.—
Toplam	335	6.952.446.694.—

Bu arada, ayrıntılarına burada girmek istemediğim sebeplerden ötürü ilk ve orta öğretime ilişkin hizmetler özel idarelere Kanun'da öngörülenin de üstünde yükler getirmeye devam etmektedir. Örneğin 222 sayılı Kanunda ilköğretim kurumlarının giderlerini karşılamak üzere İl Özel İdarelerinin Bütçelerinin % 20'sinin bu maksada ayrılması öngörülmüştür. Hâl böyle iken İstanbul Özel İdare-i son on yıl içinde Bütçesinin giderek % 45-50'sini bu hizmete ayırmak zorunda kalmıştır. Örneğin bu İdare, 1983 yılında 1.660.000.000 liraya ulaşan Bütçesinin 739.000.000.— lirasını ilk ve orta eğitim hizmetlerinin giderlerine ayırmıştır. Oysa Kanuna göre ayırması gereken miktar 332.000.000.—'dur.

Görülüyor ki 2380 sayılı Kanun Özel İdarelere beklenmeyen, tahsis amacı önceden belirlenmeyen global fonlar (dotasyon) sağlamıştır. Ancak İstanbul (Muhtemelen Ankara ve İzmir) bu hususta ters bir sonuçla karşılaşmıştır. Altmışın üzerindeki diğer Özel İdarelerde ise durumun şöyle bir genel görüntüsü vardır. Bir anda hesapsız bir şekilde sağlanan çok önemli miktardaki kaynakların yine Özel İdarelerin iradesi dışında çeşitli kanunlarla çeşitli maksatlara tahsis edilmesine devam olunmaktadır. Ne kadar sürede olacağını bilemem ama, bu durum böyle devam ederse İl Özel İdarelerinin maliyesi bir gün yine 2380 sayılı Kanundan önceki duruma dönebilir. İstanbul'un durumu ise ayrı bir incelemeyi ve konuşmayı gerektiren önem ve özelliكتedir.

## BELEDİYELER

Hemen her ülkede mahallî idareler içinde halka en yakın olan ve etkinlikleri ile belde sakinlerinin güncel yaşamını olumlu ya da olumsuz yönde etkileyen kuruluşlar kuşkusuz belediyelerdir. Bu kural Türkiye için de geçerlidir. Bu sebebledir ki belediyelerin diğer bütün faaliyet ve sorunları gibi finansmanları da kamu oyunca yakından bilinir ve izlenir.

1981 sonrasında belediye maliyesinde iki önemli değişiklik gerçekleştirilmiştir. Bunlardan ilki daha önce il özel idareleri ile ilgili olarak üzerinde durduğumuz 2.2.1981 tarih ve 2380 sayılı «Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun», diğeri ise 1948 tarih ve 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun yerine yürürlüğe konulan 26.5.1981 tarih ve 2464 sayılı «Belediye Gelirleri Kanunu» dur.

Genel Bütçe gelirlerinden belediyelere pay verilmesini öngören 2380 sayılı Kanunun 1. maddesinde bu payın tutarı Genel Bütçe Vergi Gelirleri tahsilât toplamının % 5'i olarak öngörülmüştür. Bu yeni yöntem Belediyelere acaba ne gibi yeni imkânlar sağlamıştır.

Evvelce, bazı devlet vergilerinden belediyelere verilen paylar şöyle idi:

Gelir ve Kurumlar Vergisi	% 5
Tekel Maddeleri Sâfi Hasılatından	% 2
Emlâk Vergisinden	% 45
Gümrük Vergisinden	% 15
Akaryakıt İstihsal Vergisinden	% 8
Motorlu Taşıtlar Vergisi ile Trafik Cezalarından	% 11

Hemen belirtmek isterim ki, Maliyenin, Kanun'a rağmen eksik ödenek ayırma gelenegi İl Özel İdareleri gibi

Belediyeler için de geçerli olmuştur. Orneğin Akaryakıt İstihsal Vergisi ile Motorlu Taşıtlar Vergisinden Belediyelere ayrılması gereken miktarlar ile fiilen ayrılan payların 1976-1978 yıllarındaki görüntü aşağıdaki gibidir:

Yıllar	Ayrılması Gereken Miktar (Milyon TL.)	Fiilen Ayrılan (Milyon TL.)	Eksik Miktar (Milyon)
1976	796	165	631 (% 79)
1977	959	220	739 (% 77)
1978	884	220	664 (% 75)

Biraz önce açıkladığım payları kaldırılan ve toplam vergi gelirlerinden pay verilmesini öngören 2380 sayılı Kanun'un uygulamaya konulmasından önceki ve sonraki kıyaslamalı bilgiler — Türkiye genelinde — II. No.lu tabloda gösterilmiştir. İncelenmesinden de anlaşılacağı üzere II Özel İdarelerindeki kadar çarpıcı olmasa da Belediyelere de çok önemli gelir artışı sağlanmıştır. Ancak, bunun çeşitli belediyeler arasındaki bölünüşü acaba nasıldır? İstanbul Belediyesine ait V No'lu tablo'yu II No'lu tablo'yu da gözönünde tutarak incelersek görülecektir ki İstanbul yönünden durum hiç de sanıldığı gibi değildir. Çünkü 1981'de Türkiye genelinde Belediyelerin yeni pay verme yöntemine göre gelir artışları bir önceki yıllara nazaran % 163 iken aynı yıl bu oran İstanbul için % 45'dir. Bu durumda, il özel idareleri örneğinde de olduğu gibi küçük belediyeler büyük paylar alırlarken İstanbul Belediyesi sonuçta nisbi bir gelir kaybına uğramıştır. Bunun da sebebi yine Emlâk Vergisidir.

Emlâk Vergisi bilindiği gibi mahalli bir vergidir. Bunun da bilinen ve burada tekrarına gerek olmayan bilimsel gerekçeleri vardır. Bu sebebledir ki Emlâk Vergisi hemen her ülkede belediyelere bırakılmıştır. Bizde de bunun belediyelere bırakılması ve il özel idarelerine de makul bir pay verilmesi gerekmektedir. Bugünkü durumda İstanbul'un paha biçilemez değerdeki emlâkinde İstanbul



Belediyesinin de faaliyetleri dolayısıyla meydana gelen değer artışlarının sebep olduğu vergi hâsılatındaki yükselişten bu işle hiç alakası olmayan belediyeler de pay almaktadırlar. Bu açık bir yerel haksızlıktır ve mutlaka düzeltilmesi gerekmektedir. İstanbul'daki bu durum, inceleyememiş olmamıza rağmen muhtemelen Ankara ve İzmir için de geçerlidir. Hele Emlâk Vergisi beyanında 1983 yılında uygulanan yeni yöntemden sonra — ki bilindiği gibi asgari norm'lara göre beyanda bulunulması öngörülmüştür — açıklamaya çalıştığım haksızlık ve tutarsızlığın vüs'atı kuşkusuz daha da büyümüştür. Bu durum, aşağıdaki sayısal bilgilerde de açıkça görülmektedir.

İstanbul'da 1979-1983 yıllarına ait Emlâk Vergisi hâsılatı tahakkuk ve tahsil edilenler ayrı ayrı gösterilmek kaydıyla aşağıdaki gibidir:

	Tahakkuk	Tahsil
1979	825.977.000	400.220.000
1980	1.633.108.000	700.469.000
1981	6.086.985.000	3.906.000.000
1982	6.437.059.000	3.617.000.000
1983	10.459.040.000	6.022.174.000 (Ekim sonu itibariyle)

Bu durumda, Emlâk Vergisi hâsılatında meydana gelen artışın eski yöntemde (% 45 pay verilen sistemde) İstanbul Belediyesine sağlayacağı gelir artışının bu yeni yöntemde tersine sonuç verdiği aşikârdır. Nitekim, eski yöntemde, İstanbul Belediyesinin 1979'da 480.000.000.— lira olan Emlâk Vergisi payı yeni beyanlar dolayısıyla 1980'de birden 1.000.000.000 yükselmiştir. Aynı yıl paylar toplamının 2.700.000.000.— olduğu ve bunun da bir milyarının Emlâk Vergisinden sağlandığı gözönünde tutulursa bu verginin belediye fiskalitesindeki yerinin önemi ve diğer ülkelerde bu vergilerin mahallî idarelere bırakılmış olmasının sebebi daha iyi anlaşılır. Mahallî idareler yönünden

bu kadar önem taşıyan Emlâk Vergisinin bir servet vergisi olarak devlet gelirleri içinde önemi bulunmadığını da belirtmek isterim.

1981 yılında yürürlüğe konulan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu belediye maliyesinde bir sistem değişikliği yapmamıştır. Sadece, aradan geçen 33 yıl içinde artık günün koşullarına uymaz hâle gelen eski 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ıslah etmiş ve Anayasa Mahkemesince verilen iptal kararları sonucu meydana gelen boşlukları doldurmuştur.

Bu yeni Kanun'un analizi konuşmamın kapsamı içinde yer almadığından — esasen buna zaman da müsait değil — ayrıntılara girmeksizin yeni Kanun hakkındaki düşüncelerimi anahatları itibariyle belirtmekle yetineceğim.

Bilindiği gibi çağdaş fiskalitede genel bir kural vardır: «Az gelir getiren çok sayıda vergi yerine masif randımanlı az sayıda vergi koyma» kuralı. Yeni Kanunda esas itibariyle bu kurala uyulduğu görülmektedir. Ancak, belediyelere gelir sağlamak amacıyla Meslek Vergisi, İlân ve Reklâm Vergisi, Eğlence Vergisi gibi vergilerle Temizleme ve Aydınlatma Harcı gibi yükümlülüklerin belediye sınırları içinde yaşayanların yanısıra mücavir alanlarda yaşayanlardan da alınmasının hiçbir haklı gerekçesi yoktur. Gerçi Kanununun 104. maddesinde böyle bir uygulama için belediye hizmetlerinin mücavir alanlara da götürülmesi koşulu öngörülmüş ve bu hususun düzenlenmesi İçişleri Bakanlığına bırakılmıştır. Öngörülen bu koşul mahzuru azaltmakta ise de uygulamanın çok olumsuz ve haksız sonuçlar yaratacağını söylemenin bir kehanet sayılamayacağını burada açıkça belirtmek isterim.

Yeni Belediye Gelirleri Kanununda eskiden mevcut olmayıp da ilk kez konulan yükümlülük Meslek Vergisidir. Bu verginin menşei Fransızların eski «Patente» ıdır. Bu vergi Fransa'da da sonradan meslek vergisine (tax profes-

sionnelle) dönüşmüştür. Meslek Vergisi mahalli karakterli bir vergidir ve yeni Kanunda bu vergiye de yer verilmiş olması isabetli bir davranıştır.

Görülüyor ki, 1981'deki yeni düzenlemeler boğulmak raddesine gelen İl Özel İdareleri ile Belediyelere — özellikle Belediyelere — nefes aldirtmiştir. Ancak, ciddi ve bilimsel araştırmalara dayanmadan yapılan bu düzenlemeler İstanbul yönünden ters sonuçlar vermiştir. İstanbul Özel İdaresi mutlak rakkamlarla, Belediyesi ise nisbi olarak gelir kaybına uğramıştır. Yeni düzenlemeler diğer bazı mahalli idarelere bir anda büyük fonlar sağlamış, ancak bunların eritilmesine yönelik merkezi idare tasarrufları da etkisini hissettirmeye başlamıştır. Sonuç olarak diyebilirim ki, kısa vadede mahalli idarelere bir rahatlık temin edilmiştir. Ancak uzun vadede sorun çözülmüş değildir. Mali tevzin'in gereklerini bir bütün olarak ele alıp yeni ve köklü bir düzenlemeye gidilmedikçe sorunu çözmek de mümkün değildir.

TABLO I

İL ÖZEL İDARELERİ

BAZI VERGİLERDEN PAY VERİLDİĞİ DÖNEM

Yıllar		1978'e Göre	
		Artış Yüzdesi	Artış Yüzdesi
1978	81.593.000	—	100
1979	124.130.000	% 52	% 52
1980	60.035.000	—% 52	—% 26

GENEL GELİRLERİNDEN PAY VERİLEN DÖNEM

1981 % 20 fon	1.665.773.000		
% 80 Dağıtılan	6.639.671.000		
Toplam	8.305.444.000	% 1373	% 1008
1982 % 20 fon	2.774.162.000		
% 80 Dağıtılan	11.096.674.000		
(10 aylık Bütçe)			
Toplam	13.870.836.000	% 67	% 1690
1983 % 20 fon	2.512.607.000		
(On aylık)			
% 80 Dağıtılan	10.022.803.000		
Toplam	12.535.410.000	—% 10	% 1526

**TABLO II**  
**BELEDİYELER**

**BAZI VERGİLERDEN PAY VERİLDİĞİ DÖNEM**

Yıllar			1978'e Göre	
			Artış Yüzdesi	Artış Yüzdesi
1978	% 20 fon	1.414.455.000		
	% 80 Dağıtılan	5.575.497.000		
	Toplam	6.989.952.000	—	100
1979	% 20 fon	2.180.319.000		
	% 80 Dağıtılan	8.731.600.000		
	Toplam	10.911.919.000	% 56	% 56
1980	% 20 fon	4.034.529.000		
	% 80 Dağıtılan	16.125.097.000		
	Toplam	20.159.626.000	% 85	% 188

**GENEL BÜTÇE GELİRLERİNDEN PAY VERİLEN DÖNEM**

1981	% 20 fon	10.505.939.000		
	% 80 Dağıtılan	42.447.132.000		
	Toplam	52.953.071.000	% 163	% 657
1982	% 20 fon	13.875.915.000		
	% 80 Dağıtılan	56.849.894.000		
	Toplam	70.725.809.000	% 34	% 912
1983	% 20 fon (On aylık)	12.571.231.000		
	% 80 Dağıtılan (On aylık Bütçe)	51.480.746.000		
	Toplam	64.051.977.000	—% 9	% 816

TABLO III

Istanbul İli, II Özel İdaresi

Yıllar	Emlak Vergisinden Alınan Pay (1)	Motorlu Kara Taşıtları Vergisinden Alınan Pay	Akaryakıt İstihsal Vergisinden Alınan Pay	2380 Sayılı Kanun Gereğince Alınan Pay (4)	Yekûn
1978	469.126.458,—	132.552.10	—	—	469.259.010,10
1979	499.477.326,—	1.151.618,91	—	—	500.628.944,91
1980	971.937.985,—	61.831,89	26.298.553,86	—	998.298.370,75
1981	1.324.000.000,—	—	—	824.484.755	824.484.755,—
1982 (2)	(1.220.000.000,—)	—	—	954.169.890	954.169.890,—
1983 (3)	(2.037.000.000,—)	—	—	1.446.897.560	1.446.897.560,—

1) Bu sütunda ver alan 1981-1983 yıllarına ait rakkamlar, şayet Emlâk Vergisinden il özel idarelerine pay verilmesi usulü terk olunmasavdı, il özel idaresinin alması gereken miktarları göstermektedir.

2) 1982 malf yılı 10 aylık dönemdir.

3) 1983 malf yılına ilişkin rakkamlar, 11 aylık dönemin kesin rakkamlarından hareketle — orantılı olarak — 12 ay itibariyle hesap edilmiştir.

4) 2380 sayılı Kanuna göre verilen payların yıllara göre dağılımında il özel idaresi adına, tabakkuk eden değil, tahsil edilen miktarı göstermektedir.

TABLO IV  
TEKİRDAĞ İLİ, İL ÖZEL İDARESİ

Yıllar	Emlak Vergisinden Alınan Pay	2380 Sayılı Kanuna Göre Alınan Pay	Sabit Esaslı Endeks (1977 = 100)	Artış Yüzdeleri	
				1977 Yılı Esas Alınarak 1977-1983 (%)	Bir Ervelki Yıl Esas Alınarak 1980-1983 (%)
1977	12.891.523	—	100	—	—
1978	16.269.981	—	126	26	—
1979	17.028.442	—	132	32	—
1980	29.495.439	—	228	128	—
1981	—	60.814.119	471	371	106
1982 (1)	—	72.280.149	560	460	19
1983 (2)	—	69.506.448	539	439	—4

1) 10 aylık bütçedir.

2) Kasım sonu itibarıyla.

**İSTANBUL BELEDİYESİ**  
**TABLO V**

	1978	1979	1980	1981	1982 (1)	1983 (2)
Gelir Vergisinden	400.148.034,33	641.940.937,57	—	—	—	—
Akaryakıt İst. Vergisinden	28.647.317,97	5.090.000,—	—	—	—	—
Gümrük Vergisinden	72.039.899,38	92.643.565,33	—	—	—	—
Tekel Maddeleri	5.101.213,81	9.182.000,—	—	—	—	—
Tellaklık Resminden	597.164,70	323.653,04	—	—	—	—
Motorlu K. Taahhüt Vergisinden	—	5.706.095,36	—	—	—	—
Paylar Yekünül	506.533.631,19	754.886.251,30	2.700.546.718,—	6.857.919.478,—	9.169.273.861,—	12.550.392.242,—
Belediyelerin Diğer Gelir. (5)	1.375.940.598,09	2.636.547.408,34	4.776.922.162,—	4.092.213.940,—	5.125.035.214,—	12.550.392.242,—
Toplam Gelirler	1.882.474.229,28	3.391.433.659,64	7.477.468.880,—	10.950.133.418,—	14.294.309.075,—	21.045.412.134,—
Artış (%)	—	% 80	% 120	% 46	% 30	% 47
1978'e Göre Artış (%)	—	% 80	% 297	% 481	% 659	% 1017

1) 1982 Bütçesi on aylıktır.

2) 1983 Rakkamları Kasım sonu itibarıyledir.

3) Emlak Vergisinden verilen pay İller Bankası'na değil de Maliye Bakanlığınca dağıtıldığı için Belediyenin diğer gelirleri içinde yer almıştır.

4) İller Bankası'ndan alınan paylara ilişkin olarak yıllar, o yıl tahakkuk edeni değil, tahsil edilen rakkamı ifade etmektedir.

5) Belediyenin Maliye Bakanlığı'ndan alınan payları ile vergi, resim ve harç gelirleri para cezası vd. gelirlerini göstermektedir.

İller Bankası'ndan Alınan Paylar (3) (4)