

## MAHALLİ İDARELERİN FİNANSMANINDA SİSTEM DEĞİŞİKLİĞİ

Öğ. Gr. Teoman YAYIN

### I. DURUM

Bugün mahalli ihtiyaçlar yeterince karşılanamamaktadır. Mahalli ihtiyaçların çeşitli nedenlerle artmasına karşılık bu ihtiyaçları karşılamada kullanılan mali kaynaklar aynı ölçüde artmamaktadır. Öyleki mahalli idarelerin gelirlerinin gerek GSYİH'ya, gerek GSMH'ya oranları BBYKP'nin öngörülen hedeflerinin gerisinde kaldığı gibi İBYKP döneminde de giderek azalmıştır (1).

- 
- (1) Mahalli idarelerin mali kaynaklarının yetersizliğinde bu idarelerin gelirlerinin çeşitli kaynaklardan alınması, kanuni payların gösterilen oranda ve zamanda verilmemeleri önemli bir neden olmaktadır. Gelecek 22 yılda AET ile Gümrük birliği gerçekleştirilirken gümrüklerin giderek indirilmesi bu vergilerden belli oranda pay alan mahalli idare gelirlerini de etkileyecektir.

Yıllar	(Öz kaynak)	*	*	ORAN (5)	ORAN (6)
	Mahalli İdare Gelirleri Milyon TL.	GSYİH (Milyar TL)	GSMH (Milyar TL)		
(1)	(2)	(3)	(4)	(2)/(3)	(2)/(4)
1962	1.311.9	57.875.9	57.592.7	2.27	2.28
1963	1.355.9	66.910.3	66.801.4	2.03	2.03
1964	1.588.0	71.476.6	71.812.8	2.18	2.21
1965	1.754.9	76.440.1	76.726.3	2.30	2.29
1966	2.059.2	90.775.5	91.419.0	2.27	2.25
1967	2.167.8	101.185.4	101.480.6	2.14	2.14
1968	2.471.8	112.470.8	112.493.4	2.20	2.20
1969	2.721.4	124.470.8	124.892.9	2.19	2.18
1970	3.030.3	144.634.5	146.918.8	2.10	2.06
1971	3.332.0	186.666.6	192.136.0	1.79	1.73
1972	3.798.0	229.066.0	237.760.0	1.66	1.60

KAYNAK : Bütçe Gelirleri Yıllığı, 1973, s. 72

(\*) Cari alıcı fiyatlarıyla

Anayasa'nın 116 ncı maddesi, müşterek mahalli ihtiyaçların mahalli idarelerce karşılanmasını esas alırken bu idarelere görevleri ile orantılı gelir sağlanmasını öngörmektedir. Oysa bugün mahalli idarelere yasalarla sağlanmış olan gelir kaynakları yetersiz kalmaktadır. Mahalli idarelere gelir sağlayabilecek öz kaynaklar (mahalli kaynaklar) sınırlı ve verimsizdir. Örneğin, mahalli idare gelirlerinin, kamu gelirleri içindeki payı son on yıl içinde büyük düşüşler kaydetmiştir.

	*	**	***		
	Kamu Geliri (Mil. TL)	Mahalli id. Gel. (Mil. TL)	Belediye Gelirleri (Mil. TL)	ORAN (2/1)	ORAN (3/1)
Yıllar	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1962	9.017.7	1.311.9	912.0	14.5	10.1
1963	11.730.7	1.335.0	928.7	11.6	7.9
1964	12.920.2	1.588.0	1.025.9	12.3	8.2
1965	13.587.9	1.754.9	1.156.4	12.9	8.5
1966	16.557.5	2.059.2	1.402.8	13.2	8.4
1967	20.386.7	2.167.8	1.487.3	10.6	7.3
1968	20.630.3	2.471.8	1.683.8	11.9	8.2
1969	23.560.9	2.721.4	1.803.9	11.5	7.6
1970	33.120.9	3.030.3	2.043.8	9.1	6.2
1971	40.632.8	3.332.0	2.363.1	8.2	5.8
1972	50.952.2	3.798.0	2.855.7 (1)	7.4	5.6

KAYNAK : (1) Program Tahmini  
 (\*) Bütçe Gelirleri Yıllığı S. 1  
 (\*\*) » » » s. 72  
 (\*\*\*) » » » s. 73

Bunların ötesinde gelir sağlayabilmek için mahalli idarelerin merkezi idarenin gelir kaynaklarından pay almaları veya yardım almaları zorunlu olmaktadır. Hernekadar bu payların oranlarının artırılması yardımların yükseltilmesi bu idarelerin gelirlerini artırabilirse de bunun merkezi idare gelirlerinin aleyhine bir durum yaratacağı açıktır. Oysa merkezi idare yalnız kamu hizmetlerinin görülmesi sorumluluğunu üstlenmekle kalmayıp kalkınmanın gerçekleştirilmesinde de önemli görevler yüklenmiştir. Merkezi idare gelirlerindeki her kısıtlama belli bir ölçüde kalkınmadan fedakârlık anlamını taşıyacaktır.

Kalkınma yarın daha fazla tüketebilmek için bugünkü tüketimden fedakarlık etme disiplini gerektirmektedir. Bu disiplin mahalli ihtiyaçların karşılanmasında da bazı fedakârlıklar yapmayı zorunlu kılmaktadır. Ancak demokratik ülkelerde fedakârlık sınırı zorlanamamaktadır. Kişiler yaptıkları fedakârlığın nimetlerinin çok uzak bir geleceğe kalmaması tercihindedirler. Kaldı ki mahalli hizmetler bir ölçüde üretim faaliyetleri ile doğrudan ya da dolaylı olarak ilişkilidir. Bu hizmetlerin aksamaması üretim veya yatırım

faaliyetlerini olumsuz etkileyebilmekte, etkenliğini kısıtlayabilmektedir. Bu nedenlerle mahalli ihtiyaçlar ile kalkınmaya ayrılacak kaynaklar arasında belirli bir denge kurulması gerekmektedir. Bu denge, mahalli idare birimlerini 1. Daha iyi hizmet yapmaya özendirme ile bu birimlerin merkezi idare tarafından 2. Daha etkin bir biçimde denetlenmesini sağlama ve 3. Mahalli gelişmeyi gerçekleştirme ile ulusal çapta mahalli idare birimlerini mali olanaklar bakımından eşit duruma getirme unsurları arasında sağlanmaya çalışılmalıdır.

## II. SORUNLAR

### A. PAYLARA İLİŞKİN SORUNLAR

Bugün mahalli idareler yasaların kendilerine öngördüğü gelirleri dahi edinmemektedirler. Bunda 1. Gelirlerin çeşitli kaynaklardan alınması, 2. Kanuni payların gösterilen oranda ve 3. zamanda verilmemeleri başlıca etkindir (1). Örneğin, 1967 yılı için, 1970 yılında yaptığımız bir araştırmanın bulgularına göre, merkezi hükümetten belediyelere giden paylar (gelir vergisi, kurumlar vergisi, gümrük vergisi, akaryakıt ve taşıt vergileri ve tekel vergilerinden) gecikmeyle ve daha noksan olarak belediyelere ulaşmaktadır. Araştırmada bu noksanlık 125 milyon lira olarak saptanmıştır. Ayrıca, payların, genel bütçeye ödenek konulmak suretiyle verilmesi ile, Kanuna göre verilmesi gereken paylardan daha az bir meblâğın belediyelere verilmesi gibi durumlar doğmaktadır (Araştırmada, 1967 yılı için bu fark 100 milyon lira civarındadır) (2). Bu konuda, devletin paylar için ödenek koyma yetkisi ile bu yetkiyi belediyeler aleyhine kullanmasını birbirinden ayırmak gerekmektedir. Nazari olarak Devletin enflasyonla mücadelede, bütçe politikasını daha etkili olarak kullanabilmesi için belediye gelirleri dolayısıyla harcamaları üzerinde tasarruf etme yetkisi olması gerekir. Böylece, kamu hizmetleri ve kalkınma, bir ölçüde mahalli hizmetlerden yapılan fedakârlıklarla gerçekleştirilmiş olur. Ancak bugünkü koşullar içinde, belediyelerin görevlerine nazaran, gelirleri o kadar azdır ki, bu gelirler üzerinden tasarruf etmenin tecviz edilecek bir tarafı olmamak gerekir.

Gerçekten Devlek bir yandan dolaylı yollarla belediyelere ödemelerde bulunurken öte yandan kanunlarla tanınmış bazı yükümlülüklerini yerine getirmekten kaçınan davranışlara düşmektedir.

---

(1) TEOMAN YAYIN «Merkezi Hükümet ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler», 1971 Ankara.

(2) Adı Geçen eser (s. 46-61).

**ÖRNEĞİN :**

6802 sayılı Gider Vergileri Kanunu'nun 66 ncı maddesi ile belediyelere ayrılması gereken istihlal vergisi payı,

197 sayılı Motorlu Kara Taşıtları Vergisi Kanunu uyarınca ayrılması gereken pay,

Keza Gider Vergileri Kanununda 1137 sayılı Kanunla yapılan değişikliğe göre tekel maddeleri istihlal vergileri karşılığında belediyelere verilmesi gereken ödenek ilgili kanunların öngördüğünden çok az miktarda verilmektedir.

Konu'nun rakamlarla ifadesi durumu daha açıklıkla ortaya koyacaktır:

**AKARYAKIT İSTİHSAL VERGİSİ :**

Yılı	Bütçeye konan Tahmini Gelir TL.	Belediyelere Ayrılması Gereken TL.	Belediyelere Fiilen Ayrılan TL.
1968	1.550.000.000	124.000.000	14.000.000
1969	2.100.000.000	168.000.000	6.000.000
1970	2.590.000.000	207.200.000	14.000.000

**MOTORLU KARA TAŞITLARI VERGİSİ :**

Yılı	Bütçeye Konan Tahmini Gelir TL.	Belediyelere Ayrılması Gereken TL.	Belediyelere Fiilen Ayrılan TL.
1968	65.000.000	7.150.000	4.000.000
1969	112.000.000	12.320.000	2.000.000
1970	167.000.000	18.370.000	4.000.000

**Tekel Geliri :**

5237 sayılı Kanunun 3. maddesi gereğince 1968 yılında hazinece Belediyelere dağıtılmak üzere İller Bankasına yatırılan pay: 51.243.381,07TL.

1137 sayılı Kanun gereğince 1969 yılında yatırılması gereken tekel istihlal vergisi payı : Hemen hemen bir yıl önceki kadar.....

Ayrılan ödenek : 0 (ödenek konmamıştır).

1970 yılında 1137 sayılı Kanun gereğince bütçeye konan tahmini gelir : 1.700.000.000 TL.

Buna göre belediyelere ayrılması gereken ödenek :

34.000.000 TL. olduğu halde fiilen ayrılan : 10.000.000 TL (1)

## B. İLLER BANKASI SORUNU

Merkezi idare, belediyelere hizmet götüren başlıca destek kuruluşlarına (İller Bankasına) karşı üstlendiği taahhütleri de zamanında yerine getirmemek suretiyle bu yolla da belediye hizmetlerine olumsuz etkide bulunmaktadır .Örneğin :

İller Bankası hizmet yılı başında kendi yatırım programı için belirli miktarda bir ödenek taahhüdü alır. Fakat yıl içinde Maliye Bakanlığı bu parayı vermez ise İller Bankası giriştiiği yatırım hizmetlerini yürütemek için elinin altında hazır bulunan bir kaynağa, Devlet gelirlerinin belediyelere ve il özel idarelerine ayrılıp ta bankaya yatırılmış olan paralara, başvurmak zorunluğunu duyar. Emanetçisi olduğu bu paraları banka alır almaz belediyelere ve özel idarelerine dağıtıp göndermektense acele ödemek zorunda kaldığı kendi borçlarına ve taahhütlerine harcamada bulunur. 5237 sayılı Kanunun 42. ve 6802 sayılı Kanunun 66. maddesinde öngörülen müeyyideler işlemediğinden belediyeler (ve il özel idareleri) bu davranışı frenliyeemezler.

Ayrıca belediyelerimizin çok büyük çoğunluğu esasen İller Bankası'na borçlu olduğundan, Bankaca yapılan dağıtılış sırasında, devlet aracılığı ile sağlanan gelirler o beldenin bankaya olan vadesi gelmiş borçlarına mahsup edilmekte ve bu nedenle de belediyelere fiili bir imkân sağlamamaktadır.

## C. YARDIMLARIN DAĞINIKLIĞI SORUNU

Merkezi idarenin çeşitli fonlardan belediyelere yaptığı yardımlar oldukça önemli tutarlara ulaşmakta ise de bunlardan bütün belediyelerin gereklikçe ve yeterince yararlanma imkânı yoktur. Bu nedenle bu fonlardan yararlanma hem sübjektif bazı davranışlara ve ölçütlere bağlılık doğurmakta ve hem de devlete de dolaylı yoldan gider kapısı açmaktadır (2)

Örneğin :

a. 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 42. maddesi gereğince teşekkül eden belediyeler fonundan 50 binden az nüfuslu beldelerin ana alt yapı hizmetlerinden bir kısmı (yerine göre borçlandırma veya bağış

---

(1) Konunun ayrıntılı tahlili için kaynak: TEOMAN YAYIN A.g.e.

(2) FETHİ AYTAÇ

yolu ile) karşılanmaktadır. Bu fondan 1948-1970 yıllarında yapılan harcamalar toplam olarak şöyledir :

Su için	544.307.169 TL.
Elektrik için	696.342.281 TL.
Diğer işler için	158.741.623 TL.
	<hr/>
	1.399.391.073 TL.

b. 4109 sayılı Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Yapılması Hakkındaki Kanun uyarınca teşekkül eden fondan 1964-1970 yıllarında yapılan yardımlar çizelgesi şöyledir :

<u>YIL</u>	<u>YARDIM TOPLAMI</u>
1964	840.568,75 TL.
1965	1.075.233,36 »
1966	336.893,43 »
1067	288.190,79 »
1968	321.858,00 »
1969	118.174,00 »
1970	442.437,00 »

c. 197 sayılı Motorlu Kara Taşıtları Vergisi Kanunu'na göre teşekkül eden Müşterek Trafik Fonu'ndan belediyelere yapılan yardımlar tablosu şöyledir :

<u>Yılı</u>	<u>Tahsis Yapılan Belediye sayısı</u>	<u>Tahsis Miktarı</u>
1965	17 Belediye'ye	4.626.488 TL.
1966	59 »	12.200.000 TL.
1967	44 »	4.841.000 TL.
1968	111 »	14.818.047 TL.
1969	146 »	11.107.000 TL.
1970	134 »	10.590.000 TL.

d. Devlet Bütçesinde (önceden Maliye Bakanlığı, 1967'den beri İçişleri Bakanlığı giderleri bölümünde) yer alan Belediyelere Yardım Fonu'ndan yapılan yardımlar :

Yılı	Tahsis Yapılan Belediye Sayısı	Tahsis Miktarı
1967	394 Belediye'ye	10.000.000 TL.
1968	394 »	9.000.000 TL.
1969	428 »	9,960.000 TL.
1970	389 »	9.398.219 TL.

e. Ayrıca Gecekondu Fonu gibi kaynağını Kanundan veya sanayi bölgelerine veya turistik tesislere yardım, kamulaştırma giderlerine karşılık gibi kaynağını Bütçe Kanunlarından alan bazı yardım kaynak ve usulleri de vardır. (Bunların ayrıntılarına inilmemiştir).

f. Devletin, Bankaca girişilmiş belediye hizmetleri karşılığında İller Bankası'na yaptığı yardım çizelgesi de şöyledir :

YILI	YARDIM MİKTARI
1962	27.402.00 TL.
1963	20.000.000 TL.
1964	40.000.000 TL.
1965	56.500.000 TL.
1966	12.400,000 TL.
1967	95.000.000 TL.
1968	90.000.000 TL.
1969	127.100.000 TL.
1970	125.000.000 TL.
1971	210.000.000 TL.
	<u>803.902.000 TL.</u>

(Genel Devlet Bütçesi Bölüm 33.000 Madde 33.113)

Belediye hizmetlerinin planlanmaksızın ve prensiplere bağlanmaksızın karşılanmaya çalışılması hem mahalli hem de merkezden transfer edilen kaynakların rasyonel kullanılmaması ile sonuçlanmaktadır.

Halkın gönüllü katkıları da ihtiyaçların önceliklerine uygun biçimde değerlendirilememekte, bunlar genellikle duygusal yarışmacılık etkisi ile üretken olmayan ya da önceliği bulunmayan alanlarda kullanılmaktadır. Bunun sonucu olarak mahalli müşterek ihtiyaçlar için milli planda talepler yoğunlaşmakta, bunların özellikleri ve coğrafi düzeyde dengeleri objektif olarak tesbit edilememektedir. Böylece mahalli idarelerin yapıcılığı konusunda halkın ilgisi azaldığı gibi Anayasa'nın yerinden yönetim prensi-



binden sapılarak milli plan, sektörel dengeye etkisi olacak başkılar altında kalmaktadır.

#### D. İDARİ SORUNLAR

Burada değinilmesi gerekli en önemli noktalardan biri de mahalli idarelerle merkezi idare arasındaki görev çizgilerinin kesenlikli belirlenmemiş olması iki idare arasında görev ikilemeleri veya boşluklarının bulunmasıdır. Bu sorun, idari nitelikte görünmekte beraber finansman sorunu ile yakından ilişkilidir. Anayasa bu idarelere görevleri ile orantılı gelir sağlanacağını öngörmüş olduğu halde henüz bu görevlerin sayıları ve sınırları belirlenmemiştir.

Mahalli idarelerle merkezi idare arasındaki hizmet ayırımında devletlerin siyasi ve idari yapısına ve devlet felsefesine göre değışen çeşitli prensipler ortaya atılmıştır Bu sistemleri;

- a) Genellikle Prensibi
- b) Özellik Prensibi
- c) Karma Esasa Dayanan Prensip

olarak üçlü bir gruplandırmaya tabi tutmak mümkündür.

a) Genellik prensibine göre, belirli bir yasa ile başka bir idareye bırakılmamış veya mahalli idarelerin yapmaları engellenmemiş olan tüm hizmetler mahalli idareler tarafından görülmektedir. Görevlerin karşılığı olan kaynaklarda yine mahalli idarelerin tesbit edeceği gelirlerden sağlanmaktadır.

b) Özellik prensibinde mahalli idarelere verilecek görevler yasalarda belirtilmiştir. Yeni görevler yine çıkarılacak yasalarla mahalli idarelere verilir. Yasalarda gösterilmeyen görevler mahalli nitelikli olsa dahi mahalli idarelerce yerine getirilemez (Anglo-Saxon sistemi).

c. Her iki prensibin bir arada işlediği ve Türkiye’de de cari olduğu söylenen sistem «karma prensiptir». Ancak memleketimizdeki uygulama, bir sistemler karmasından çok tam bir sistem karmaşasını yansıtmaktadır. Bugüne kadar merkezi idare ile mahalli idareler arasında kesin bir görev ayırımı yapılmasının gerekliliği genel bir kabul görmüş ve çeşitli araştırmalar yapılmış olmasına karşılık, değil görevlerin ayrı ayrı saptanması, böyle bir saptamaya esas olabilecek kriterlerde dahi bir görüş birliğine varılamamıştır.

Bu sistem karmaşası içerisinde başta 1580 sayılı Belediyeler Kanunu olmak üzere 37 ayrı Kanun, 2 tüzük ve bir Bakanlar Kurulu kararı ile, Belediye

İdarelerine 202 çeşit görev yüklenilmiş bulunmaktadır bu görevlerin sahalarına göre sınıflandırılması şu sonucu vermektedir.

1. Sağlık ve Sosyal Yardımlarla İlgili Görevler : 42 adet
2. Bayındırlıkla İlgili Görevler : 32 adet
3. Belde Esenliği İle İlgili Görevler : 52 adet
4. Kültür ve Eğitim İle İlgili Görevler : 15 adet
5. Tarımsal Görevler : 20 adet
6. Ulaştırma İle İlgili Görevler : 6 adet
7. Ekonomi İle İlgili Görevler : 29 adet
8. Çeşitli Görevler : 25 adet

Belediyelerin çeşitli yasalarla yükledikleri görevlerin çokluğu ve dağılımı yukarıda da belirtildiği gibi örneğin sağlık hizmetlerinde merkezi idare ile 1. görev ikilemelerine, bazı ekonomik hizmetlerde ise büyük ölçüde finansman sorununa dayalı olarak 2. görev boşluklarına neden olmaktadır.

### III. SORUNLARI ORTADAN KALDIRICI PLAN TEDBİRLERİ

Bütün bu sorunlar ve mahalli ihtiyaçların karşılanması ile kalkınma arasındaki ilişki gözönünde tutularak Ü.B.Y.K.P.'nda bunları çözümlemek üzere şu tedbirler öngörülmüştür (1).

— Kaynakların merkezi idari ile mahalli idareler ve mahalli idarelerin kendi aralarında görevlere uygun bölüşümünü sağlayacak bir **mali denkleştirme sistemi** kurularak bu sistem içinde mahalli idarelerin öz kaynakları ile Devlet paylarının cins, oran ve dağıtım şekli belli esaslara bağlanacaktır.

— Kanuni paylar dışındaki transferlerden oluşan mahalli idare yardım ve fonları dağılımı kurtararak, uzun vadeli projelerin gerçekleşmesine hizmet edecek **belli kriterlere bağlanarak tek elden yürütülecektir.**

— Hizmet karşılığı mahalli nitelikteki gelirlerin tümü, **mahalli idarelere bırakılarak**, bu gelir kaynaklarının kullanılmasında **azamî, ve asgari limitler tesbit edilerek** mahalli idarelere yetki tanınacaktır.

---

(1) Yeni Strateji ve Kalkınma Planı, Üçüncü Beş Yıl, 1973-77, Yayın No; DPT: 1272.

Önceden gelir sağlanmadıkça mahalli idarelere **ek hizmet ve külfet yük lenmeyecektir.**

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

#### **IV. MAHALLİ İDARELERİN FİNANSMANINDA SİSTEM ÖNERİSİ VE PLAN TEDBİRLERİ İLE İLİŞKİSİ**

##### **1. MAHALLİ İDARELERİN FİNANSMANINDA HİZMETLERİN DÜZENLENMESİ YAKLAŞIMI**

Görüldüğü üzere, III. ncü kısımda anılan tedbirler, mahalli idarelerin yerine getirmekle yükümlü oldukları olağan ve devamlı hizmetler ile olağanüstü işlemlerin Merkezi Hükümet ve Mahalli İdareler arasında **özel kanunlar ile** ve **Mali Denkleştirme düzeni içinde** düzenleneceği esasını getirmektedir. Buna göre, Mali Denkleştirme düzeni, hizmetlerin Bölüşülmesine ait ana prensibi ortaya koymuş bulunmaktadır. Bu prensip, mahalli idarelere ait hizmetlerin genel olarak veya bunların özelliklerine göre yeniden düzenlenmesini ve bu düzenlemenin **Kanunlara dayan- dırılmasını** gerektirmektedir.

Hizmetlerin bölüşümünün Kanunla yapılması prensibinin kabulündeki neden, bu bölüşümün idari ve mahalli tasarruflara meydan vermeksizin yapılmasının sağlanmasıdır. Bununla beraber Kanunlarla yapılacak bu bölüşüm, kesin ve donmuş nitelikte olmamalı, ihtiyaçların niteliği dikkate alınarak bölüşme düzenini tayin eden Kanunlarla mahalli idarelere kendi bünyelerine uygun tasarruf yetkisi tanınmalıdır (1).

##### **2. MAHALLİ İDARELERİN FİNANSMANINDA GELİRLERİN DÜZENLENMESİ YAKLAŞIMI**

Mali Denkleştirme Sistemi içinde Mahalli İdarelerin sorumluluk ve görevlerini ,buna bağlı olarak giderlerini disipline eder ve sisteme bağlarken, gelirler için de aynı disiplini ve sistemi gerçekleştirmek gerekmektedir. Çünkü, bugünkü uygulamada çeşitli vergi Kanunlarına göre çeşitli oranlarda pay verme yöntemi, gelirlerin kontrolünü güçleştiren ve merkezin tasarruflarına bağlı kılan bir durum yaratmaktadır.

---

(1) Mali Denkleştirme düzeninin hizmetlerin bölüşülmesine ait konuları tartışılırken, **Belediyeler Kanunu'nun** hizmetler bakımından bu çalışmalara paralel olarak yeniden ele alınması ve **illere ait yasaların** da mali denkleştirme düzeni ve anlayışı içinde yeniden düzenlenmesi zorunlu görülmektedir.

## A) PAYLARA İLİŞKİN YAKLAŞIM

Bu sakıncaları gidermek için, genel bütçeye giren devlet vergi hasılatından Mahalli İdareler için ayrılacak paylar, temel vergilerin yıllık hasılatı toplamı üzerinden belli bir oran ölçüsünde saptanmalıdır (1).

Merkezi Hükümetin Mahalli İdarelere Kanunen Transfer etmeğe mecbur oldukları fonlar, bütçe kısıtlamaları nedeni ile tam olarak gitmemektedir. Aslında bu fonların Mahalli İdarelere (Özellikle Balediyelere), tam olarak kanalize edilmesi gerekmektedir. Çünkü bugünkü durumda Mahalli İdarelerin (Özellikle Belediyelerin) vergi dışı kaynakları verimsizdir.

Örneğin, 1968-1971 yıllarında belediyelerin vergi gelirleri bütçe ile denklik gösterir iken (bütçe vergi gelirleri 1.362 milyon, kesin vergi gelirleri 1.342 milyon) vergi dışı gelirleri aynı denkliği göstermemiştir (Bütçe vergi dışı gelirleri 2.256 milyon kesin vergi dışı gelirleri 1.020 milyon)

(Milyon TL.)

BÜTÇE		KESİN H.		
Yıllar	Vergi G.	Vergi Dışı G.	Vergi G.	Vergi Dışı G.
1968	875.0	1.196.9	848.9	834.9
1969	1.066.5	1.391.3	939.2	864.7
1970	1.131.0	1.654.9	1.105.8	938.0
1971	1.361.7	2.256.3	1.342.1	1.020.0

Aynı şekilde İstanbul Belediyesi'nin de durumu tüm belediyelerin durumuna benzemektedir.

BÜTÇE		KESİN H.		
Yıllar	Vergi G.	Vergi Dışı G.	Vergi G.	Vergi Dışı G.
1968	179.1	480.5	236.5	207.9
1969	229.0	435.0	229.0	198.0
1970	271.0	554.0	249.0	194.0
1971	278.0	899.0	311.0	192.0

- (1) 1. Gelir Vergisi, 2. Kurumlar Vergisi, 3. Veraset ve İntikal Vergisi, 4. Motorlu kara Taşıtları Vergisi, Gider Vergileri 5. Dahilde Alınan İstihsal Vergisi, 6. Akaryakıt İstihsal Vergisi ve 7. Tekel Maddelerinden Alınan İstihsal Vergisi 8. Gümrük Vergisi (Belediye Payı Dahil), 9. Damga Vergileri ve 10. Emlâk Alım Vergisi.

1971 yılı için kesit analize gidildiğinde, tüm Belediyelerin;

— Gelir, Kurumlar Vergisi, Bina, Motorlu Kara Taşıtlar Akaryakıt, Gümrük ve Tekel Vergi hasılatları

Toplamı .....	719.502
— Diğer Vergi Gelirleri .....	<u>642.212</u>
(Bütçe) TOPLAM	1.361.714

olduğu görülmektedir.

Kesin hesabında da fon kaynağının 700 milyon civarında olduğu görülmektedir.

Aynı şekilde İstanbul Belediyesi'nin 1971 yılı için;

— Fon Kaynaklarının toplamı .....	99.500
— Diğer Vergi Kaynakları .....	<u>178.031</u>
TOPLAM	277.531

olduğu görülmektedir.

Kesin hesabında da fon kaynağının 100 milyon civarında kesinleştiği gözlenmiştir.

Yukarıdaki örnekler, Vergi Dışı Gelirlerin artırılması olanaklarının şimdilik imkânsız olduğunu göstermektedir. Belediye gelirleri Kanun Tasarısının da vergi dışı gelirleri artırmak için verimli kaynakları harekete geçireceğini zannetmiyoruz. O halde ortaya koyacağımız Mali Denkleştirme sistemi içinde fon yaratacak kaynaklara ağırlık vermemiz ve vergi dışı gelirlerin verimsizliğini kapatacak yeni imkânları devreye sokmamız gerekmektedir.

Mahalli idarelere aktarılacak fonun, temel vergilere uygulanacak belli bir oran ölçüsünde saptanmasının şart olduğunu daha önce belirtilmiştir. Acaba bu oran neye göre saptanmalıdır? Kanımızca bu oran, kamu hizmetlerinden ve kalkınmadan yapılacak refah fedakârlığını mahalli hizmetlerden edinilecek marjinal refah artışına eşitliyecek bir noktada saptanmalıdır. Bu oranın saptanmasında objektif kriterlere dayanmak güçtür. Bu, demokratik sistem içinde halkın tercihlerine, dolayısı ile siyasi iktidarın kararlarına bağımlı olacaktır. Kamu oyu mahalli hizmetlerin karşılanmasında kalkınma lehine fedakârlıkta bulunmaya ikna edilebildiği ve buna hazır olduğu ölçüde oranın düşürülmesi aksi takdirde oranın artırılması gerekecektir.

Bu tebliğimizde bu oranı ,belediyeler için yüzde 5, İl Özel İdareleri için yüzde 1,5 olarak hesaplamalarımıza yansıttık. Buna göre, 1971 yılında mali tevzin sistemi geçerli olsa idi, belediyelerin ve İl Özel İdarelerinin vergi payları ne olacaktır?

— Gelir Vergisi .....	9.584.286
— Kurumlar Vergisi .....	1.519.738
— Motorlu Kara Taşıtları V.....	104.536
— Veraset ve İntikâl V.....	95.557
— Dahilde Alınan İstihsal V.....	2.903.112
— Akaryakıt İstihsal Vergisi .....	1.063.600
— Tekel Vergisi .....	2.714.600
— Emlâk Alım Vergisi .....	634.138
— Gümrük Vergisi .....	1.806.604
— Damga Vergisi .....	1.200.187
TOPLAM	21.626.358
Belediye Hissesi %5 x21.626 =	1.081.318
İl Özel İdaresi %1,5x21.626 =	324.395
TOPLAM	1.405.713

#### B) BELEDİYE HİZMETLERİ İLE İLİŞKİLİ VERGİLER ÜZERİNDEN PAY YAKLAŞIMI

Mahalli idare sorumluluk ve mali kaynaklarının mali denkleştirme sistemi içinde düzenlenmesi önerilirken en önemli konulardan biri olarak mahalli idarelerin öz kaynaklarının artırılması konusuna önemle değinmek gerekir. Bu gün için bu olanak her ne kadar sınırlı görülmekte ise de, bu konularda araştırma yapmak yararlı olacaktır. Örneğin, Emlâk Vergisinin Belediye hudutları içinde tahsil edilen kısmından belediyeler payının yüzde 80'e çıkarılması ve geri kalan yüzde 20'ninde hazinece tarh ve tahsil masrafı karşılığı olarak bırakılması düşünülebilir.

Ayrıca, gayrimenkul kıymet artış vergisinin, işletme vergisinin ve Taşıtlar Alım Vergisinin yüzde 50'sinde özellik arzeden belediyelere transferi düşünülmelidir.

Kaldı ki, bu vergilere, Belediye hizmetlerinin gerçekleştirilmesinden doğan değer artışlarını yansıtacak bir yapı da kazandırılmalıdır.

Yukarıda değindiğimiz önerilerin, 1971 yılı itibarı ile hesaplamaları aşağıda gösterilmiştir.

a) Emlâk Vergisinin 1972 yılındaki tahsilât dağılımı şöyledir:

(1.000 TL.)	
— Bina .....	716.474
— Arsa .....	226.012
— Arazi .....	108.016
TOPLAM	<u>1.050.502</u>

Bu tahsilatın, arazi kısmının belediye hudutları dışında olduğu varsayıldığında, Bina+Arsa = 942.486 bin TL.ni belediyelere dağıtılacak emlâk vergisi matrahı olarak alabiliriz.

Belediye hissesi %80 = 753.990.000 TL.

b) Diğer vergilerden yüzde 50 paylar ise aşağıda gösterilmiştir. (1971 yılı)

(1.000 TL.)	
— Gayrimenkul Kıymet Artış V. ....	244.496
— İşletme Vergisi .....	311.553
— Taşıt Alım Vergisi .....	<u>247.984</u>
TOPLAM	804.033

Belediye Hissesi %50 = 402.000.000 TL.

### C. TOPLU DEĞERLENDİRME

Eski ve yeni sistem içinde Mahalli İdarelerin (Belediyelerin) gelirlerinin karşılaştırması aşağıda gösterilmiştir.

#### BELEDİYELER

(1.000 TL.)

	<u>ESKİ SİSTEM</u>	<u>YENİ SİSTEM</u>
1. FON GELİRLERİ	699.888	1.081.318 ..... (1)
2. DİĞER FON »	473.000	1.155.990 ..... (2,3)
3. DİĞER VERGİ »	642.212	642.212
4. VERGİ DIŞI G.	<u>1.020.000</u>	<u>1.020.000</u>
TOPLAM	2.835.100	3.899.520

FARK : 1.064.420

Yukarıdaki tablo incelendiğinde, fon gelirlerinde farkın Belediyeler lehine 380 milyon civarında olduğu görülmektedir. Ayrıca, diğer fon gelir-

jerinde ise belediyeler lehine 683 milyon (1) fazlalık olduğu kabaca hesaplanabilir (Merkezi hükümetin ise tahsilatı biraz artacaktır. Eski sistemde 246 milyon iken, şimdi 296 milyon, 50 milyon artış). Dolayısı ile, yeni sistemin, Merkezi hükümete yüklediği yük;

	(Milyon TL)
Fon Gelirlerinden .....	380
Diğer Fon Gelirlerinden .....	<u>402</u>
TOPLAM	782
Emlâk Vergisinden Kalan ...	50 -
	<u>732</u>

Not : (İl Özel İdarelerine merkezi hükümetten transferler (yardımlar hariç) 75 milyon civarında iken yeni sistemde 325 milyon olacaktır ki buda emlâk vergisi kaybını izale edici bir rol oynamaktadır. Emlâk Vergisi Payı 350 milyon civarında idi. Merkezi hükümete burdan yüklenecek yükünde 250 milyon civarında olduğu düşünülebilir).

Bu sonuçlara göre, merkezi hükümete yüklenen yük yeni sistemde yaklaşık 1 milyar TL. olmaktadır.

#### D. FONLARIN DAĞITIMI

Mahalli idarelere ayrılacak fonların dağıtımı konusu da disipline gerek göstermektedir. Özellikle büyük mahalli idarelerin (belediyelerin) ekonomik faaliyetlerin yoğunluğu nedeniyle daha hızla artan ihtiyaçlarını karşılayabilmek için nüfus esasının ötesinde vergi ödeme gücü ve özelliklerin gözönünde tutulması gerekmektedir.

1968-1971 yılları arasında, belediye gelirlerinin, mahalli idare gelirleri içindeki payı çok az yükselmekte birlikte, İstanbul belediyesinin mahalli idare gelirleri içindeki payı düşüş göstermektedir.

	<u>Belediye G./Mahalli İdare Gelirleri</u>	<u>İstanbul Bel. G./Mahalli İdare Gelirleri</u>
1968	%56	%15
1969	%58	%13
1970	%61	%13
1971	%61	%12

- (1) Emlâk Vergisi hasılatının %45 Belediye hissesi idi  $1.050.500 \times 45 = 473$  milyon (eski sistem) Yeni sistem  $10.156 - 473 = 683$  milyon (683 milyonu emlâk vergisi, 403 milyonu diğerleri).



Ayrıca, İstanbul belediyesinin gelirleri de tüm belediye gelirleri içinde yıllar itibariyle düşme göstermiştir.

(1968 için %26, 1969 için %24, 1970 için %22, 1971 için %21). Oysa İstanbul bölgesinin vergi ödeme gücü ortalama %35 civarındadır (1).

Yukarıdaki bilgiler de gösteriyor ki, büyük belediyeler bugünkü dağıtım sisteminde anlamlı bir pay alamıyorlar.

1971 yılında merkezi hükümetten belediyelere kanalize edilen vergi fonları 700 milyon civarındadır. Bunun %14'ü (100 milyon TL civarı) İstanbul belediyesine aktarılmıştır. Bu aktarma işleminde dikkate alınan tek esas «nüfus esasıdır».

Mali denkleştirme sistemi içinde, «nüfus esası» yanında «vergi ödeme gücü» esasının da dikkate alınması gerekecektir.

Örneğin, 1971 yılında mali denkleştirme sistemi içine dahil eliden vergilerin toplamının %37'si İstanbul'dan elde edilmiştir. Ayrıca Emlâk Vergisinde %37'si yine İstanbul'dan tahsis edilmektedir.

1971 yılında, Mali denkleştirme sistemine göre elde edilebilecek olan 1.081 milyon belediyeler fonunun, nüfus ve vergi ödeme gücü esasları birlikte dikkate alındığında ( $1.081 \times 26 / 100 = 280$  milyon) (2) civarında bir fonun İstanbul belediyesine kanalize edilmesi gerekecektir.

Ayrıca Emlâk Vergisinden (belediye hudutları içinde kalan kısmından) belediye hissesi olan (%80) yüzdeninde bu esasa göre dağıtılacağı varsayıldığında, ( $754 \times 26 / 100 = 196$  milyon TL.), İstanbul belediyesine cem'an 476 milyon TL.'lık bir fonun kanalize edileceği hesaplanabilir.

Ayrıca, diğer fon kalemlerinden elde edilen 402 milyon TL'nin, belediyelerin özelliklerine göre dağıtımını esası ile desteklendiğinde ve İstanbul belediyesine kanalize edilecek bu fonun 135 milyon TL. (3) olduğu

- 
- (1) Mali tevzin sistemi içindeki vergilerde %37, gayrimenkul kıymet artışı vergisinde %39, işletme Vergisinde %36, Taahhüt Alımı Vergisinde %25.
- (2)  $\%14 + \%37 = \%51 / 2 = \%26$  (%60's4 nüfus esasına göre ve %40'da vergi ödeme gücüne göre hesaplandığından 251 milyon görülür).
- (3) —Gayrimenkul Kıymet Tutarı V. 122 milyon %39=48 milyon TL.  
—İşletme Vergisi 156 » %36=56 » »  
—Taahhüt Alım Vergisi 124 » %24=31 » »
- TOPLAM 135 Milyon TL,

hesaplandığında cem'an , $(476+135 = 611$  milyon TL) bir fonun İstanbul belediyesine kanalize edilebileceği görülebilir.

	1971 yılı eski, yeni sistem karşılaştırması (Milyon)TL	
	<u>Eski</u>	<u>Yeni</u>
Fon Kaynaklar Toplamı	100	611
Diğer Vergi Kaynakları	178	178
Vergi Dışı Gelirleri	<u>192</u>	<u>192</u>
TOPLAM	470	981
FARK = 510		1 Milyar

Not : 1974 yılı İstanbul bütçe gelirleri içinde fon gelirleri toplamı (259 milyondur). Yeni sistemde bu fon (1971 yılı için) 611 milyon TL. dahi, yeni sistemin gelir artırıcı yönü burada bütün açıklığı ile görülmektedir.

#### E. ÖDENEKLERİN TAM YANSIMASI (1).

Bu sistemin halen uygulanan sistemin sakıncalı yönlerini giderebilmesi için payların bütçeden ayrılması esası benimsenirken ayrılacak ödeneklerin bu payların altına düşmemesi ilkesine uyum titizlikle gözetilmelidir.

Belediyelerin bütçe ve kesin hesaplarının karşılaştırılmasında aşağıdaki oranlar elde edilmiştir.

	<u>Belediyeler Kesin H.</u>	<u>İstanbul Belediyesi K. H.</u>
	Belediyeler Bütçe H.	» » Bütçe H.
1968	%81	%67
1969	%74	%52
1970	%73	%38
1971	%65	%38

Bu oran bize iki şey göstermektedir.

a) Gerek tüm belediyeler, gerek İstanbul belediyesinin beklediği ile eline geçen gelirlerinde eksiklikler mevcuttur.

b) Bu eksiklikler giderek artmaktadır.

(1) Fazla bilgi için Bkz. TEOMAN YAYIN «Merkezi Hükümet ile Mahalli İdareler arasındaki Mali İlişkiler» 1971, s. 61 ve son şema.

Bunun giderilmesi için, mali denkleştirme sistemi içinde ayrılacak ödenekler, «sui generis» bir mahiyet taşımalı, bu karakteriyle diğer ödeneklerden bazı farklılıklar arzetmelidir. Ödenek esasına gidilmekle beraber pay ayırma usulu, tahsis edilen fiskal hasılat esasına dayandırılmalıdır. Bu da yıl sonunda yapılacak düzeltmelerle temin edilmelidir. O takdirde büyük ödenek farkları ortadan kaldırılmış olacaktır.

#### F. İLLER BANKASI SORUNU

Devlet gelirlerinden ayrılan payların mahalli idarelere dağıtımında İller Bankası'nın fonksiyonlarının bu yeni disiplin içinde yeniden gözden geçirilmesi ve sisteme uyumunun sağlanması zorunludur (1).

#### G. YARDIMLAR

Öte yandan zaman zaman merkezden mahalli idarelere yardım yapılması kaçınılmaz görülmektedir. Ancak, bugün yardımların yapılmasındaki sakıncaları ortadan kaldıracak bir düzenleme gerekmektedir. Özellikle mahalli idarelerin özerkliğini zedeleyecek ve yardımların kötü kullanımını gerektirecek uygulamalardan kaçınılması esas olmalıdır. Bu nedenle, yardımların verilmesini, belirli ilkelere bağlamak yararlı görülmektedir. Bu 1. büyük kentlerin yapımından kaçınılmayacakları görevlerin belirlenmesi, 2. ayrıca sanayinin yurt düzeyine yaygınlaştırılması amacına hizmet biçiminde düşünülebilir.

#### V. SONUÇ

Mahalli İdarelerin sorunlarını çözmek üzere, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında öngörülen tedbirlerin içeren bir sistem değişikliği, bugün için kaçınılmaz görülmektedir. Böyle bir arayış içinde hazırlanan bu tebliğin odak noktasını, 1966 yılında Maliye Bakanlığında hazırlanıp daha sonra kadük olan «Mali Denkleştirme Kanun Tasarısı» teşkil etmiştir.

Mali Denkleştirme sistemi; Türkiye'ye özgü yeni bir mali düzen getirebilecek nitelikte bulunmaktadır.

Kamu giderlerinin eski yıllar ile karşılaştırılmayacak derecede bir artış göstermesi, kamu giderlerini karşılayacak kamu gelirlerinin genel olarak müşterek ve tek bir kaynaktan (yani milli gelirden) sağlanması, gelirlerin merkezileşme hareketi içinde bulunması, mahalli idareler tarafından görülen önemli bir takım hizmetlerin gün geçtikçe mahalli plandan milli plana intikal etmesi gibi nedenlerin kamu maliyesinin merkezileşmesi

(1) Bkz. «Mali Denkleştirme Kanun Tasarısı» s. 4.

yolunda yaptıkları basınç (büyük bütçenin çekim gücü) «Belediye Özerkliği» meselesinin mali denkleştirme çerçevesi içinde yeniden ele alınmasının şart olduğunu göstermektedir.

Bu sistemde Belediyeler, nisbeten verimli bir kaç otonom vergi ile teçhiz edilmekte ayrıca bu idarelere Devlet fonundan gerekli paylar verilmekte ve yardımlar yapılmakta ve bu suretle Belediyelerin bir takım hizmetleri bizzat yerine getirmelerine imkân verilmekte, böylelikle de Belediyenin mali bağımsızlıklarını büsbütün kaybetmelerinin önüne geçilmektedir. Belediyelerin mali bakımdan organizasyonunda ademi merkezietten merkeziyete doğru olan hareketin, merkezileşme eğilimi ve tazyiki karşısında, nerede ve hangi kademede duracağını kesin olarak tayin etmeye imkân olmamakla beraber zamanımızın demokratik rejimi ve anlayışı içinde en uygun sistemin «karma sistemli mali denkleştirme» olduğunda şüphe yoktur. Bu nedenle, mahalli maliyenin mali denkleştirme düzeni içinde karma sistem anlayışına göre islahı ve organize edilmesi, en mantıklı ve realist yol olacaktır.

Konu dikkatle tetkik edildiğinde, 1. bu sistemin merkezi hükümete yükliyeceği yükün çok olmadığı, 2. artan gelirler oranında mahalli idarelerin pay aldığı, 3. dağıtımda adaletin sağladığı, 4. yardımların bir bütün içinde düzenlendiği, 5. ödenek sistemi ve 6. İller Bankası'nın ortaya çıkardığı sorunların giderildiği görülmektedir.

Ayrıca bu sistem içinde, yeni vergiler ihdası yerine, vergi matrahlarının iyileştirilmesinin daha anlamlı olabileceğide düşünülmektedir.