

BELEDİYE
Maliyesinin Reformu

1961

353.2
A42

353.2

A42

MALİYE BAKANLIĞI
MALİYE TETKİK KURULU NEŞRİYATI № 1961 — 109

Belediye Maliyesinin Reformu

ALİ ALAYBEK

Maliye Bakanlığı
Müşavir Hesap Uzmanı

Istanbul, Eylül 1959

MALİYE BAKANLIĞI Kütüphanesi	
Konu No	353.2 A42
Demirbaş	23213
Giriş Tarihi	4-7-2002

Damga Matbaası
1961

Maliye Bakanlığı

	<u>Sahife</u>
2 — Belediye masraf sisteminin reformu	48
a - Hizmetlerin bölüşülmesi	48
b - İdarî reform	51
3 — Belediye gelir sistemimizin tenkidi	52
a - Devlet vergi reformları dışında kalan belediye gelir sistemimiz	52
b - Belediye gelirleri kanunu	53
c - Metodda vuzuhsuzluk	54
d - Terminolojide vuzuhsuzluk	55
e - Vergi ve harçların çokluğu ve dağılımı	56
f - Düşük randımanlı vergiler	57
g - Vasıtasız ve mükerrer vergiler	58
4 — Sübvansiyon sistemimizin tenkidi	59
5 — Belediye gelir sisteminin reformu hakkındaki tekliflerimiz	62
a - Malî tevzin plânı	62
b - Yeni belediye vergi ve harçlar sistemi	63
c - Yeni belediye vergi ve harçlar kanunu	65
d - Vergilerin tatbikatı	65
6 — Yeni sübvansiyon sistemi	66
7 — Özel idareler meselesi	68

II - Teklif ettiğimiz özel belediye vergileri

1 — Arazi vergisi	73
2 — Bina vergisi	74
a - Bina vergisinin tek vergi olarak yeniden tedvini	74
b - Verginin matrahı ve nisbeti	76
c - Genel tahrir ve kira blokajı meseleleri	79
3 — İşletme vergisi	82
a - Modern ve verimli bir belediye gelir sisteminin, işletme vergisi olmaksızın, tesisi imkânsızdır	82
b - İşletme vergisi, umumî vergi sistemimizi tamamlayan âdil bir mükellefiyet olacaktır	83
c - İşletme vergisi muzaaf bir mükellefiyet tesiri icra etmeyecektir	84
d - İşletme vergisinin tatbikatı nisbeten kolay olacaktır	84

e - İşletme vergisi dağınık bir takım mükellefiyet- lerin kalkmasına imkân verecektir	84
4 — Değer artışı vergisi	88
5 — Eğlence vergisi	91
6 — Müşterek bahis vergisi ve reklâm vergisi	93

III - İstanbul maliyesinin ıslâhı

1 — İstanbulun malî durumu	96
2 — İstanbul maliyesinin ıslâhı	100
3 — İstanbulun amenajmanı	101
a — Şehrin amenajmanını icap ettiren sebepler	102
b — Alınması gereken tedbirler	103
4 — İstanbul Kalkınma Bankası	106
a — Bankanın ihdasını icap ettiren sebepler	106
b — İstanbul Kalkınma Bankasının statüsü	108
5 — Âcil tedbirler	115
6 — İleri sürülen diğer tedbirlerin münakaşası	117
a — Zam ve âyarlamalar	117
b — Yeni vergiler ihdası	119

Ö N S Ö Z

Belediye finansı, muasır cemiyet hayatında, şehirleşme hareketinin gelişmesi ve şehir hayatının, maddi ve manevi yönlerden kesifleşmesi neticesinde, âmme maliyesinin en önemli mevzularından biri olmuştur.

Memleketimizin içtimai ve iktisadi bünyesinde vukua gelmekte olan derin tahavvül, bizde de, mahallî maliyeyi milli bir dâva olarak ön plâna çıkarmıştır.

Başta İstanbul olmak üzere, bilhassa büyük şehirlerimizde imar ve kalkınma hareketi ve bu bakımdan karşılaşılan maddi güçlükler, bu dâvanın, zamanımızın anlayış ve şartlarına göre, yeniden ele alınarak, müsbet ve rasyonel bir hal suretine bağlanmasını zarurî kılmaktadır.

Memleketimizde, bu hususta, şimdilik hâkim olan temayüle göre, mahallî finans mevzuu, daha ziyade İstanbulun maruz bulunduğu mali müzayakanın tesirile, belediye gelirlerini, bir takım zam ve ayarlamalarla, arttırmağa matuf, mücerret bir fiskal mesele olarak mütalâa edilmektedir.

Biz ise, etüdümüzde etraflı bir surette izahına çalıştığımız gibi, bu önemli dâvanın, palyatif tedbirlerle değil, ancak ilmi görüşü memleketimizin realitesile telif eden, umumî ve radikal bir reform çerçevesi içinde, çözülebileceğine. palyatif tedbirlerin, geciktirici ve uyuşturucu tesirleriyle ancak makûs neticeler vereceğine inanmaktayız.

Bu ana fikirden hareketle, etüdümüz, "umumi görüşler," ve "reform hakkındaki tekliflerimiz," olmak üzere, iki kısımda hazırlanmıştır.

Etüdün birinci kısmında, mahallî finansın "mali tevzin," anlayışına göre, nazari ve umumî cepheden tetkik ve münakaşası yapılmıştır.

Bu münasebetle şu noktayı kaydedelim ki, âmme maliyesinin önemli bir sektörünü teşkil etmesine rağmen, mahallî finans, Batıda da, nazari yönden, lâyük olduğu ehemmiyetle incelenmiş değildir. Batı Devletlerinde bu sahada müşahede edilen gelişmeler, daha ziyade fiili reformlarla tahakkuk etmiştir.

Bizde ise, itiraf etmek lâzımdır ki, Prof Reuter'in değerli, fakat eskimiş bir eseri dışında, mahalli finans meselesi, nazariyatta en ziyade ihmal edilmiş olan mevzulardan biridir.

Bu sebepten dolayı, dâvanın ilmi münakaşasında, Batıdaki temayül-lerden faydalanmakla beraber, kısmen de kendi görüş ve araştırmalarımızla bir senteze varmağa çalıştık.

Etüdün ikinci kısmı, az evvel işaret ettiğimiz gibi, reform hakkındaki tekliflerimize tahsis edilmiştir.

Etüdün bu kısmında, mevzu, kendi şartlarımız bakımından ele alınmış, şimdiki mahalli finans nizamımız ve bilhassa bunun mihverini teşkil eden belediye gelirleri sistemimiz, tenkidi bir nazarla incelenmiş ve bu sahada tahakkuk ettirilmesi gereken reform hakkındaki görüş ve tekliflerimiz izah edilmiştir.

İkinci kısmın sonunda, İstanbula ait bir fasıl ayrılmış ve İstanbul belediyesinin bugünkü mali durumu üzerinde kısa bir tahlil yapıldıktan sonra, İstanbul maliyesinin, umumi ve hususi tedbirler yönünden ne suretle ıslâh edilebileceği hakkındaki düşüncelerimiz açıklanmıştır.

Etüdümüz yukarıki esaslar dairesinde hazırlanırken, mahalli maliye ile olan sıkı münasebeti gözönünde tutularak, büyük şehirlerin amenajmanı meselesi üzerinde de, birinci kısımda umumi surette, ikinci kısımda da, İstanbulun durumu bakımından ayrıca durulmuştur.

Bu çalışmamızın, bazı noksanları bulunduğunu kabul etmekle beraber, mahalli maliyemizin zamanımızın telâkki ve icaplarına göre yeniden inşa-ında, faydalı olacağını ümit ederiz.

Belediye Maliyesinin Reformu

BİRİNCİ KISIM

Umumî Görüşler

I — Malî tevzîn ve hizmetlerin bölüşülmesi

1 — Âmme masraflarının artışı ve Belediye masrafları

Yaşadığımız çağı malî sahada karakterize eden en önemli hadise, âmme masraflarının durmadan artması temayülüdür.

20 nci asrın başlarına kadar, ileri Batı Devletlerinde, millî gelirden âmme masraflarına ayrılan pay, şimdiki ölçülerle kıyaslanamıyacak derecede, cüz'î ve mütevazî nisbetlerde bulunmuştur. Birinci dünya harbi ve onu takip eden devrelerde ki, âmme masraflarının millî gelire nisbeti birdenbire yükselmeğe başlamış (en düşük nisbet Amerika Birleşik Devletlerinde, en yüksek İngilterede olmak üzere) % 25 - 40 seviyesine ulaşmıştır.

Âmme masraflarının artışı, iktisaden kalkınma hareketi içinde olan az gelişmiş memleketlerin de ana problemi mahiyetini almıştır.

Çağımızın, bilindiği gibi, büyük dâvalarından birini, belki en büyük dâvasını, az gelişmiş memleketlerin kalkınma yolunda, diğer bir deyişle, sosyal ve ekonomik gerilikten, kısaca fakirlikten kurtularak refah seviyelerini yükseltme yolunda, giriştikleri hayatî mücadele teşkil eder.

Az gelişmiş memleketlerin bu kalkınma dâvası da, iktisadî - malî bakımdan mâna ve ifadesini, millî gelirin gelişmesinde, bununla irtibatlı olarak da, âmme masrafları ve âmme varidatı ile millî gelir arasındaki münasebetlerde bulur.

Müterakkî Devletlerle aralarındaki mesafeyi tedricen kapatabilmek için, az gelişmiş memleketler millî gelirlerini daha sür'atle arttırmak zorundadırlar. (1)

(1) Millî gelir artışı, nüfus başına düşen reel millî gelir artışı mânasında kullanılmıştır.

Millî gelirin artışı, bilindiği gibi, bir yandan millî yatırım hacmine, öbür yandan da, bunun finansmanını sağlayan millî tasarrufa bağlıdır. Bu yönlerden ise, az gelişmiş memleketlerin iktisadî bünyeleri zayıf, malî güçleri yetersizdir. Bu sebeptendir ki, bu memleketlerde, yatırım ve yatırımın finansmanı mevzularında en önemli vazife Devlete tezettüp eder. Devlet bizzat geniş ölçüde yatırım yapacak, bunun finansmanı için lüzumlu olan fonları, dış yardımlar hariç, cebrî tasarruf yoluyla, yani esas itibarile vergi ile temin edecektir.

Bu kısa açıklama ile şunu belirtmek istiyoruz ki, bilhassa kalkınma hamlesi içinde olan az gelişmiş memleketler, âmme masraflarının millî gelire olan nisbetini mümkün olduğu kadar yüksek bir seviyede tutmak mecburiyetindedirler ki, bu da, kesif bir vergi gayreti "*effort fiscal*" ile kabil olur.

Şüphesiz az gelişmiş memleketlerde esasen düşük olan millî gelirden büyük bir kısmının âmme masraflarının finansmanında kullanılmak üzere çekilmesi, bu memleketler halkının katlanacakları malî külfet ve fedakârlığın çok ağır bir şekilde hissedilmesi neticesini doğurur. Ancak, bu memleketler iktisadî gerilik, yani fakirlikten gerçekten kurtulacaklarsa, bu yüke, bittabi içtimâî adalet ve hakkaniyet ölçüleri dahilinde, tahammül etmek zorundadırlar. (1)

Bu görüşün ışığı altında Türkiyede âmme masraflarının kısaca bir tahlilini yapalım:

(1) Az gelişmiş memleketler, şüphesiz, bu gayretlerinde, zengin devletler tarafından yapılacak iktisadî yardımlarla destekleneceklerdir.

Âmme masraflarının millî gelire nisbeti (1)

(Milyon lira olarak)

Yıllar	Devlet ve mülhak bütçeler (2)		Mahalli idareler		Umumi toplam	Millî gelir	%
1948	Devlet	1 244	Belediye	135	1 602	9 153	17.50
	Mülhak B.	76	Vilâyet	72			
		—	Köy	75			
	Toplam	1 320	Toplam	282			
1951	Devlet	1 580	Belediye	147	1 948	11 155	17.46
	Mülhak	73	Vilâyet	73			
		—	Köy	75			
	Toplam	1 653	Toplam	295			
1957	Devlet	4 006	Belediye	638	5 023	28 659	17.53
	Mülhak B.	138	Vilâyet	119			
		—	Köy	122			
	Toplam	4 144	Toplam	879			

Görüldüğü ki, Türkiyede âmme masraflarının millî gelire nisbeti % 17,5 raddesindedir ve bu nisbette aşağı yukarı 10 yıllık bir devre zarfında bir ilerleme kaydedilmemiş, nisbet sabit kalmıştır.

Türkiyenin % 17,5 olan nisbeti Batı Devletlerinin % 25 - 40 nisbetleriyle kıyaslanırsa, neticenin memleketimiz için pek müsait sayılmayacağını kabul etmek lâzımgelir.

Hülâsa olarak diyebiliriz ki, Türkiye, âmme masraflarını, millî gelire kıyasla, arttırmak mecburiyetinde olan bir memlekettir. Bu da, enfilâsyona baş vurmadan, ancak vergi gayretinin aynı nisbette arttırılması mümkün olur. (3)

(1) Millî gelir istihsal âmilleri fiyatlarla gayrisıaffî millî hasıla mânasında alınmıştır.

(2) 1957 yılı ile tenazur temin etmek için evvelki senelerde mülhak bütçe ile idare edilen dâirelerden, Devlet Demiryolları, Devlet Deniz Yolları ve Limanları Genel Müdürlüğü ve P. T. T. ye ait rakamlar o yılların hesaplarından tenzil edilmiştir.

(3) Memleketimizde vergi gücünün ne suretle arttırılabileceği meselelerine "organik vergi reformu" etüdümüzde temas edilmiştir.

Bu mukaddemeden sonra, âmme masraflarının artışı karşısında Belediyelerin durumuna da kısaca temas edelim:

Derhal şu noktayı belirtelim ki, âmme masraflarının durmadan artması kanununa belediyeler de, belki daha büyük bir ölçüde, tâbi bulunurlar. Filhakika, bir yandan şehirleşme hareketinin gelişmesi ve şehirde yaşayan nüfusun sür'atle çoğalması, öbür yandan şehir halkının, sosyal, iktisadî ve kültürel ihtiyaçlarının kesifleşmesi ve nihayet şehirlerin, asrımızın icaplarına göre yeniden tanzimi hareketleri, şehirle ilgili umumî masrafların geniş ölçülerde artmasını intaç etmektedir. Bu masraf artışı, iktisadî, sosyal ve teknik gelişmenin bir tezahürü olduğu kadar, bir yandan da, halkın ve idarenin fikrî ve politik görüş ve davranışlarındaki tahavvülün de bir neticesidir.

Belediye masraflarının artışı, malî bir vakıa olmakla beraber, bu gelişmeyi, Devlet masraflarının artışında olduğu gibi, vuzuhla müşahade ve tesbit etmek mümkün değildir. Bunun sebebi, ileride izah edeceğimiz üzere, belediye masraflarının büyük bir kısmının mahallî plândan millî plâna intikal etmesinden, yani doğrudan doğruya Devlet tarafından deruhde edilmesinden ileri gelmektedir. Bu yüzdendir ki, hemen bütün Batı Devletlerinde belediye masraflarının âmme masrafları yekûnuna nazaran nisbeti bariz şekilde gerilemektedir.

En düşük seviyeyi İngilterede gösteren bu nisbet, İsviçrede % 25,2, Almanyada % 23, Kanadada % 16, Avusturyada % 14 raddelerindedir. (1)

Türkiyede belediye harcamalarının yekûn âmme giderlerine ve millî gelire olan nisbetleri ise şöyledir:

Yıl	Belediye masrafları (Milyon Lira)	Yekûn âmme masrafları (Milyon Lira)	Yekûn masraflara nisbet %	Millî gelir (Milyon lira)	Millî gelire nisbet %
1948	135	1 602	8,4	9.153	1,4
1951	147	1 948	7,5	11.155	1,3
1957	638	5 023	12,7	28.659	2,2

Görülüyor ki, Türkiyede, belediye masraflarının yekûn âmme masraflarına olan nisbeti 1948 e nazaran 1951 de cüz'i bir gerileme kaydet-

(1) 1952 yılına ait rakamlardır.

miş, 1957 de ise yüzde 50 artmıştır. Yalnız şunu unutmamak lâzımdır ki, son yıllarda vukua gelen bu artış ileride ayrıca tahlilini yapacağımız, İstanbulun bütçesi ile ilgili olup, belediyelerin özel kaynaklarına dayanan tabii ve umumî bir gelişmenin neticesi değildir.

2 — Âmme masraflarının finansman masrafları

Dış istikraz ve yardımlar bir yana bırakılırsa, âmme masraflarını karşılayan gelirleri, iktisadî bakımdan, esas itibarile iki kaynağa irca etmek mümkün olur: Millî gelir ve millî servet.

Adaletsiz ve sert bir “gizli vergileme” den başka bir şey olmayan enflasyonun da mesnedini binnetice millî gelir ve servet teşkil eder. Şu varki, sıhhatli bir malî nizam içinde aşırı enflasyonu, yani “para yaratmak” yolile sağlanan âmme gelirlerini, normal finansman vasıtaları arasında mütalâa etmek kabil olamaz.

Âmme maliyesinin başlıca iki kaynağından biri olan millî servete, âmme istikrazları dışında, fiskal bir mevzu olarak, umumî ve geniş ölçüde ancak harp zamanlarında, ya da büyük politik ve sosyal inkilâplar gibi fevkalâde hallerde baş vurulur. (1)

Normal bir fiskal sistem içinde servet üzerinden veya servetin intikalinde alınan vergilerin çoğu bilfiil gelirden, ancak ârizî ve istisnâî hallerde doğrudan doğruya servet üzerinden ödenirler. Kaldığı, bariz misalini, zamanımızın başlıca servet vergisini teşkil eden veraset vergisinde gördüğümüz gibi, bu kabil vergilerin muasır vergi sistemi içinde, sağladıkları hasılat, nazara alınmayacak derecede cüz’i bulunmaktadır. (Veraset vergisinin, yekûn fiskal hasılat içindeki payı, İngilterede % 4,5, Amerika Birleşik Devletleri ve Belçikada % 1,5, Almanyada binde 1,5, bizde de 1959 bütçesine göre, binde 3 den aşığıdır.)

- (1) Fevkalâde servet vergilerine misal olarak, Fransada 1945 yılında, “zenginleşme ve sermaye üzerine mevzu millî besanüt vergisini “impôt de solidarité nationale”, Belçikada keza aynı yılda fevkalâde kazanç vergisi ile birlikte tatbik mevkiine konan sermaye vergisini “impôt sur le capital”, Almanyada 1949 yılında içtimâî muvazaneyi yeniden tesis maksadile “ilk yardım vergisi” adile ihdas edilen ve sonra külfet tevzini vergisi adını alan “Lastenausgleichsabgabe” yi, aynı tarihte, para reformundan mütevellit farkların hazineye intikalini hedef tutan hususî vergileri, keza Almanyada sinâî kalkınmanın malî temelini teşkil eden, yatırım yardımını “Investitionshilfe” zikredebiliriz. Bütün bu vergiler, ödemeleri müteaddit senelere dağıtılmış olmakla beraber, bir defaya mahsus, ârizî ve istisnâî mükellefiyetlerdir.

Yukarıda zikredilen sebeplerle, zamanımızın malî sistemlerinde âmme masraflarını karşılayan temel kaynak olarak, sureti umumiyede, millî gelir alınmakta ve bu iki unsur arasında tesis edilen münasebet ve irtibata müsteniden “organik maliye nizamı” anlayışına varılmaktadır.

Bu anlayış dairesinde, âmme masraflarını, „Devletin, diğer bir tabirle merkezî hükûmetin ve mahallî idarelerin umumî masrafları olarak iki kısma ayırırsak, bunların kâffesinin binnetice aynı kaynaktan, yani malî gelirden çekilen fonlarla kapatıldığını görürüz.

3 — Malî tevzin

Malî tevzin, Almanca “*Finanzausgleich*” tâbirinin Türkçe karşılığıdır. Malî tevzin yerine “malî denkleşme”, “malî uyuşma veya uzlaşma” tâbirlerinin de kullanılması mümkündür. Fransızcada bu hususta “*Compromis fiscal*”, İngilizcede ise, “*Intergovernmental fiscal relations*” terimleri kullanılır.

Malî tevzin, malî, iktisadî, sosyal, idarî ve politik veçhelerile, memleketlere göre değişiklikler arz eden mudil bir problemdir. Gerek bu sebepten, gerek eskiden âmme masrafı, şimdiki ölçülere nazaran pek mahdut bulunduğu için, ötedenberi mevcut olan bu problem, maliye nazariyesi ve tatbikatında uzun zaman ithal edilmiş, âmme idareleri arasındaki münasebetlerle, daha ziyade âmme ve idare hukuku meşgul olmuştur.

Ancak, modern âmme maliyesinin tesisine başlandığı 20 nci asrın başlarındadır ki, malî tevzin aktüel, malî mevzular arasında, önemli yerini almağa başlamıştır.

Almanyada, birinci dünya harbini takip eden devrede (1922 de) malî tevzin tâbiri “*Albert Hansel*” in bu mevzua ait bir eserinde ilk defa kullanılmış, böylece malî literatüre girmiş ve 1923 yılında, vergilerin Devlet ile diğer âmme idareleri arasındaki bölüşülmesine mütedair olan kanuna “malî tevzin kanunu” adı verilmiştir.

Almanyayı takiben diğer Batı Devletleri de, malî tevzin meselesini, âmme maliyesinin en önemli konularından biri olarak ele almışlardır.

Bu kısa girizgâhtan sonra, malî tevzinden ilmi mânada ne anlaşıldığını açıklamaya çalışalım.

Malî tevzin, âmme hizmetleri görmek üzere ve âmme hukuku usulîeri dairesinde teşekkül etmiş olan âmme hükmi şahısları (devlet, vilâ-

yet, belediye gibi âmme idareleri) arasında, bir yandan hizmetlerin ve dolayısıyla bunların istilzam ettikleri masrafların, öbür yandan da bu masrafları karşılayan gelirlerin, muayyen esaslar dairesinde, sistematik bir tarzda bölüşülmesini ifade eden bir malî nizamdır.

Bu târiften anlaşılacağı üzere, malî tevzinin “hizmetin bölüşülmesi” ve “gelirin bölüşülmesi” olmak üzere iki veçhesi vardır. İleride malî tevzin bu yönlerden ayrı ayrı inceleneceği cihetle, burada bu malî nizamı yaratan âmiller üzerinde kısaca durmakla iktifa edeceğiz. Bu âmilleri 3 noktada toplamak mümkündür:

1. Âmme masraflarının artışı ve artan masrafları karşılayacak âmme varidatının müşterek ve tek bir kaynaktan, yani millî gelirden temin edilmesi,
2. Gelirlerin merkezîleşmesi (masif âmme gelirlerinin, bilhassa büyük vergilerin Devlete tahsis edilmesi).
3. Masrafların merkezîleşmesi (evvelce mahallî idareler tarafından görülen önemli bir takım hizmetlerin mahallî plândan millî plâna intikal etmesi).

Yukarıki faktörlerin, âmme maliyesinin merkezîleşmesi yolunda icrâ ettikleri tazyik “büyük bütçenin câzibe kuvveti” şeklinde de ifade edilmektedir. Zamanımızın şartları muvacehesinde önüne geçilmesi muhal olan bu merkezîleşme hareketi, belediyelerin bağımsızlığı, diğer bir tâbirle “belediye muhtariyeti” meselesinin malî tevzin çerçevesi içinde yeniden münakaşasına yol açmaktadır. Bu mevzu malî yönden 3 esasa göre mütalâa edilmektedir:

1 — *Bağımsızlık sistemi*: Bu sistem kendi kendini idare “*self government*”, “*Selbsverwaltung*” sistemidir. Bu sistemde belediyeler geniş bir hizmet sahasına malik olurlar ve gerek hizmetlerin ifasında, gerek bunların istilzam ettiği gelirlerin toplanmasında serbest hareket ederler.

Hemen şunu ilâve edelim ki, bağımsızlık sisteminin ifade ettiği tam malî muhtariyet, az evvel belirttiğimiz sebepler yüzünden, tatbik imkân ve kabiliyetini tamamen kaybetmiş olan, bu itibarla, zamanımızın iktisadî ve teknik gelişmesi karşısında anakronizm teşkil eden bir malî idare sistemidir.

2 — *Bağlılık sistemi*: Malî tabiiyet diyebileceğimiz bu sistemde, gelirler (bazı mahallî harçlar hariç) Devlet tarafından toplanmakta,

umumî bütçede temerküz etmekte ve hizmetlerin de kısmı âzamı doğrudan doğruya Devlet tarafından ifa olunmakta, geri kalan tamamen mahallî mahiyetteki bazı talî hizmetler için lüzumlu olan tahsisat Devlet tarafından belediyelere havale edilmektedir.

Bu sistemde, belediyeler malî yönden, “tâbi idareler”, diğer bir deyişle doğrudan doğruya Devlete bağlı “masraf yerleri” veya masraf servisleri halini alırlar.

Belediyeleri malî temelden tamamen mahrum bırakan bağıllık sistemi, batılı mânadaki demokrasi anlayışı ve demokrasinin icaplarıyla telâf edilemeyeceği cihetle, bu sisteminde, zamanımızın şartları muvacehesinde, mutlaka bir şekilde tatbiki bahis mevzuu olamaz.

3 — *Muhtelit sistem*: Bu sistemde, belediyeler bir kaç, nisbeten verimli, otonom vergi ile techiz edilmekte, ayrıca bu idarelere Devlet fonundan gerekli yardımlar yapılmakta ve bu suretle belediyelerin bir takım hizmetleri bizzat ifa etmelerine imkân verilmekte, bu sayede, belediyelerin malî istiklallerini büsbütün kaybetmelerinin önüne geçilmektedir.

Belediyelerin malî bakımdan organizasyonunda, ademi merkeziyetten merkeziyete doğru olan hareket ve cereyanın, merkezileşme temayülü ve tazyiki karşısında, nerede ve hangi safhada duracağını kesin olarak tâyin etmeğe imkân olmamakla beraber, zamanımızın şartlarına en uygun idare sisteminin muhtelit sistem olduğunda şüphe yoktur. Bu itibarla, belediye maliyesinin, malî tevzin nizamı içinde, bu sisteme göre Islâh ve organize edilmesi, bu dâvanın en mantıkî ve realist hal suretini teşkil eder.

Şu noktayı da belirtelim ki, malî tevzin, esasen muhtelit sistem içinde, bugünkü mânası ve ehemmiyeti ile, ortaya çıkmaktadır.

Malî tevzin meselesini, yukarıki izahatımızda, sadece Devlet ile belediyeler arasındaki münasebetler yönünden tetkik ettik. Filhakika, Federal Devletler hariç, malî tevzin, esas itibarile, Devlet ile komünler arasındaki münasebetlere taallük eden bir meseledir. Vilâyetler (departmanlar), malî fonksiyonları itibarile gittikçe gerilemekte bulduklarına, hatta bu âmme idarelerinin, ileride izah edeceğimiz üzere, ayrı bir malî statüye malik olmalarının, zamanımızın şartları muvacehesinde bir mânası kalmadığına göre, malî tevzin yönünden bunların durumu üzerinde ayrıca durulmasında bir fayda mülâhaza edilmemektedir.

Malî tevzin Devlet - Belediye münasebetlerinde, “iki kademeli” denilen bir nizam şeklinde tecellî eder; diğer taraftan, bu mevzuda şakulî ve ufkî olmak üzere iki usulden bahsedilir. (1)

Şakulî tevzin, üst kademe ile alt kademe veya kademeler arasındaki malî münasebetlerin tanzimine taallûk eder. Ufkî tevzin ise, aynı kademede olan âmme idarelerinin (Belediyelerin) kendi aralarındaki malî münasebetlerin düzenlenmesi ile ilgilidir. (Meselâ malî takatları farklı olan belediyeler arasında müsavat tesisi maksadı ile, zengin belediyelerin fakir belediyelere, müşterek veya hususî fonlar kanalı ile, yardımda bulunmaları gibi.)

Yukarıki izahat ile şu hususu belirtmek istedik ki, Belediye finansı, kameralist zihniyet ve usuller dışında, 20 nci asrın mantığına uygun, rasyonel ve müsbet bir malî sistem olarak, ancak malî tevzin anlayışına göre kurulabilir.

4 — *Hizmetlerin bölüşülmesi*: İlmî bir mefhum olarak “hizmetlerin bölüşülmesi”, şehirlerde (Belediye hudutları içinde) yaşayan halkın çeşitli kolektif ihtiyaçlarını tatmin için ifası gereken umumî hizmetlerin, iki kademeli malî tevzin sistemi içinde, Devlet ile Belediyeler arasında taksimini ifade eder.

Hizmet, malî bir mevzu olarak masraf şeklinde tecellî ettiği cihetle, hizmet bölüşülmesi yerine doğrudan doğruya “masraf bölüşülmesi” tâbirî de kullanılabilir. (2)

Hizmet bölüşülmesinde, hangi hizmetlerin Devlet tarafından deruhte edileceği, hangilerinin Belediyelerin uhdesinde kalacağı hususunda kat’î ve umumî kaide ve ölçüler vazedilmesi bittabi mümkün değildir. Bu hâdise, rasyonel düşünüşten ziyade, değişen iktisadî ve teknik şartlara, sosyal telâkkilere ve nihayet mahallî idarelerin muhtariyeti hakkındaki hukukî görüşün tesirine tabi, tarihî tekâmülün bir neticesi olarak tezahür etmektedir. Böyle olmakla beraber, hizmet bölüşülmesindeki gelişmenin istikametini ve takip ettiği seyri ana hatlarıyla tesbit etmek kabildir.

(1) Malî tevzin Devlet-Belediye münasebetleri dışında Federal Devletlerde, merkezî Devlet (Federal Devlet) ile, Federe Devletler arasındaki malî münasebetlerin tanziminde de hususî bir önem arzeder.

(2) Bu husustaki Almanca terimler şöyledir: “Verteilung der Aufgaben” = hizmetlerin bölüşülmesi, “Lastenausgleich” = masrafların tevzini, Fransızcada ise şu terimler kullanılmaktadır. “Partage des compétences” ve “La Répartition des charges locals”.

Bu hususta göze çarpan vakıa, daha evvel belirttiğimiz gibi, “hizmetlerin merkezîleşmesi” temayülü, diğer bir ifade ile, şehir hayatı ile ilgili, önemli bir takım hizmetlerin doğrudan doğruya Devlet tarafından deruhte edilmesi, yani mahallî plândan millî plâna intikal etmesi keyfiyetidir.

Bu gelişmenin sebeplerini şu suretle özetleyebiliriz:

1 — Belediyeler, gittikçe genişliyen hizmet ve faaliyetlerin istilzam ettikleri masif masrafları gelirlerin merkezîleşmesi neticesi, kendi imkân ve vasıtaları ile karşılayacak bir durumdan çıkmaktadırlar.

2 — Münakale ve haberleşme vasıta ve sistemlerinin tekamülü bir memleketin muhtelif kısımları arasındaki mesafeleri bilfiil kısaltmakta, memleket parçalarını gittikçe birbirine daha ziyade yaklaştırmaktadır. Bu yüzden, evvelce lokal mahiyette telâkki edilmiş ve ona göre düzenlenmiş olan bir takım hizmetler, zamanımızın sıklaşan ve memleketin bütün parçalarını birbirine bağlayan münakale ve muhabere sistemi sayesinde millî bir önem ve karakter iktisap etmektedirler.

3 — Nüfusun artışı, daha hareketli ve seyyal bir hale gelmesi ve iktisadî hayatın kesifleşmesi de aynı neticeyi tevlit etmektedir.

4 — Münakale sisteminin gelişmesi ve nüfusun artışı sebeplerine ilâveten “şehir cazibesi” nin de tesirile, şehir hizmetlerinden, sadece o şehirde devamlı olarak ikamet eden ve prodüktif bir faaliyette bulunanlar değil, bunların dışında geniş bir halk kütlesi de doğrudan doğruya veya dolayısıyla istifade etmektedir.

5 — Teknik terakkiler, ihtisaslaşma ve rasyonel idare ve işletme usulleri, hizmetlerin “asgarî bir vüs’at” a göre organize edilmelelerini zarurî kılmaktadır. Bu asgarî vüs’at ise, bir çok hallerde lokal ihtiyaçlarına göre değil, millî ölçülere göre taayyün etmektedir.

6 — Nihayet, 19 uncu asırda meçhul olan Devlet müdahaleciliği, esas itibarile, merkezî hükümet tarafından takip edilen iktisat, maliye ve sosyal politikalarla tahakkuk ettirilmektedir. Şehir hayatını da, çeşitli yönlerle ihata eden bu politik hareketlerin, çoğu hallerde, belediyelerin dağınık ve münferit teşebbüs ve faaliyetleriyle telifi mümkün olamaz.

Yukarıda, sebeplerini umumî hatları ile izah ettiğimiz hizmetlerin merkezîleşme temayülünü, muayyen hizmet sahalarına göre, daha müsahhas bir tarzda açıklayalım.

Sosyal alanda, fakirlere, düşkünlere, yaşlılara, sakatlara yardım şeklinde başlamış ve işsizlik konusuna kadar yayılmış olan mahallî yardımlar, zamanımızın sosyal sigorta ve daha geniş bir ölçüde sosyal güvenlik nizamı içinde komünal karakterlerini kaybetmişler ve millî plânda tanzim ve idare edilen umumî müesseselerin geniş mevzuları içine alınmışlardır. Halâ belediyelerin bu konularda bazı faaliyetler göstermeğe devam etmeleri, bu sahadaki umumî gelişme karşısında, eskimiş itiyatların muhafazası endişesinden doğmaktadır. Meselâ bizde olduğu gibi, masraflarına iştirak suretile, mahallî idarelerin, iş bulma ve iş enformasyonu konularile ilgilenmelerini, aynı sebeple izah etmek mümkündür.

Sosyal yardım hizmetlerine en yakın olan sağlık işlerinde ve bilhassa hastahaneler konusunda da aynı merkezîleşme hareketini müşahede etmek mümkündür.

Eskiden vazifesi, daha ziyade şehir halkından evlerinde tedavi imkânını bulamayan fakir hastaların bakılmasına inhisar eden hastahaneler, yatak sayısı mahdut, küçük müesseseler şeklinde kurulur ve idare edilirler idi. Halbuki zamanımızın modern hastahaneleri, muazzam teknik teçhizata, çeşitli malzemeye, hususî lâboratuvarlara ihtiyaç gösteren, mütehasıs hekimlerden müteşekkil geniş bir kadro ile idare edilen ve yatak sayısı da gittikçe artmakta olan büyük üniteler halini almışlardır. Bu sebepler, yâni, bir yandan tıbbî ve fennî terakkiler öbür yandan da, rasyonel işletme mülâhazası, umumî hastahanelerin büyük müesseseler halinde tesis ve idare edilmelerini zarurî kılmakta, bu yüzden de lokal plândan millî plâna kaymalarına yol açmaktadır.

Umumî emniyet ve nizamla ilgili hizmetler sahasında da, şehir polisi ve trafik polisinin millîleştirilmesi yoluna gidildiği, bu konuda belediyelerin uhdesinde, daha ziyade mahallî kontrollerla (sıhhi, fennî, iktisadî kontrollerla) ilgili bir takım talî vazifelerin ve eski mahallî karakterini ve ehemmiyetini kaybetmekte olan itfaiyenin kaldığı müşahede edilmektedir.

Merkezîleşme temayülü, belediyelerin diğer önemli masraf mevzuları olan Nafia ve Eğitim sahalarında da kendisini hissettirmektedir.

Eskiden tâli ehemmiyette bulunan çağı mahallî yolların, hatta bu meyanda bazı köy yollarının dahi, nüfusun artışı ve seyyal bir hale gelmesi, münakale sisteminin ve inşaat tekniğinin tekâmülü neticesinde, devletleştirildiği müşahede edilmektedir.

Yalnız eğitim mevzuunda, merkezîleşme hareketinin nisbeten batî bir seyir takip ettiği, bilhassa ilk öğretimin umumiyetle mahallî plânda idaresine devam edildiği görülmektedir. Şu varki, bu sahada da mahallî idareler Devletin çeşitli teşvik ve yardımlarından faydalanmaktadırlar.

Şehir halkının, su, elektrik ve havagazı gibi mübrem ihtiyaçlarını temin eden ve hususî teşebbüs merhalesinden geçtikten sonra belediyelere intikal etmiş olan işletmelerin ve bunların yanında şehir münakale sisteminin de millîleştirilmesi yolunda bir hareket başlamış bulunmaktadır. Bu hareket, sağladıkları varidat itibarile belediye maliyesi için bilhassa önemli olan elektrik işletmelerinde belirli bir şekil almak istidadındadır. (1) Bunun başlıca sebebi, enerji istihsalinin şehir dışında büyük hidroelektrik ve termik santrallara, hatta bazı Batı Devletlerinde şimdiden atom santrallarına, intikal etmesinde, bu yüzden elektrikle ilgili şehir içi faaliyetlerin bir “tevzi hizmeti” mahiyetini almasında, bu şartlar muvacehesinde ise, elektrik işletmelerinin tevhid edilerek devlet elile idare edilmelerinin yegâne rasyonel ve mantıkî hal suretini teşkil etmesindedir. (2)

Bu bahse son vermeden önce, şu hususu bir kere daha belirtelim ki, yukarıda izahına çalıştığımız merkezîleşme ve millîleşme hareketi, Batılı Devletlerin hususiyetlerine göre, değişik ölçülerde tahakkuk etmektedir. Bahis mevzuu harekette en ileri gitmiş olan Devlet İngiltere, bu hareketin en ziyade dışında kalmış olanı da Amerika Birleşik Devletleridir.

İngilterede sosyal hizmetler, sıhhat işleri, hastahaneler, şehir polisi ve diğer bazı önemli âmme hizmetlerinden başka, ikinci dünya harbinden sonra münakale sisteminin millîleştirilmesi neticesinde, büyük şehirlerin mahallî münakale servisleri dahi belediyenin elinden alınarak, merkezî teşkilâta bağlanmıştır.

Yukarıki izahatı hülâsa etmek istersek diyebiliriz ki, hususî şartlara tabi olan Amerika hariç, şehir hayatı ile ilgili başlıca âmme hizmetlerinin mahallî plândan millî plâna yükselmeleri, önüne geçilmesi imkânsız bir vetire olarak gelişmektedir.

(1) Birke: der Finanzausgleich, Handbuch der Finanzwissenschaften II, sahife 761.

(2) Bu gelişmeğe misal olarak, Fransadaki Electricité de France (EDF) gösterilebilir. Bu teşekkül aynı zamanda trenlerin elektrifikasyonu ve atomik enerji santrallarının kurulması ile de meşgul olmaktadır.

Bu sebeple, belediye maliyesinin, malî tevzin sistemine göre, ıslâh ve tanziminde, hizmetlerin bölüşülmesindeki bu temayülü gözönünde tutmak suretile, Devlete ait ve Belediyeye terk edilecek olan hizmetlerin sarahatle tâyini iktiza eder.

Yukarıki esaslar dairesinde Devlet ile Belediye arasında, hizmetlerin bölüşülmesinde, mutabakat ve iş birliği tesis edilirken, belediyeye terk edilecek olan faaliyet sahasının büsbütün daralacağı sanılmamalıdır. Bu bölüşme sonunda, idarî hizmetlerden başka, şehrin temizliği gibi bir takım önemli mahallî hizmetler belediyelerin uhdelerinde kaldığı gibi, bunlara, şehir hayatının durmadan gelişmesi ile, kültür, sanat, istirahat ve eğlence mevzularında yenileri de eklenmektedir. Bu suretle, belediyeler, fillhakika daha derli toplu bir faaliyet sahası içinde, fakat bugünün icaplarına uygun olan yeni hüviyetlerle, daha verimli, muntazam ve yapıcı bir şekilde çalışma imkânı elde etmektedirler.

II — Gelirlerin bölüşülmesi

1 — Gelirlerin bölüşülmesinin mânası ve şumulü

İlmî bir mefhum olarak “gelirlerin bölüşülmesi” veya “gelir bölüşülmesi”, beledi hizmet ve faaliyetlerin istilzam ettikleri masrafları karşılayacak âmme gelirlerinin, iki kademeli malî tevzin sistemi içinde, Devlet ile Belediyeler arasında taksimini ifade eder.

Bir görüşe göre, malî tevzin nizamında, gelirin bölüşülmesi, hizmetlerin bölüşülmesine tekaddüm eden safha olarak kabul edilir. Bunun sebepleri, hizmetin gelire tâbi bulunması ve gelir bölüşülmesinin daha müsbet ve müşahhas bir şekilde tahakkuk ettirilmesi imkânıdır. Hatta bu sebeplerden dolayı, tanınmış bazı müellifler (*Gerloff, Yessen*) malî tevzini doğrudan doğruya gelirin bölüşülmesi mânasında anlamışlar ve formüle etmişlerdir.

Daha evvel belirttiğimiz üzere, gelir ile masraf arasındaki organik münasebet, diğer bir deyişle bu iki unsur arasındaki muvazâlik dolayısıyla, malî tevzin iki cepheli bir nizam olarak tezahür eder. Bu itibarla, bu nizamın iki unsuru arasında bir priorite aramak, hele hizmet bölüşülmesini ikinci plâna atmak, malî tevzin sisteminin ruhu ve mânasıyla

telif edilemez. Hatta, bahis mevzuu unsurlar arasında mutlaka bir tercih yapmak lâzımgelirse, klâsik nazariyeye sadık kalarak, önceliği hizmete vermek daha yerinde olur.

Gelirlerin bölüşülmesi meselesini esaslı bir surette tetkik ve izah edebilmek için, evvel emirde Devlet gelirlerinin ve bu kadro içinde hususile Devlet vergi sisteminin etraflı bir tahlilini yapmak iktiza eder. Bu etüdümüzün mevzuu böyle bir tahlile müsait bulunmadığı cihetle, meseleyi, daha ziyade belediyenin gelir kaynakları zaviyesinden incelemeğe çalışacağız.

Belediyenin gelir kaynaklarını, metodik bir tasnife göre, şu kategorilere ayırmak kabildir.

- Belediye vergileri,
- Harçlar ve harcamalara iştirakler,
- İşletme kârları,
- Devlet yardımları (sübvansyonlar),
- Fevkalâde kaynaklar.

Müteakip pragraflarda modern belediye gelir sistemini, malî tevzin açısından, yukarıki tasnife göre, sıra ile izah etmeğe çalışacağız. Bu izahatımızın sonunda anlaşılacağı gibi, belediyenin gelir kaynakları içinde en önemli olanları belediye vergileri ile devlet yardımlarıdır ve modern mahallî finans, gelir cephesinden, bu iki unsura istinat eden bir malî yapı olarak teşekkül etmektedir.

2 — Belediye vergileri

Belediye vergilerini, Batının belediye vergi sistemleri ve vergilerin bölüşülmesi bakımlarından olmak üzere iki noktadan tetkik edeceğiz.

a. *Batının belediye vergi sistemleri:*

Muasır belediye vergi sistemlerini üç tipe irca etmek mümkündür:

1. Tek vergi sistemi,
2. Reel vergiler sistemi,
3. Mahallî muamele vergisi ile tamamlanan muhtelit vergi sistemi.

Batıda "tek vergi" sistemini bilfiil tahakkuk ettirmiş olan Devlet İngilteredir. Filhakika İngilterede, korkunç derecede muğlak, vuzu-

suz ve teferruatlı bir halde bulunan mahallî vergicilik, birinci dünya harbini müteakip yapılan radikal ıslâhat neticesinde “*General Rate*” denilen tek vergiye irca edilmek suretile, en müttekâmil, en basit ve en rasyonel bir şekle ifrağ olunmuştur. Mahallî idarelerin “*General Rate*” dan başka fiskal kaynakları kalmamış, sadece bu verginin yanında mahdut sayıda bir kaç harç muhafaza edilmiştir.

“*General Rate*”, kullanılmıya salih gayrimenkullerin (emlâkin) kira değeri üzerine mevzu olan umumî, mahallî bir mükellefiyettir. Bu verginin mükellefleri, prensip itibarile, gayrimenkulü işgal edenler (gayrimenkul kiraya verilmiş ise, kiracılar) dır.

“*General Rate*” ın matrahı olan “kira değeri” iptidaları mahallî teşkilât tarafından tahmin ve tesbit edilir idi. Bu sahada yapılan büyük reformun devamı olarak, kira değerinin tahmin ve tesbiti vazifesi, 1950 yılından beri, Hazine Vekâletine bağlı fakat müstakil bir hüviyeti olan “*Inland Revenue*”, yani iç gelirler idaresine tevdi edilmiştir. Mezkûr idare, 5500 memur istihdam eden ve 14 bölge servisi ile 270 mahallî büroya ayrılan geniş bir teşkilât vücude getirmek suretile, kira değerlerinin, yeknesak esaslara göre, memleket ölçüsünde yeniden tahrir ve tesbitini yapmıştır.

Ziraate tahsis edilen arazi ve binalar “*General Rate*” dan müstesnadır. Ayrıca, sınaî tesisler, maden ocakları ve ulaştırma hizmetile ilgili gayrimenkuller de kısmen vergiden istisna edilmişlerdir. Bu suretile, “*General Rate*” esas itibarile kira üzerinden ödenen bir “ikamet vergisi”, İngilteredeki telâkkiye göre, bir “masraf vergisi” mahiyetini almaktadır.

İngiliz mahallî finansı, Devlet yardımları ile “*General Rate*” a istinat eden bir malî sistem olarak kurulmuştur. Bu sistemin temel kaidesini, vergi değil, Devlet yardımları teşkil eder. Mahallî masrafların bu yardımlarla kapatılamıyan kısmı “*General Rate*” ile karşılanır. Verginin nisbeti, bu esas dairesinde, mahallî idarelerin her yıla ait bütçelerile tesbit edilir ve umumiyetle yüksek bir seviyede bulunur.

İngilterede 1913 yılında mahallî vergilerin, Devlet vergileri hasılatına nisbeti % 45 radesinde idi. 1938 de bu nisbet % 24, 1955 de % 9 a düşmüştür. Bunun sebebi, bir yandan, daha evvel belirttiğimiz üzere, çoğu, önemli beledî hizmetlerin millileştirilmiş olması, öbür yandan da, gelir sisteminde vukua gelen bünye değişikliğidir.

Muasır vergi sistemlerinin diğeri bir tipi olarak gösterdiğimiz “reel vergiler sistemi” Almanların tesis ve tatbik ettikleri belediye vergileri sistemidir.

Almanyada 1893 de Prusya komünal vergilerinde başlayan ve büyük Devlet ve idare adamı “Miquel” e izafe edilen islâhat hareketi, 1936 da “Realsteuerreform” şeklinde bütün memlekete şâmil, umumî ve köklü bir reform mahiyetini almıştır. Kısa zamanda diğeri Avrupa Devletleri üzerinde de tesirini göstermekten halî kalmamış olan bu malî reform ile, reel vergiler denilen gayri şahsî mahiyetteki iki büyük vergi, “Grundsteuer” ile “Gewerbesteuer”, yani gayrimenkul vergisi (emlâk vergisi) ile ticaret vergisi (işletme vergisi) yeniden organize edilerek belediyelere tahsis olunmuş, böylece belediyeler, büyük Devlet vergileri derecesinde dğilse de, onlara yakın bir verimlilikte iki fiskal kaynakla techiz edilmişlerdir.

Bahis mevzuu iki mahallî verginin, Devlet vergilerinin yekûn hasılatına nisbeti % 17 raddesindedir. Bu vergilerden bilhassa işletme vergisinin yüksek verimliliği, diğeri taraftan da beledi hizmetlerin, Devlet ile belediyeler arasında bölüşülmesinde tatbik edilen müsbet ve realist usuller sayesinde, Alman belediyelerinin Devlet yardımlarına olan ihtiyaçları nisbeten mahdut ölçülerde kalmıştır.

Belediye vergiciliğinin üçüncü tipi olan muhtelit sisteme gelince, bu sistemi, diğeri belediye vergilerinin yanında tatbik edilen mahallî muamele vergisi karakterize eder. Bu sistemin uygulandığı memleketlerin başında Fransa gelir. Amerika Birleşik Devletlerinin de, son zamanlarda tatbikine başladıkları mahallî satış vergileriyle bu yola girdikleri müşahade olunmaktadır.

Birbirini takip eden reformlara rağmen, ileri, rasyonel ve müstakar bir vergi sistemi kuramamış olan Fransada, mahallî vergicilik de geri, karışık ve vuzuhsuz şeklini muhafaza etmektedir.

Fransız belediye vergi sisteminin, bizde olduğu gibi, kısmen harçlarla karışan çeşitli, müteferrik vergileri yanında, “*Taxes principales*” denilen esas vergileri şunlardır:

- Emlâk vergisi,
- İkamet vergisi,
- Patente,
- Mahallî muamele vergisi.

Emlâk vergisi, eskiden Devlete ait olup son yıllarda mahallî idarelere terk edilmiş olan arazi ve bina vergisidir.

İkamet vergisi (*Taxe d'habitation*), emlâk vergisinin yanında ikametgâhların kira değeri üzerinden alınan, kısmen şahsileştirilmiş bir reel vergidir. (1) Bu mükellefiyet, nazariyede, komünlerde ikamet eden şahısların, ikametgâhlarının ehemmiyeti ile ölçülen, vergi ödeme kabiliyetlerine göre, komünlerin ve departmanların masraflarına iştirak etmelerini istihdaf eder.

Kısmen şahsileştirilmiş olması dolayısıyla, ikamet vergisinde "asgarî kira istisnası" tatbik edildiği gibi, aile külfeti için de hususî indirimler kabul edilmiştir.

Bir bakıma İngilizlerin tek vergisi "*General Rate*" a benzeyen, Fransız ikamet vergisi, tatbikatta aynı neticeyi vermekten çok uzak bulunan verimsiz bir mükellefiyet olarak kalmıştır.

"*Patente*" a gelince, eskiden, iptidai bir ticaret ve sanat vergisi olarak Devlet tarafından tatbik edilen bu esas vergiden, belediyeler, emlâk vergisinde de olduğu gibi, munzam kesirler yolile istifade etmekte idiler. Devlet vergisi olarak ilga edilmesi üzerine "*patente*" munzam kesirleri dolayısıyla mahallî bir vergi olarak muhafaza edilmiştir. Bu durumda, munzam kesirler, verginin mefruz aslı "*principal fictif*" i üzerine mevzu bir "malî garabet" mahiyetini almıştır.

Yukarıda temas ettiğimiz üç verginin yanında, tatbik edilen mahallî muamele vergisine gelince, bu vergi keza eskiden bir Devlet vergisi olarak tatbik olunan umumî muamele vergisinin, "*Taxe locale sur le chiffre d'affaires*" adile mahallî plânda yaşatılan bir verginin kalıntısından ibarettir. Hemen şunu ilâve edelim ki, satışların hemen kâffesini ihata eden ve bu yüzden mutedil nisbetine rağmen yüksek bir varidat sağlayan (Pariste belediye gelirlerinin % 40 ı) bu mahallî muamele vergisinin, Devlet muamele vergileri sahasında yapılan bünyevî reform neticesinde ilgası kararlaştırılmış bulunmaktadır.

Fransız mahallî belediye sisteminin, yukarıda arz edilen perişanlığı ve karışıklığı bu sahada da cezrî bir reform ihtiyacını doğurmuştur. Bu bakımdan ileri sürülen teklifler ve derpiş olunan tedbirler, mahallî muamele vergisinin ilgasından başka, tarihî "*Patente*" ın "*Taxe professionnelle locale*" olarak, Almanyadaki gibi, müstakil bir işletme vergisi şeklinde tanzimi noktasında toplanmaktadır.

(1) Bu verginin kanunî adı "*Taxe mobilière*" dir.

Mahallî vergicilikte, reel vergilerin yanında muamele vergisini tatbik eden diğer bir memleket de Amerika Birleşik Devletleridir.

Birleşik Devletlerin esas mahallî vergisi "*Property Tax*" denilen tarihî servet vergisidir. (1) Ancak, zamanla bu vergi, global servet üzerinden alınan asıl karakterini kaybetmiş ve umumiyet itibarile, Avrupada olduğu gibi, gayrimenkuller üzerine mevzu bir emlak vergisi (arazi ve bina vergisi) mahiyetini ve şeklini iktisap etmiştir.

Diğer taraftan Amerikada "*Property Tax*" ın randımanı, belediyelerin artan ihtiyaçlarını karşılayacak bir inkişaf göstermediği, aksine, bu bakımdan gerilemekte olduğu için, bu vergi ile kapatılamayan mahallî masrafların, bir yandan satış vergileri, öbür yandan da Devletin sübvansiyonları ile karşılanması cihetine gidilmektedir.

Nevyork şehrinde belediye gelirlerinin % 85 ini "*Property Tax*" teşkil ederken, bu nisbet son yıllarda % 48 e düşülmüştür. Belediye vergisi olarak son zamanlarda "*sale tax*" yani satış vergisi adile tatbikine başlanmış olan mumele vergilerine gelince, bunlar esas itibarile perakende satış üzerine mevzu bulunmakla beraber, bazı hallerde, aynı zamanda toptan ticarete de şâmil bulunurlar.

Bahis mevzuu satış vergilerinin mevzuuna çoğu hallerde (Nevyork şehrinin satış vergisinde olduğu gibi), istihsal vasıtaları ve kömürden maada, elektrik, havagazı gibi mübrem ihtiyaç maddeleri de dahil bulunur.

Nisbetinin mutedil olmasına rağmen (% 1-3) satış vergisi, Nevyork şehrinin yekûn Belediye gelirlerinin % 20 sini teşkil etmektedir.

Muhtelit vergi sisteminden bahsederken, modern mahallî vergicilikte muamele vergisinin yeri olup olmadığı hususundaki görüşlerimizi açıklamayı faydalı bulmaktayız.

Mahallî vergiciliğin mânası, mahiyeti ve takip ettiği gelişme seyri gözönünde tutulursa, tipik bir Devlet vergisi olan muamele vergisinin lokal bir mükellefiyet olarak organize edilmesi ve tatbik olunmasının tamamen gayri ilmi, yersiz ve zorlama bir vergileme şekli olduğunu kabul etmek lâzımgelir.

(1) "*Property Tax*" evvelce, yalnız mahallî kolektiviteler bakımından değil, federasyon ve âza devletler plânında da Amerikanın en produktif vergisi idi. Hâlen tipik bir belediye vergisi olmuştur.

Avrupada Fransadan başka hemen hiç bir memlekette muamele vergisinin mahallî bir mükellefiyet olarak tatbiki ne denenmiş, ne de bahis mevzuu olmuştur. Fransada da, az evvel belirttiğimiz üzere, bu verginin ilk fırsatta ilga edilmesi kararlaştırılmış bulunmaktadır.

Birleşik Devletlere gelince, burada muamele vergisinin mahallî satış vergisi şeklinde tatbiki yoluna gidilmesini şu sebeplerle izah etmek mümkündür.

a - Birleşik Devletlerde, Avrupadaki mânası ve şumulile federal plânda bir mükellefiyet olarak muamele vergisi mevcut değildir ve mevcut olmamıştır. Esasen böyle bir mükellefiyetin tesisine, esas itibarile gelir vergisine istinat eden, federal vergi sisteminin bünyesi müsait bulunmaz. (Amerikada gelir vergisi ile kurumlar vergisinin yekûn fiskal hasılat içindeki payı % 80 i tecavüz eder.) Halbuki, Avrupa Devletlerinde çeşitli tatbik şekillerile, muamele vergisi, Devlet fiskal sisteminin taşıyıcı bir unsuru olarak gelir vergisi ile aynı hizada bulunmakta, hatta bazı Devletlerde (Fransada olduğu gibi) gelir vergisini de geçmiştir bulunmaktadır.

b - Birleşik Devletlerde elektrik ve havagazı gibi mevzulardan hususî istihlâk vergileri alınmaz.

c - Hizmetlerin bölüşülmesi bahsinde belirttiğimiz üzere, Birleşik Devletlerde önemli beledî hizmetlerin çoğu belediyelerin uhdesinde bırakılmıştır. Halbuki, Avrupada (İngiltere, Fransa, Almanya ilâh.) bu hizmetler Devlete intikal etmiş veya etmektedir.

Mahallî vergi sistemleri hakkındaki bu izahatımızı tamamlamak için Hollanda, Belçika ve İsviçrenin mahallî vergiciliğine de kısaca temas etmemiz faydalı olacaktır.

Hollanda'nın belediye gelir sistemi, esas itibarile, belediyeler fonu usulüne göre tanzim edilmiş, bu fon, 1952 de yapılan reformdan sonra şu kaynaklardan beslenmiştir.

1. Emlâk vergisinin aslı,
2. Şahsî vergi,
3. Umumî bütçeden yapılan sübvansiyon (bütçenin % 10 raddesinde).

Emlâk vergisi, kadastral gelir üzerine mevzu olan ve malsâhibi tarafından ödenen klâsik reel vergidir.

Şahsî vergi, "*Personele Belasting*" ikametgâh kirası ile ev eşyasının (Mobilyenin) değeri üzerine mevzu olup kiracılar tarafından tediye edilir. Matrahın esas unsuru olan icar bedeli, gerçek mikdarile hesaplanmakla beraber, bazı hallerde, emsaline nazaran tashiî edilir.

Holandada da bir aralık, Alman örneğine göre, tatbik edilmiş olan "işletme vergisi" ikinci dünya savaşı sonunda ilga edilmiştir.

Belçikaya gelince, bu memleketin, Fransız tesirine tabi kalmış olan, mahallî vergiciliği 1948 yılına kadar esas itibarile, Devlet vergileri üzerinden hesaplanan "munzam kesirlere" istinat ediyordu. 1948 de bu sahada yapılan reform neticesinde, yalnız emlak vergisi üzerinden alınan munzam kesirler muhafaza edilmiş, diğer bir takım vergiler doğrudan doğruya mahallî idarelere terk edilmiştir. Bu vergilerin içinde, bilhasa bir nevi işletme vergisi mahiyetinde olan "*Taxe industrielle*" dikkati çekmektedir. Bu mükellefiyet işletmelerin sarf ettikleri muharrik kuvvet (KWS) ve personele ödedikleri ücretlerin yıllık tutarı üzerinden hesaplanmaktadır.

İsviçrenin belediye vergiciliği esas itibarile, kantonların aldıkları gelir ve servet vergilerine yapılan zamlara istinat eder. Daha doğrusu bu mevzuda kantonal vergi ile komünal vergi birbirine karışmaktadır. Bazı şehirlerde belediyeye ait munzam vergi kantonal verginin % 55-60'ına baliğ olur.

Kantonal mükellefiyete bağlı olan belediye vergisi dışında, bazı şehirlerde, "*Taxe professionnelle fixe*" denilen bir meslek vergisi tatbik edilir. Mevzuunu ticarî ve sınaî faaliyetler teşkil eden bu vergi, mükellef sınıflarına göre maktu mikdarlara bağlanmıştır. Mükelleflerin hangi sınıfa dahil olacakları, işyeri kirası, iş hacmi, müstahdem sayısı ve işletme vasıtalarına göre tayin edilir.

Burada şu noktayı da kaydedelim ki, İngiliz tek vergi sistemi hariç olmak üzere, diğer mahallî vergi rejimlerinde, miktar ve neveleri memleketlere göre değişen bazı "talî vergiler" de tatbik edilmektedir. Çoğu hallerde harçlarla karışan ve mikdarı gittikçe azalmakta olan bu eskiden kalma, verimsiz küçük komünal vergilerin tamamen tasfiye edilmeleri yolunda kuvvetli bir cereyan mevcuttur. Derhal ilâve edelim ki, bu cereyana mukabil yeni bazı belediye vergilerinin doğmakta ve gelişmekte olduğu da müşahede olunmaktadır. Bunların başında "eğlence vergisi" ni, zikredebiliriz. Çoğu yerlerde, ilkin Devlet vergisi olarak

(müstakillen veya muamele vergisinin içinde) tatbikine başlandıktan sonra, mahallî karakteri dolayısıyla belediyelere intikal eden bu vergi, bir yandan verim kabiliyetinin yüksek olması, öbür yandan da tahsilindeki besatet dolayısıyla, modern belediye vergiciliğinin esas unsurları arasında yer alacak bir istidat göstermektedir. Aynı ehemmiyeti taşımamakla beraber, dikkati çeken diğer yeni bir vergi de “müşterek bahis vergisi” dir. Eğlence vergisine yakın olan bu mükellefiyetin de modern belediye vergiciliğinde tutunacağı söylenebilir. Nihayet iyi organize edilmek şartıyla, reklâm vergisinin de belediye fiskalitesi içinde muayyen bir yeri olacağını kabul etmek mümkündür.

b. Vergilerin bölüşülmesi:

Yukarıda vergi sistemi yönünden tetkik ettiğimiz belediye vergiciliğini, şimdi de vergilerin bölüşülmesi zaviyesinden incelemeğe devam edeceğiz. Tetkiklerimizi bu yönden yürütebilmek için, evvelâ, belediye vergilerini şöyle bir tasnife tabi tutmamız gerekmektedir:

1. Belediyenin özel vergileri,
2. Devletle aynı mevzudan alınan vergiler,
3. Munzam kesirler.

Belediyenin özel vergileri, ki bunlara muhtar “*autonome*” vergiler de denilir, yalnız belediyelere ait olan mahallî fiskal kaynaklardır. Bunları şu suretle sıralayabiliriz:

a. Emlâk vergisi:

Gayrimenkullerin (bina ve arazinin) kıymet veya iradları üzerine mevzu bulunan bu vergi, İngiltere hariç, Batı Devletlerinin kâffesinde tatbik edilen başlıca belediye vergilerinden biridir.

b. İkamet vergisi:

İkametgâhların kira değeri veya gerçek kira tutarı üzerinden alınan bu verginin örneklerini İngilterenin tek vergisi “*General Rate*” ile, Fransızların “*Taxe d’habitation*” u ve Holandada tatbik edilen şahsî vergi “*Personale Belasting*” teşkil ederler.

c. İşletme vergisi:

Objektif esaslara müsteniden ticarî ve sınaî işletmelerden (ve gezginci esnaftan) alınan bir meslek vergisidir. Bu verginin örneklerini de

Almanların, en önemli belediye vergisi olan “*Gewerbesteuer*” ı, Fransızların “*Patente*” ı ve Belçikada, İsviçrede ve İtalyada tatbik edilen benzeri meslek vergileri teşkil ederler.

d. Talî vergiler:

Bu vergilerin içinde, daha evvel belirttiğimiz gibi, modern belediye vergi sistemi içinde yeri olanlar, başta eğlence vergisi olmak üzere, müşterek bahis vergisi ve bir dereceye kadar reklâm vergisidir.

Bu gruba giren, bir takım eskimiş, küçük lokal vergiler daha vardır ki, bunlar, yine evvelce belirttiğimiz gibi, git gide tasfiye edilmektedirler.

e. Mahallî muamele vergisi:

Perakende ve bazen hem perakende hem toptan satışlar üzerinden alınan mahallî ölçüde yayılı muamele vergisidir. Bu mükellefiyete örnek olarak Amerika birleşik Devletlerinde tatbik edilen “*sale tax*” lar gösterilebilir. Fransada da, eski Devlet vergisinin bir kalıntısı olan “*Taxe locale*” da bir dereceye kadar bu mahiyette bir vergi olarak mütalâa edilebilir.

Daha evvel belirttiğimiz gibi, Fransa hariç, Avrupada, mahallî plân-da muamele vergisi tatbik edilmez.

Belediyelerin özel vergilerinden sonra gelen fiskal kaynaklarının ikinci grubunu, Devletle aynı mevzudan alınan vergiler teşkil ederler. Meselâ akaryakıttan alınan belediye vergisi gibi.

Hemen ilâve edelim ki, bu vergileme usulü, vuzuhsuz, irrasyonel, verginin organizasyonunda “hareket serbestisini” selb edici olduğu ve mükerrer vergilemenin mahzurlarını taşıdığı cihetle, modern vergi sistemi anlayışı ve tatbikatile bağdaşamaz. Bu sebeple, umumiyetle Batı Devletlerinde bu usulün tatbikinden tevakkî olunmaktadır. Bizde ise, elektrik, havagazı, nakliyet, yangın sigortası, telefon muhavereleri mevzularında olduğu gibi, bu vergileme usulü en geniş bir ölçüde uygulanmaktadır.

Belediyeleri, Devlet vergilerine tabi mevzuları ayrıca vergilemeye sevk etmiş olan âmil, artan mahallî masrafları, mutlaka kendi vasıtaları ile karşılamak gayret ve endişesidir. Halbuki, mahallî finansta, kendi kendini idare, diğer bir deyimle, “kendi kendine yeterlik” esasının tatbikine, zamanımızın iktisadî ve malî şartları muvacehesinde ne lüzum ne de imkân kalmış bulunmaktadır.

Aynı mevzuu dolambaçlı yollardan giderek mükerreren vergileyecek yerde, bir elden ve bir defada vergiye tabi tutmak ve devlet ile mahallî birlikler arasındaki malî münasebetleri, malî tevzin ve gelir bölüşülmesi esasına göre tanzim etmek, elbette daha mâkul, mantıkî ve pratik bir hal sureti teşkil eder.

Belediye vergilerinin tasnifinde üçüncü grup olarak “munzam kesirleri” göstermiş idik. Malî dilimize Fransızca “*centimes additionnels*” tâbirinin karşılığı olarak girmiş olan bu mefhumdan, devlete ait vergilerin asıllarına, belediyeler tarafından muayyen hadler dahilinde yapılan zam ve ilâveler anlaşılır. Tatbiki gayetle basit olmasına mukabil, aynı mevzudan vengi alma usulüne nazaran, daha iptidai ve mahzurlu olan bu vergileme şeklinin pek daralmış ölçüdeki tatbikatına, avrupada, sadece İtalyada ve Belçikanın “*imposition provinciale*” sisteminde tesadüf etmekteyiz. Amerikanın tamamen meçhulü olan bu vergileme usulü, Avrupada da, İtalya ve Belçikadan gayrı hiç bir memlekette tatbik edilmemektedir. Hatta, icat edildiği ve pek geniş bir tatbik sahası bulduğu Fransada dahi, bu usul bilfiil tamamen terk edilmiş bulunmaktadır. Vakıa daha evvel işaret ettiğimiz gibi, Fransada, “*patente*” üzerinden halâ munzam kesir şeklinde vergi alınmağa devam edilmektedir. Fakat “*patente*” in aslı ilga edildiği cihetle, munzam kesir, mefruz bir devlet vergisi “*principal fictif*” üzerinden hesaplanmakta, bu itibarla, kendiliğinden “esas vergi” mahiyetini almaktadır.

Yukarıki izahatın ışığı altında, vergilerin bölüşülmesi hususunda şu neticelere varırız:

1 — Modern belediye vergiciliği, belediyenin özel vergilerine istinat eden bir vengi nizamıdır. Bu vergi nizamında, devletle aynı mevzudan alınan vergilerin ve munzam kesirlerin yeri kalmamıştır.

2 — Belediyenin özel vergileri, emlak vergisi (bina ve arazi vergisi), ikamet vergisi, işletme vergisi ve bazı talî mahallî vergilerden ibarettir. Modern belediye fiskalitesi, bu vergilerden birine (İngiliz vergi sistemi), ya da bir kaçına müsteniden tesis edilir.

3 — Yukarıda saydığımız özel vergiler dışında, devlete ait vergilerden hiç birini, devletin elinden alıp mahallî kolektivitelere devir ve tahsis etmek varid olamaz. Gelirlerin santralizasyonunu icap ettiren şartlar, bu konuda tersine bir harekete im-

kân vermezler. Bu imkânsızlık, zamanımızın başlıca devlet vergileri gözönüne getirilirse, bütün vuzuhu ve kat'iyetile tezahür eder.

Modern vergicilik devresine girmiş olan memleketlerin başlıca fiskal kaynakları şunlardır:

- Gelir vergisi ve kurumlar vergisi,
- Muamele vergisi (veya bunun yerini alan vergi sistemleri), (1)
- Münferit istihlâk vergileri (başta tütün vergisi olmak üzere, alkollü içkiler vergisi, çay ve kahve vergisi, akaryakıt vergisi, kibrit vergisi, elektrik vergisi, nakliyat vergisi gibi), (2)
- Gümrük vergisi.

Bu vergilerin, bir yandan Devlet ölçüsünde sağladıkları ve bugünün şartlarına göre, Devletin asla müstağni kalamıyacağı külliyetli varidat, öbür yandan, bünyeleri ve teknikleri icabı, umumî ve yeknesak kaide, esas ve usullere göre tedvin, tanzim ve tatbik edilmelerindeki zaruret, nihayet, bu mükellefiyetlerle takip edilen iktisadî ve sosyal maksatlar, bu vergilerden, filhakika, hiç birinin malî plândan mahallî plâna indirilmesine imkân vermez. Bu hususta ters istikamette bir yolun tutulması, yaşadığımız devrin şartları muvacehesinde, ilmî, rasyonel ve pratik bir hareket tarzı olamaz. Bu imkânsızlık karşısında, olsa olsa Devlete ait bazı vergilerin bilhassa tütün, içkiler, akaryakıt, nakliyat gibi vergilerin, mevzuları üzerinden belediyelerin de ayrıca pay almaları düşünülebilirse de, bu takdirde, daha evvel belirttiğimiz mahzurları dolayısıyla, terk edilmiş olan çifte vergileme yoluna rücu edilmiş olur.

Yukarıda tadat ettiğimiz büyük vergilerin dışında kalan talî ehemmiyetteki Devlet vergilerinin de, meselâ veraset ve intikal vergisinin, gayrimenkul satış vergisinin (bizde tapu harcının), diğer faktörlerden sarfınazar, mücerret, umumî ve yeknesak esaslara göre tanzim ve tatbik edilmelerindeki zaruret dolayısıyla, keza müstakil mahallî vergiler olarak mütalâa edilmeleri kabil olamaz.

Şu halde, iki kademeli malî tevzin nizamı içinde, vergilerin bölüşülmesi yapılırken, gidilecek yegâne yol, belediyelere, yukarıda gösterdiğimiz özel vergiler sahasını terk etmek, çeşitli sebeplerle Devlete ait

(1) Fransadaki "Valeur ajoutée", bizdeki istihsal vergisi ile hizmet vergileri gibi.

(2) Bunlar kısmen muamele vergisi, yahut malî inhisarlar mevzuuna alınmış olabilirler.

veya intikal etmiş olan vergileri bu sahanın dışında bırakmaktır. Nitekim, daha evvel izah ettiğimiz üzere, Batı Devletlerinin, hemen kâffesinin, bu yoldan gittikleri görülmektedir.

Şu noktayı tekrar belirtelim ki, belediyelerin özel kaynaklara dayanan malî sistemlerinde, bu kaynaklarla kapatılamayan masraflar, Devlet sübvansyonları sistemi ile karşılanır. Bu sistem mahiyetini ve tekniğini ileriki bir pragrafta ayrıca açıklıyacağız.

3 — Harçlar ve harcamalara iştirâkler

Harçlar ve harcamalara iştirakler, iyi organize edilmek ve maksatlarına uygun ve yerinde istimal edilmek şartile, belediyelerin gelir sistemi içinde, vergilerden sonra, nisbî bir ehemmiyet arzedebilirler.

Harçları, iktisadî ve idarî olmak üzere iki kısma ayırabiliriz.

İktisadî mahiyetteki harç, muayyen bir âmme hizmetinin istilzama ettiği masrafın bu hizmetten faydalananlar tarafından ödenen karşılığıdır. Bu târife göre, harca, kısaca hizmetin bedeli veya fiyatı da denebilir.

Harcın tutarı, taallûk ettiği hizmetin maliyetine, daha yeni bir görüşle, "iktisadî önemi ve değerine" göre hesap edilmek lâzımgelir. Şu varki, hizmetin iktisadî değerini tesbit etmekteki müşkülât, bu kaide-den inhiraf edilmesine yol açmaktadır. Harcın, bazı sosyal mülâhazalarla, düşük tesbit edildiği istisnaî haller bir tarafa bırakılırsa, bir çok hallerde hizmetin iktisadî değerine nazaran yüksek tutulduğu görülür. Bunun sebebi, harç mevzuundan munzam bir fiskal gelir sağlamak gayret ve endişesidir. Böylece vergi unsurunu ihtiva etmeğe başlayan harçlar, mikst karakterli bir fiskal gelir mahiyetini iktisap ederler. Hatta bazı hallerde harç, esas mahiyetini tamamen kaybederek doğrudan doğruya vergiye inkılâp eder. Buna misal olarak, Fransızların "*enrégistrement*" usulünden bize intikal etmiş olan "tapu harcını" gösterebiliriz. Harçla tamamen alâkasını kesmiş olan bu mükellefiyet, rasyonel bir vergi sistemi içinde, gayrimenkullerin iktisabı üzerinden alınan tipik ve oldukça önemli bir "servet tedavülü vergisi" şeklini almaktadır. (Alman vergi sistemindeki "*Grunderwerbsteuer*" gibi.)

Muamele vergisi gibi, modern tedavül vergilerinin ortaya çıkmasıyla, Devletin fiskal sistemi içinde harçların önemi kaybolmak üzeredir. Modern belediye finansında da, mahiyeti meşkûk, eskiden kalma, dağı-

nık ve perakende harçların yeri olmadığı, böyle bir harç usulünün rasyonel bir mahallî gelir sistemi ile bağdaşmayacağı izahından vârestedir. Böyle olmakla beraber, bazı beledî hizmetlerde, yapılan hizmetle bundan faydalananlar arasındaki münasebetin belirli olması itibarile, harçlar, mahallî finasta, az evvel işaret ettiğimiz üzere, nisbî önemini muhafaza etmektedirler.

Modern belediye finansında harçlar daha ziyade, “evlerden göplerin kaldırılması” gibi, masraflı şumullü servislere inhisar etmekte, idarî mülâhazalarla alınan müteferrik harçlar mahdud sayıda kalmakta ve sureti umumiyede harcın tutarı, hizmetin, mümkün olduğu kadar, gerçek bedeline uygun olarak tâyin edilmektedir.

Yukarıki esaslar dairesinde organize edilen mahallî harç sistemlerine misal olarak, Alman ve İngiliz sistemlerini gösterebiliriz. Bilhas- sa, İngilterede, belediye finansının, şimdiye kadar hiç bir Devlette görülmeyen radikal bir tarzda reformu neticesinde, bir yandan, evvelce izah ettiğimiz gibi, tek vergi esası kabul edilmiş, öbür yandan da, harçlar, su servisi harcı “*Water rate*”, lağım harcı “*Drainage rate*” ve bir nevi harcamaya iştirak mahiyetinde olan, bataklıkları kurutma harcı “*Sewers rate*” olmak üzere, üç harca irca edilmiştir.

Harcamalara iştiraklere gelince, Alman nazariyatçılarının “*Beitrag*” terimi ile ortaya attıkları bu mefhum, yol veya kanalizasyon gibi devamlı âmme tesislerinin vücade getirilmesi sırasında, bu tesislerden faydalanılacak olanlardan alınan masraf karşılıklarını ifade eder. Bahis- mevzuu tesisler gayrimenkul kıymetlerinin artmasını sağladıkları cihetle, bunların masrafları da umumiyet itibarile gayrimenkullerin sahiplerinden tahsil olunur.

Harcamalara iştirakler, her ne kadar nazariyede ayrı bir gelir kategorisi teşkil ederlerse de, harçlarla olan karabetleri dolayısıyla, bu soneuncuların tabi oldukları esaslar dairesinde tatbik edilirler.

4 — İşletme kârları

Belediye diğer bir gelir kaynağını belediye işletmelerinin kârları, başka bir deyişle belediyelerin ticarî gelirleri teşkil eder.

Bahis mevzuu belediye işletmeleri belediyeye ait veya bağlı olup, halkın mübrem ihtiyaçlarını temin ile vazifeli olan “umumî menfaat

işletmeleri” dir ki, bunlar su, elektrik, havagazı ve şehir münakalesi iş-
letmelerinden ibaret bulunurlar. (1)

Belediye işletmelerinin kârı, şehir maliyesi bakımından, ötedenberi
üzerinde önemle durulmuş olan bir mevzudur. Bu mevzuu aşağıda üç
noktadan tetkik ve tahlil etmeğe çalışacağız.

1 — Belediye işletmeciliğinin malî bir konu olarak ele alınması ile,
“âmme menfaati” ve bu mefhumla ilgili olarak, belediye işletmelerinin
kârla çalışıp çalışmayacakları problemi ortaya çıkmaktadır.

Bir görüşe göre, şehir halkının en mübrem ihtiyaçlarını karşılayan
belediye işletmelerinin, faaliyetinde sosyal maksat galip bulunduğu ci-
hetle, hususî ekonomi mânasında başarılı, yani rantabl çalışmalarını bek-
lememek lâzımdır.

Hemen şunu söyliyelim ki, bu görüş eskimiş ve modern âmme ma-
liyesi teorisi ve tatbikatında mânasını ve değerini tamamile kaybetmiş-
tir.

Bunun sebeplerini, iktisadî ve malî yönlerden şu suretle hülâsa
edebiliriz:

Evvêlâ şu noktayı belirtelim ki, zamanımızın hâkim görüşüne göre,
kârla çalışmak âmme menfaatinin ihmal edilmesini ifade etmez.

“Umumî menfaat işletmeleri” de, diğer âmme teşebbüsleri gibi,
“ekonomik prensibe” tâbidirler; diğer bir deyimle, bu işletmeler de,
prodüktivite esasına göre, yani asgarî masrafla âzamî hasıla elde ede-
cek tarzda, faaliyette bulunmak durumundadırlar. Bahis mevzuu işlet-
melerin gayri iktisadî çalışmaları, binnetice içtimaî hasılanın düşmesi-
ne sebebiyet vereceği cihetle, bu yoldaki bir faaliyet, millî ekonomisi-
nin esas gâyesine aykırı bir hareket tarzı teşkil eder.

Her ne kadar, prodüktif çalışma her zaman kazanç teminini istil-
zam etmese de, prodüktivitenin en belirli ve müsbet ölçüsü kâr olduğuna
göre, bahis mevzuu işletmelerin kârsız veya zararlı çalışmaları ve bu
yüzden âmme fonundan devamlı yardım görmeleri, bu faaliyet sahasın-
da ekonomik prensibin kolaylıkla ihmal edilmesine yol açar. Sonunda
umumî menfaatin aleyhine tecellî eden böyle menfi bir durumla karşı-
laşmamak için, belediye işletmelerinin de kârla çalışmaları zarurî bu-
lunur.

(1) Belediyelerin umumî menfaat işletmeleri hakkında, Almanlar “Versorgungs-
betriebe”, Fransızlar “Services publics” tabirlerini kullanırlar.

Yukarıki görüşü, umumî bir şekilde şu suretle da formüle etmek mümkündür.

“Hususî teşebbüsler kâr gâyesile istihsalde bulunurlar, âmme teşebbüsleri, bu meyanda belediye işletmeleri ise, istihsalde buldukları için kârlı çalışırlar.”

Belediye işletmelerinin, âmme menfaati mülâhazasile, kârsız çalışmaları nazariyesini temelinden yıkan diğer bir âmil, bu işletmelerin en önemli faaliyet mevzularının (elektrik, havagazı, münakale gibi) çoğu Devletlerde, şu veya bu şekilde muamele vergisine veya hususî istihlâk vergisine tabi tutulması keyfiyettir. Bahis mevzuu işletmelerin ifa ettikleri umumî hizmetlerin, bir yandan vergileme yolile, istihlâk değerleri arttırılırken, öbür yandan, nazari, sosyal mülâhazalarla bu işletmeleri gayrı iktisadî faaliyete sevk etmenin, mantikî ve realist bir hareket olmayacağı izahtan vârestedir.

Yukarıda arz ettiğimiz sebeplerle, belediye işletmelerinin, prensip itibarile kârla çalışmalarını zamanımızın ekonomik ve malî anlayışının bir icabı olarak kabul etmek lâzımdır. Netekim Batıda, belediye işletmelerinin umumiyetle kârla çalışan teşebbüsler halini aldıkları müşahede edilmektedir.

Alman Belediyeler Kanununda (DGO nun 72 nci maddesine göre) belediye işletmelerinin, sağladıkları hasılattan işletme masraflarını kattıktan, borç taksitlerini ödedikten ve ihtiyatlar teşkil ettikten sonra, safî bir kâr elde etmeleri lüzumu belirtilmiştir. Bu suretle belediye işletmeciliğinde kârlı çalışma esası kanunî ifadesini bulmakta, tatbikatta filhal bu yoldan gidilmektedir.

2 — Belediye işletmelerinin kârlı çalışmaları prensibi kabul edildikten sonra, kârın nisbeti ve seviyesi üzerinde durmak lâzımgelir ki, fikrimizce, malî bakımdan asıl halledilmesi iktiza eden mesele budur.

Bu hususta şöyle bir kaidenin vazedilmesi mümkündür.

“Umumî menfaat işletmelerinin sağlayacakları safî kâr, bunların öz sermayelerine nisbetle, sermaye piyasasında carî normal faize tekaül edecek bir derecede olmalıdır”.

Bahis mevzuu teşebbüsler inhisar işletmeleri olmaları itibarile, bunların, satış veya hizmet târifelerini yukarıki manada normal bir kâr temin edecek surette tanzim etmeleri gerekir. Bu suretle sağlanacak safî

kârdan işletmenin devamlı ve normal ölçüler dahilinde inkişafı ve tevsi için muktezi fonlar (ihtiyatlar ve karşılıklar) ayrıldıktan sonra bir bakiye kalırsa, ancak bu bakiye tevzie tâbi tutulur.

Görülüyor ki, kârla çalışmanın bir neticesi de, işletme tesislerinin tevsi ve tekemmülü için lüzumlu malî kaynakların “otofinansman” yolu ile karşılanmasıdır. Borç sermaye ile finansmana, ancak yeni tesislerde veya büyük tevsi işlerinde müracaat edilir. Bu hususta örnek olarak gösterilmesi mümkün olan Alman belediye işletmeciliği mevzuat ve tatbikat yönlerinden bu yolda gelişmiştir.

İşletmelerin kârlı çalışmaları diğer bir meselenin ortaya çıkmasına yol açmaktadır. İşletmenin safî kârı, yukarıki hudutlar dahilinde kaldığı müddetçe, âmme menfaati ile iktisadî prensibin telifi suretile, işletmelerin sevk ve idaresi temin edilmiş olur.

İşletme kârı normal hadlerin fevkine çıkarıldığı ve bu suretle bu kaynaktan belediyeye hususî bir gelir temini veyahut temin edilmekte olan gelirin arttırılması yoluna gidildiği takdirde, fazla kâr, binnazariye ve bilfiil bir vasıtalı belediye vergisi mahiyetini alır. (*Therhalle, Hettlage*).

Belediye işletmelerinin tarifelerinde gizlenen ve umumiyetle mevcut olan bir vergiye eklenen bu vuzuhsuz “görünmiyen mükellefiyete”, işletmelerin tabi oldukları iktisadî ve malî rejim dahilinde şüphesiz yer verilmemek lâzımgelir.

3 — Belediye işletmeleri, iştigal mevzuları itibarile, inhisar imtiyazını hâiz teşebbüsler olmaları itibarile, bunlardan kâr payı dışında, imtiyaz karşılığı bir bedel alındığı da vâkidir. İşletmelerden bu tarzda gelir temini, terk edilmekte olan eskimiş bir usuldür. Mahiyeti itibarile, fazla kârdaki gibi, görünmiyen bir vergiden başka bir şey olmıyan imtiyaz bedellerinin, bilhassa hususî şirketlerin yerini almış olan âmme teşebbüslerinden tahsil edilmesi, gerçekten mânasını tamamen kaybetmiş olan bir gelir temini şeklidir. Şunu da unutmamak lâzımdır ki, bahis mevzuu imtiyaz bedelleri, zamanımızın malî ölçülerine kıyasla, esasen hiç bir ehemmiyeti kalmamış olan bir takım gelir kırıntılarından ibaret bulunurlar.

Yukarıdan beri verdiğimiz izahat belediye işletmeciliğinin, modern belediye finansında önemli bir gelir kaynağı olmaktan çıktığını açıkça göstermektedir. Bu netice üzerinde, diğer bir yandan, hizmetlerin bölü-

şülmesi bahsinde, belirttiğimiz gibi, bu sahada da kendini hissettiren “merkezîleşme temayülü” nün de kat’i tesiri olmaktadır. Filhakika, malî bakımdan en verimli olan meselâ elektrik işletmelerinin millîleştirilmesi neticesinde, belediyelerin bu işletmelerle, idarî ve malî yönlerden olan alâkaları tamamile kesilmekte ve bu yüzden bunların kârlarından belediyelerin faydalanma imkânları bilfiil ortadan kalkmaktadır.

Durum bu merkezde olmakla beraber, Batıda halâ şehir işletmelerinin faaliyetlerini bir gelir kaynağı olarak kullanan devletler de tesadüf olunmaktadır. Meselâ İsviçrede “*Lausanne*” şehrinin işletme kârlarından temin ettiği menfaat, bu şehrin fiskal gelirlerinin 1/4 ine baliğ olmaktadır. İsviçre şehirlerinin ve şehir maliyesinin özelliği ile izahı mümkün olan bu gibi istisnaî durumları bir tarafa bırakırsak, modern belediye finansında, az evvel belirttiğimiz gibi, belediye işletmeciliğinden elde edilen mahallî gelirlerin, sureti umumiyede gerilemekte ve hatta bazı Devletlerde tamamen silindiğini görürüz.

5 — Devlet yardımları (Sübvansiyonlar)

İki kademeli malî tevzin nizamına göre, yardım (Sübvansiyonları) şu suretle târif etmek mümkündür:

“Yardım, belediye gelirlerinin kifayetsizliğini Devletin kendi malî imkân ve vasıtalarile telâfi etmesi, diğer bir deyişle Devletin mahallî birliklerin masraflarına iştirak etmesidir.”

Yardım hakkındaki görüşümüzü izah etmeden önce, bu konuya evvelâ ve kısaca, terminoloji bakımından temas etmeliğimiz yerinde olacaktır.

Son zamanlarda yardım konusunda, kendini kabul ettirmiş olan görüşlere göre, ayrı mânalarda olmak üzere Dotasyon ve Sübvansiyondan bahsedilmektedir.

Dotasyon (*Dotation en Capital*) mahallî bütçelerin tevzini için Devlet Bütçesinden fonlar tahsisini ifade eder.

Bu mahiyetile dotasyon mahallî masraflarla mahallî gelirler arasındaki farkın kapatılmasını istihdaf eden tefazulî global bir mefhumu ifade eder.

Sübvansiyon ise, mahallî bütçelerin tanziminden evvel muayyen mahallî masraflara, meselâ belli bir takım mahallî investismanlara Devletin iştirak etmesidir.

Görülüyor ki, dotasyon umumî mahiyette bir yardım olduğu halde, sübvansiyon muayyen konulara tahsis edilmiş olan partisipasyonlardan ibaret bulunur.

Dotasyonun fârik vasfı yukarıda belirttiğimiz gibi global oluşundadır. Dotasyon, muayyen mevzulara göre hesaplanmış veya kademelen-dirilmiş olursa sübvansiyon karakterini iktisap eder. (1)

Şunu da ilâve edelim ki, sübvansiyon teriminin dotasyonu da içine alan bir mânada bir üst kavram olarak kullanılmasına da devam edilmektedir. Bu kavram içinde dotasyon hazinenin üzerine aldığı istisnâ ve umumî bir sübvansiyon olarak mütalâa edilir.

19 uncu asırdan beri Devletin, sübvansiyon ve dotasyon şekillerinde mahallî idarelere yaptığı malî yardımlar, zamanımızda mahallî finansın mihverini teşkil edecek derecede önem iktisap etmiştir.

Batıda belediye bütçelerinin geniş bir kısmı Devlet yardımları ile kapatılmaktadır. Bazı Devletlerde yardımın nisbeti, mahallî bütçenin % 40 ını hatta % 60 ını bulmaktadır. Meselâ Paris şehrinde gelirlerin % 60 ı, belediyenin öz kaynaklarından % 40 ı yardımlardan temin edilmektedir.

Mahallî plânda tek vergi esasını kabul etmiş olan İngilterede, belediye gelirlerinin terekküp tarzı şöyledir:

1955 Mali yılı durumu

Gelirler	Milyon İngiliz lirası	%
Sübvansiyonların tutarı.	602,1	57, 5
«General Rate» ın hasılatı	439,8	42, 5
	<u>1 041,9</u>	<u>100,—</u>

Görülüyorki, muasır belediye finansı, daha evvel belirttiğimiz gibi, belediyenin mahdut bazı özel kaynaklarının yanında geniş ölçüde Devlet sübvansiyonuna istinat eden yeni bir malî nizam hüviyeti ile ortaya çıkmaktadır. Hatta, İngilterede hâkim olan görüşe göre, bu nizam, esas itibarile, sübvansiyon sistemine dayanmakta, vergi bu sistem içinde ancak tamamlayıcı bir rol oynamaktadır.

(1) Dotasyon ve Sübvansiyon tabirleri yalnız Devlet-Belediye münasebetlerinde değil diğer organlar ve teşekküller arasında da kullanılır. Meselâ ağır sanayi-de sübvansiyondan hatta bazı hallerde Dotasyondan da bahsedilir.

Diğer Batı Devletleri, belediye finansı mevzuunda, İngilterenin vardığı merhaleden henüz uzak bulunmamalarına rağmen, bunlarda da, Devletin devamlı ve masıf malî yardımları olmaksızın, belediyelerin kendilerini idare edemeyecekleri hakikati kabul edilmiş bulunmaktadır.

Belediye finansı anlayışındaki bu gelişme, yardımın mânası ve tatbikatında da derin bir değişiklik vücutte getirmiştir. Yardım, bugünkü mânasile, bir âtîfet, bir bağış, merkezî hükümetle çekişerek koparılan ârizî bir menfaat değil, Devletin bir elden topladığı fiskal hasılattan, belediyelere düşen payın, malî tevzin çerçevesi içinde, belediyelere intikal ettirilmesidir. Bu mânada yardım, bir gelir transferi, Almanca tabiriyle “Überweisung”, yeni gelir intikali mahiyetini arz eder.

Şu hakikati kabul etmek lâzımdır ki, âmme gelirlerinin, daha evvel izah ettiğimiz “gelirin merkezîleşmesi” temayülünün bir neticesi olarak, Devlet elile toplanması, bunların münhasıran merkezî hükümetin masraflarına hasır ve tahsis edileceğine delâlet etmez. Bu gelirlerde, mahallî idarelerin de, ifa ettikleri âmme hizmetlerinin ehemmiyet ve şumulu ile mütenasip, hakları ve hisseleri vardır. Diğer bir deyişle, Devlet âmme gelirlerini toplarken, bunların bir kısmına mahallî idareler namına tahsil eder. Bu itibarla, bu safhada da âmme gelirlerinin bölüşülmesi, yani belediyelere ait payın bunlara transferi ve iadesi icap eder ki, bu da sübvansiyon yolile olur. (1)

Yardımanın mahiyetini böylece belirttikten sonra, miktarı ve nisbeti üzerinde de kısaca duralım.

Yardımanın miktarı, sureti umumiyede, belediye masraflarile belediyenin gelir imkânları arasındaki münasebete göre taayyün eder. Bu münasebet ise, malî tevzin plânına göre, bir yandan belediyelere bırakılan hizmet ve faaliyet sahasının genişliğine, öbür yandan da, belediyelerin özel kaynaklarının miktar, nev'i ve verimliliğine bağlıdır.

Bazı Devletlerde belediyeye bırakılan hizmet sahası, mutad ölçülere göre, azamî derecede tahdit edilmiş olmasına rağmen, belediyenin özel gelir kaynaklarile, masraflarının yarısı dahi karşılanamaz. (İngiltere misali).

Buna mukabil, hizmet sahası aynı derecede daraltılmamış olan diğer bazı memleketlerde, özel kaynakların daha fazla ve verimli olması

(1) Sübvansiyon dotasyonu da içine alan bir üst mefhum olarak kullanılmaktadır.

dolayısıyla, masrafların daha geniş bir ölçüde bu kaynaklarla karşılanması kabil olmaktadır. (Almanya misali).

Görülüyor ki, yardımın miktar ve nisbeti, malî tevzin yönünden takip edilen politika ile ilgili olarak, memleketlere göre değişmektedir. Bu hususta kat'iyetle bilinen bir şey varsa, o da, yardımın, belediye finansında, önemi gittikçe artan, aslî bir unsur mahiyetini aldığı keyfiyettir. Hizmet sahası ne kadar daraltılmış, gelir imkânları ne derece tekemmül ettirilmiş olursa olsun, bugünün şartları karşısında, sübvansiyon sisteminin masif yardımları olmaksızın, muvazeneli bir belediye finansının tesis ve tatbik edilmesi kabil olamaz.

Bu izahattan sonra, yardımın tekniği üzerinde kısaca duralım:

Yardım, gelir transferi mahiyetile, iki şekilde yapılır:

1. Genel yardım (İngiliz tâbirile *General Grant*),
2. Özel yardım (*Specific grant*).

Genel yardım, muayyen bir hizmete, bir hizmetin ifasına bağlı olmayarak, serbest kontenjanlar şeklinde yapılan toplu yardımları ifade eder. (*Block Grant*). Özel yardımlara gelince, bunlar, kendiliğinden anlaşılacağı üzere, muayyen hizmetlere bağlı olarak yapılan münferit sübvansiyonlardır.

Özel yardım, umumiyetle, bir hizmetin istilzam ettiği masrafa Devletin muayyen bir nisbette iştirakini tazammun ettiği cihetle, bu yardıma nisbî yardım "*Percentage Grant*" da denir. (1)

Yardım sisteminin tarihî seyrinde, özel yardım genel yardıma tekdüme etmiştir. Filhakika 19. asırda başlayan yardımlar, umumiyetle hizmete bağlı özel yardımlar şeklinde gelişmişlerdir. Bu yardımlar, belediyelerin mecburî (kanunî) hizmetlerini desteklemek maksadile olduğu gibi, ihtiyarî (serbest) hizmet ve faaliyetlerini teşvik maksadile de yapılırlar ki, bu takdirde bir nevi "teşvik primi" mahiyetini iktisap ederler.

Şu noktayı da kaydedelim ki, zamanımızda yardım sisteminin tekâmülü ile, özel yardım şekli gerilemeğe başlamış ve yerini git gide genel yardıma terk etmiştir.

(1) Görülüyor ki bu tasnif tarzı paragrafın başında temas ettiğimiz dotasyon ve sübvansiyon tefriğine uymaktadır.

Yardım, yukarıki tefrikler dışında, umumî bütçeden yapılan yardım ve muayyen vergilerden ayrılan paylar olmak üzere, diğer bir tasnife de tabi tutulur. Batılı Devletlerin bazılarında bütçe yardımının yanında, vergiden pay ayırma şeklinin tatbik edildiği de görülür. Vergiden pay ayırma, meselâ gelir vergisinin veya diğer bir verginin hasılatından belediyeler hesabına muayyen bir nisbette hisse tefriki usulüdür.

Yardımanın muayyen vergilere bağlı olmaksızın, umumî bütçeden (veya fiskal gelirlerden) yapılması, yardım sisteminin şüphesiz daha rasyonel, vazıh ve pratik olan tatbik şeklidir. Bu yardım şeklinin üstünlüğü dolayısıyledir ki, başta İngiltere olmak üzere, çoğu Batı Devletleri (Almanya, Holanda, Belçika, Birleşik Devletler gibi) bu tarzdaki yardım tahsisi usulünü kabul etmişlerdir.

Muayyen vergilerden belediyelere pay verme, ki umumiyetle “müşterek fon” yolile olur, indî takdirde dayanan vuzuhsuz, eskimiş ve ampirik bir yardım usulüdür. Bu usulün bizdeki tatbikatında, bilindiği gibi, belediyelere, şahsî gelir vergisinin yanında, gümrük vergisinden de hisse verilmektedir. Hiç bir lokal vasfı olmıyan gümrük vergisinden belediyelere pay verilirken, mahallî bir faaliyete istinat eden istihsal vergisinin ve diğer münferit istihlâk vergilerinin tamamen paylaşma dışında bırakılmaları, şüphesiz ilmî ve mantikî bir hal sureti sayılmaz.

Bu izahatın, yardımın, Devletin yekûn fiskal gelirleri üzerinden hesaplanarak, bütçe tahsisatı şeklinde ve direkt bir tarzda, yapılmasındaki üstünlüğü açıkça ortaya koymağa kâfi geldiğini zannetmekteyiz.

Yardımanın tevziine, yani belediyelere ne suretle dağıtılacağı meselesine gelince, bu hususta da şu izahatı vermeği faydalı bulmaktayız.

Yardımanın dağıtılması “tevzi anahtarı” denilen ölçülere göre yapılır. Bu hususta umumiyetle nüfus sayısı, mahallî vergi ödeme gücü *Effort fiscal* gibi ölçüler, dağıtım esas ittihaz edilirler. Müttekâmil tevzi usullerinde bu iki ölçü memzucen nazarı itibare alındığı gibi, ayrıca belediyelerin özel yardım ihtiyaçları da gözönünde tutulur.

Tevzi tekniği bakımından önem arzeden diğer bir mesele de, yardımın dağıtımında tatbik edilen müşterek fon “*fonds communs*” usulüdür. Bazı Avrupa Devletlerinde (Fransa, Belçika, Hollanda gibi) geniş tatbik sahası bulmuş olan bu usulün, zamanımızda rağbetten düştüğü ve bu Devletlerin çoğunda da (Fransa, Hollanda) tamamen terk edildiği görülmektedir.

Bir bakımdan kaynakları aynı olmakla beraber, müşterek fon ile sübvansiyon arasında esaslı bir mahiyet farkı mevcuttur. Sübvansiyon, ister genel, ister özel olsun, direkt bir yardımı tazammun eder, bu itibarla da, mahallî idarelerin malî durumları gözönünde tutulmak suretile tesbit ve tevzi olunur.

Müşterek fonlar ise, esas itibarile muayyen vergilerden belli nisbetlerde ayrılan paylarla beslendikleri cihetle, daha sabit bir gelir kaynağı teşkil ederler. Bu yüzden bunların israfa da yol açtıkları söylenir; ayrıca bu usul, sık sık kanun tâdillerine de ihtiyaç gösterir.

Yardımlara ait izahatımıza son vermeden önce, yardımla olan münasebeti dolayısıyla, belediye muhtariyeti meselesi üzerinde bir kere daha durmak ihtiyacını hissetmekteyiz.

Malî yardım, mahiyeti itibarile, bundan faydalanan mahallî idareler üzerindeki merkezî kontrolün kuvvetlenmesini intaç eden vasıtalı bir vesayet usulüdür. Bu yüzden, mahallî idarelerin muhtariyeti bilfiil zayıflamakta ve bu idareler Devlete, yani merkezî otoriteye tabi bir hâle gelmektedirler. Modern belediye finansı, yukarıda izah ettiğimiz üzere, geniş ölçüde Devlet sübvansiyonuna istinat eden bir malî nizam olarak geliştiğine göre, bu malî vetirenin, mahallî idarelerin muhtariyeti üzerindeki daraltıcı tesirlerini bu yönden de tabii karşılamak iktiza eder.

6 — Belediyelerin fevkalâde gelirleri :

Masrafların kapatılması nazariyesine (*Deckungstheorie*) göre, âdi masraflar, âdi gelirlerle, fevkalâde masraflar ise, fevkalâde gelirlerle karşılanır.

Fevkalâde masraflar, belediyelerin, carî bütçesinin vüs'at ve imkânlarını aşan işlerin istilzam ettikleri masraflardır. Bahis mevzuu işler, umumiyetle bir defaya mahsus, yani geçici ve arizî mahiyette olan, nadiren tekerrür eden ve daha ziyade gelecek nesillerin faydalanacakları olağan üstü, inşa, tesis ve imar faaliyetleriyle ilgilidirler. Şehirlerin umumî, iktisadî ve sosyal hayatının inkişafı bakımından hususî bir önemi hâiz olan ve sabit sermaye kıymetlerinin yaratılması şeklinde tecellî eden bu işlerin icap ettirdikleri masif yatırım masraflarının ancak olağan üstü finansman imkânlarıyla karşılanacağı esası kabul edilmektedir. Bahis mevzuu finansman vasıtalarını şu suretle sıralıyabiliriz :

1. Bütçe fazlaları,
2. İstikrazlar,
3. Fevkalâde devlet sübvansyonları,
4. Emlâk satışından sağlanan hasılat.

Devlet yardımı ile denkleştirilen modern belediye maliyesinde, bütçe fazlası, olağan üstü bir finansman kaynağı olarak kendiliğinden bahis mevzuu olamaz.

İstikraz, bilindiği gibi, fevkalâde masrafların karşılanmasında faydalanılan klâsik finansman vasıtasıdır. Bu imkândan, tahvilât emisyonu suretile faydalanma, Devletin rekabeti karşısında çok güçleşmiş olmakla beraber, Batıda, bilhassa mahallî tasarruf müesseselerini (mahallî tasarruf sandıkları ve benzeri malî müesseseler gibi) geliştirmiş olan memleketlerde, bu müesseselerden ve sosyal sigortalar gibi diğer âmme malî müesseselerinden sağlanan krediler yolile istifade edilmektedir.

Devlet sübvansyonlarına gelince, zamanımızın şartları muvacehesinde, fevkalâde gelirlerin en önemli kaynağını Devletin yapacağı bu olağan üstü malî yardımlar teşkil eder. Hatta, mevcut temayüle göre, bu yardımlarile fevkalâde masrafların finansmanına iştirak etmekle kalmaz, çoğu hallerde, bahis mevzuu işleri bizzat deruhde etmek suretile, bunları kendi malî imkân ve vasıtalarile finanse eder. Bu takdirde ise, Devlet yerine belediyeler, tediye kabiliyetleriyle mütenasip olarak bu finansmana iştirak ederler.

Belediyelerin fevkalâde gelir kaynaklarından birini de emlâk satışlarının hasılatı teşkil eder. Bilhassa büyük imar faaliyetlerinin finansmanında bu kaynağın önemli bir rolü vardır.

Bahis mevzuu emlâk gelirleri, inşa edilen büyük yolların ve açılan meydanların üzerinde ve civarında, imar sahmasına giren "adalar" da, belediyeye ait olan veya belediye tarafından istimplâk edilen arsaların değerlendirilmesi ve yeni değerlerle satılmasından sağlanan fevkalâde varidattır. Bu suretle imar faaliyeti yüzünden gayrimenkullerde vukua gelen değer artışından belediyenin istifade etmesi, arazi spekülasyonu üzerindeki önleyici tesiri dolayısıyla, iktisadî ve sosyal bakımlardan da faydalı ve lüzumlu bir tedbir sayılır.

Belediye maliyesinde, fevkalâde masraf ve gelir tefrikinin yapılması, carî bütçenin yanında fevkalâde bütçe veya hususî fonların tesisi-

'sine yol açar ki, böylelikle, mahallî finansın daha vuzuhla tanzim ve tatbiki kabil olur.

Yukarıki izahatımızı özetlemek istersek şöyle diyebiliriz:

Belediyelerin âdi masraflarının, âdi gelirlerle, fevkalâde masraflarının ise, fevkalâde gelirlerle karşılanması, klâsik nazariyeye uygun olarak, belediye finansının temel kaidelerini teşkil eder.

Fevkalâde masrafların âdi gelirlerle finanse edilmesi ilmen câiz olmadığı gibi, bugünün şartları muvacehesinde fiilen de mümkün değildir. Nasıl ki, âdi masrafların da fevkalâde gelirlerle (istikraz veya emlak satışları gibi) kapatılması belediyeleri iflâsa kadar götürebileceği için, tecviz edilmez.

III — Büyük şehirlerin amenajmanı

1 — Büyük şehirlerin genişlemesi:

Büyük şehirlerle ilgili ve aynı zamanda şehir maliyesini de yakından alakadar eden en önemli ve aktüel bir mevzu, büyük şehirlerin amenajmanı meselesidir.

Büyük şehirlerin amenajmanı, bu şehirlerde nisbetsiz ölçülerde artan nüfusun azaltılmasını ve şehir genişlemesinin tahdidini hedef tutan bir tanzim ve islâh hareketini ifade eder. Bu mânada şehirlerin amenajmanı dâvası, ikinci dünya savaşını takip eden devrede, yeni ve memleket şumul bir problem olarak ortaya çıkmış bulunmaktadır.

Eskiden bu problemin üzerinde fazla durulmamış, hatta, büyük şehirlerde nüfusun artışı ve şehrin genişlemesi, tabii hatta teşvike lâyık bir gelişme olarak telâkki edilmiştir. Halbuki zamanımızda, nasıl ki, millî nüfusun alabildiğine artmasının (bilhassa az gelişmiş memleketlerde) mahzurlu olduğu fikri kendini kabul ettirmiş ise, büyük şehirlerin de nisbetsiz ölçülerde kalabalıklaşmaları ve genişlemelerinin, modern şehircilik ile ilgili ekonomik, malî, sosyal ve politik mülâhazalarla mahzurlu ve zararlı olduğu neticesine varılmıştır. Bu sebeptendir ki, büyük şehir dâvası, zamanımızda yeni bir açıdan ele alınmış, bu mevzuda yeni bir siyasetin takibine ve yeni bir takım tedbirlerin alınmasına başlanmıştır.

Durumlarının yukarıki yönlerden islâhı bahis mevzuu olan büyük şehirler, nüfus temerküzü yüzünden, “centres congestionnés” haline gelmiş, yani bir nevi kan hücumuna uğramış olan merkezlerdir. Kritik mıntıkalar olarak vasıflandırılan bu ur halini almış şehirlere misâl olarak Londra, Paris, Newyork ve bizde de kendi ölçülerimize göre İstanbul gösterilebilir. Bu şehirlerin durumu demografik plânda incelendiği zaman, bunlardaki nüfus artışının, millî nüfus artışına kıyasla çok yüksek bir derecede bulunduğu göze çarpar ki, neticeyi sınaî temerküz, münakale sisteminin gelişmesi ve büyük şehirlerin cazibesi gibi âmillerle izah etmek mümkündür.

Şehirlerin haddinden fazla kalabalıklaşması ve genişlemesi, her türlü cihazlanma bakımından işba haline gelmiş olan büyük şehirleri, ekonomik, sosyal, malî ve idarî bir sürü halli müşkül mesele ile karşı karşıya bırakmaktadır.

Bir misâl olarak şehir münakalesini ele alalım. Büyük şehirlerde milyonlarca insanın günlük deplasmanı, mucip olduğu trafik güçlüklerinden başka, şehir halkını, zamanının büyük bir kısmını, nakil vasıtalarında geçirmek zorunda bırakır. Bu hal ise, hem şehir içi münakale masraflarının artmasına, hem de geniş ölçüde zaman kaybı ve israfına sebebiyet verir.

Diğer bir misâl olarak, ekonomik, sosyal ve sıhhi avâkibi ile “Mesken Buhranı” nı zikredebiliriz. Büyük şehirlerin en önemli dâvalarından biri olan mesken buhranını yaratan belli başlı âmiller, nüfus temerküzünün yanında, mevcut binaların eskimesi, istimlâki, yıkılması, mesken olarak kullanılan binalardan bir kısmının, büro ve işyeri haline getirilmesi ve nihayet, spekülasyonların da tesirile, arsa kıymetlerinin haddinden fazla değer iktisap etmesidir.

Büyük şehirlerde eski ve gayri sıhhi mahalleler “Slums”, “taudis” ler ve şehirlerin muhitinde yeniden türeyen sefalet mıntıkları, millî ölçüde bir takım sosyal ve politik meselelerin ortaya çıkmasına yol açmışlardır.

Diğer taraftan, büyük şehirlerde, sermaye masraflarile (yol, su, elektrik tesisatı, mektep, resmî daire inşaatı ilâh.) carî masraflardan (umumî idare, emniyet, münakale, içtimâî muavenet, eğitim ilâh.) te-rekküp eden umumî şehir masrafı, muayyen bir seviyeyi tecavüz ettik-

ten sonra, "mütezayit masraf kaidesi" ne göre, müterakkî nisbetlerde artmağa başlar ki, bu da, malî yönden çözülmesi güç olan diğer bir problem teşkil eder.

Bütün bu ve benzeri sebeplerden dolayı, büyük şehirlerde, değil sadece nüfus artışının ve şehir okspansyonunun önlenmesi, daha ileri gidilerek, fazla nüfusun başka mıntikalara aktarılması ve şehirlerin, hususiyetlerine uygun, daha derli, toplu bir düzene tabi tutulmaları, kat'i bir zaruret olarak kendini hissettirmektedir. Ancak bu suretle dir ki, şehirlerde yaşayan nüfusun daha müsait ve daha istikrarlı hayat şartlarına kavuşmaları ve bu şehirlerden, turistik karakteri olanların, bu vasıflarına uygun bir tarzda gelişmeleri kabil olur.

2 — Genişlemenin önlenmesi :

Büyük şehirlerin nüfus artışına ve genişlemesine yol açan âmillerin başında, daha evvel belirttiğimiz gibi, sınaî temerküz, yani yeni fabrikaların tercihan bu merkezlerde tesis edilmeleri ve mevcutlarının tevsi edilmeleri temayülü gelir.

Sanayileşme, bilindiği gibi, nüfusun artmasına sebep olduğu gibi, nüfus artışı da sanayileşme istikametinde tazyik icra eder. Bu karşılıklı tesirlerle büyük şehirlerde muazzam el emeği ve istihlâk piyasası karşısında büyük bir endüstri kompleksi teşekkül eder ki, bu suretle artan iktisadî faaliyet ve kesifleşen sosyal hayat, ticarı, malî ve kültürel sahalarda da merkezleşme hareketlerine yol açar. Bu itibarla, büyük şehirlerin amenajmanı bahis mevzuu olurken, bu problemi daha ziyade sınaî faaliyetler zaviyesinden mütalâa etmek ve ona göre çözüme çalışmak lâzımgelir. Nitekim, bir çok yabancı Devletler (İngiltere, Fransa, Sovyet Rusya gibi) bu noktadan hareket etmek suretile, büyük şehirlerin amenajmanı dâvasını, modern şehirciliğin en önemli meselelerinden biri olarak ele almış bulunmaktadırlar.

Sınaî temerküzle ilgili bir mevzu olarak, büyük şehirlerin amenajmanı, köylerden ve diğer şehir ve kasabalardan büyük şehirlere vâki akının durdurulması ve büyük şehirlerdeki fazla nüfusun diğer şehirlere intikal ettirilmesini istihdaf eden bir hareket şeklinde tezahür eder.

3 — Peyk şehirler ve alıcı şehirler :

Büyük şehirlere olan akının tevcih edileceği ve bu şehirlerdeki fazla nüfusun aktarılacağı "diğer şehirler" i iki kısma ayırmak mümkündür :

a - Peyk şehirler,

b - Alıcı şehirler.

Peyk şehirler, büyük şehirlerin etrafında, bunların fazla nüfusunu aktarmak maksadile, yeniden kurulan şehirlerdir. (1)

Peyk şehirler, ürbânizmin modern icaplarına göre inşa edilen ve içlerinde geniş yeşil sahalarla ayrılmış, ikamet, sanayi, ticaret ve idare semt ve mıntakalarını ihtiva eden ve mektepleri, kütüphaneleri, tiyatro ve sinemaları, spor sahaları, parkları ve mağazaları her türlü şehir ihtiyaçlarına cevap veren, orta çapta, modern şehir tipleridir.

Müstakil belediyeleri olan ve inşaat plânları Devlet tarafından tanzim olunan bu şehirlere lüzumlu olan araziye de Devlet temin eder,

Peyk şehirlerin kurulmasında, bunların merkeze olan mesafeleri üzerinde bilhassa önemle durulmaktadır.

Paris civarında tesis edilen "*grandes ensembles*" denilen, peyk şehir mahiyetindeki büyük toplulukların Parise olan mesafesi 20 kilometre kadardır. Lodranın etrafında inşa edilmiş olan peyk şehirlerin merkeze uzaklığı ise 50 kilometre civarındadır.

Hemen şunu ilâve edelim ki, 20-50 kilometrelik mesafeler, büyük şehirlerin desantralizasyonu bakımından, pek yakın bulunmakta ve peyk şehirlerin bu mesafelerde tesisi ile hatalı hareket edildiği kabul olunmaktadır. Bilhassa Fransız sistemi bu bakımdan çok tehlikeli addedilmektedir.

Peyk şehirlerin merkeze yakın bulunmalarının bazı muhassenatı varsa da, aradaki boş sahalara, depolar, atelyeler, hattâ meskenler inşası suretile, bunlarla merkez arasında zamanla bir birleşme ve kaynaşma "*soudure*" vukua gelmesi ihtimali, bu hususta daha ağır basan bir mahzur olarak kabul edilmektedir.

Diğer taraftan, mesafe yakınlığı, peyk şehirlerde yerleşenlerin bir kısmının merkezdeki işlerini muhafaza etmeleri ve motorlu nakil vasıtaları ile her gün merkeze gidip gelmeleri neticesini de doğurmaktadır ki, bu hal de, trafiği güçleştirdikten başka, amenajmanla istihdaf edilen esas maksada da aykırı bulunur.

Bu sebeplerledir ki, büyük şehirlerin amenajmanında *décentralisation à grande distance* görüşü galip gelmekte, yani peyk şehirlerin

(1)Peyk şehirlere: Fransızcada "*Villes Satellites*", İngilizce "*Satellite Towns*", Almanca "*Trabantent ä ate*" denilmektedir.

merkeze nisbeten uzak mesafelerde tesis edilmeleri tercihe şayân bulunmaktadır. Bu görüşe göre, peyk şehirlerin merkeze olan mesafeleri 150 - 200 kilometre olarak hesaplanmaktadır.

Alıcı, yahut kabul edici şehirlere "*villes d'acceuil*" lere gelince, bunlar çeşitli sebepler yüzünden gelişmemiş, fakat coğrafi vaziyetleri itibarile, endüstrileşmeğe ve genişlemeğe müsait olan, eskidenberi mevcut şehirlerdir. Bu "uyuyan şehirlere" sınaî enjeksiyonlar yapılmak suretile bunların canlandırılması ve bir yandan büyük şehirlere olan akının buralara çevrilmesi, öbür yandan da, büyük şehirlerdeki fazla nüfusun bu şehirlere yerleştirilmesi, peyk şehirler sistemi yanında, dikkat nazarına alınan ikinci bir hal sureti teşkil etmektedir.

Alıcı şehirlerde, iyi kötü, elektrik, su ve yol gibi enfastrüktür tesislerin bulunması, bu şehirlerin, tâdil ve tevsi suretile, yeniden tanzim edilmelerini kolaylaştıracağı ve bu işin daha az masrafla başarılmasına imkân vereceği cihetle, bu gibi şehirlerin mevcudiyeti halinde, bunlardan da istifade yoluna gidilmektedir.

4 — Desantralizasyon tedbirleri:

Büyük şehirleri, devamlı ve ölçsüz nüfus akını ve artışı altında boğulmaktan kurtarmak, bunların, şehircilik tâbirile "*décongestion*" unu temin etmek, şüphesiz şehir kapılarını, şehir dışından gelenlere kapamak veya bunları "ayak bastı parası" şeklinde hususî mükellefiyetlere tâbi tutmak gibi, orta çağ usulleri ile olamaz. Şunu kabul etmek lâzımdır ki, şehirleşme hareketi, iktisadî ve sosyal, kısaca tabii sebeplere dayanan, bu itibarla önlenmesi muhal olan bir gelişmeyi, bir ilerlemeyi ifade eden. Hele, kalkınma halinde olan az gelişmiş, ziraî karakterli memleketlerde, gizli işsizlikle de ilgili bulunan bu hareketi, bir bakıma umumî kalkınma ve medenileşmenin müsbet bir tezahürü olarak kabul etmek lâzımgelir.

Esasen büyük şehirlerin desantralizasyonundan maksat, yukarıki izahatımızdan da anlaşılacağı gibi, şehirleşmenin önüne geçmek değil, büyük şehirlerdeki fazla nüfusu, daha iyi çalışabileceği ve yaşayabileceği, yeni veya yenileştirilen şehirlere nakletmekten ve bu suretle büyük şehirleri artan nüfus kesafeti altında ezilmekten kurtarmaktır.

Bu gâyeye vasıl olmak için, başvurulmuş tedbirleri müsbet ve menfi tedbirler olmak üzere iki kısımda mütalâa etmek mümkündür:

a. *Müşhet tedbirler:*

Müşbet tedbirleri şu suretle sıralıyabiliriz:

1 — Yeni şehirlere ait inşaat plânlarının Devlet tarafından hazırlanması ve infrastrüktür tesislerinin (yol şebekesi, elektrik, havagazı, kanalizasyon tesisleri gibi) Devlet fonlarıyla vücuda getirilmesi,

2 — Yeni kurulacak fabrikalar veya büyük şehirlerden transfer edilecek sınaî tesislere, müsait şartlarla (hattâ bedelsiz) arsalar temini, bunlara, inşaat ve nakil hususlarında malî yardımda bulunulması, müsait şartlarla kredi sağlanması, hattâ bazı hallerde bunların transfer masraflarına iştirak edilmesi, envestismanlarına prim verilmesi,

3 — Yeni şehirlerde en müsait ve cazip şartlar dairesinde iskân imkânları temin olunması,

4 — Hususî vergi avantajları sağlanması (gayrimenkul iktisabının vergiden “tapu harcından” istisna edilmesi veya bu vergi nisbetinin indirilmesi), gayrimenkullerin, ticarî ve sınaî teşebbüslerin muayyen devreler için mahallî vergilerden (bina vergisi ve işletme vergisi gibi) muaf tutulması veya bu hususta indirimler kabul edilmesi.

b. *Menfi tedbirler:*

Menfi veya mâni tedbirlere gelince, bunları da şu noktalarda toplamak mümkündür:

1 — Büyük şehirlerin hudutları dahilinde yeniden sınaî müesseselerin kurulmasına veya mevcutların tevsiine izin verilmemesi,

2 — Büyük şehirlerin muhitinde inşaatın tahdit edilmesi,

3 — Mahallî vergilere ait nisbetlerin diğer şehirlere nazaran yüksek tutulması.

5 — İngiltere misali:

Daha evvel belirttiğimiz gibi, bir çok Batı Devletleri, yukarıda gösterdiğimiz yollardan gitmek suretile, büyük şehirlerin amenajmanı politikasını, bilfiil tatbik mevkiine koymuş bulunmaktadır.

Fransada, bu mevzu üzerinde bilhassa Paris şehri bakımından, önemle durulmaktadır. Bu bakımdan şimdiden gerek âmme sektörü, gerek hususî sektörde, yeni sınaî tesis veya ilâvelerin Paris dışında inşası yoluna gidildiği görülmektedir. (Renault müessesesine ait yeni işletmelerde olduğu gibi.)

Sovyet Rusyada da Moskova, Leningrad, Kiev, Kharkov gibi büyük şehirlerin etrafında 65.000 nüfuslu modern peyk şehirler inşası suretile bu yolda terakkiler kaydedilmiştir. Fakat bu Devletler içinde, büyük şehirlerin amenajmanı fikrini, bugünkü mânasile ortaya atmış ve bunu en geniş ölçüde ve büyük bir başarı ile tahakkuk ettirmiş olan Devlet İngilteredir. Bu itibarla, burada, kısaca İngiltere misalinden bahsetmeği faydalı bulmaktayız.

İngilterede büyük şehirlerdeki sanayiin ve sanayide çalışan nüfusun desantralizasyonu hareketi, 1940 yılında hazırlanan “Barlow” raporile başlar. (1)

“Barlow” raporunu Londraya ait olmak üzere 1944 de tanzim olunan “Greater London Plan” takip etmiştir. Bu plân, Londrada yaşamakta olan nüfustan 1 milyonunun Lodranın etrafında tesis edilecek “Périphérique” şehirlere naklini derpiş etmekte idi.

Londraya ait plânın uyandırdığı alâka üzerine, 1945 de “büyük şehirler komitesi” teşkil edilmiş ve bu komite, büyük şehirlerin sistemli ve plânlı bir tarzda desantralizasyonunu temin maksadile, yeniden kurulacak şehirlerin tesisi, finansmanı, teşkilâtlandırılması ve idaresine müteallik umumî meselelerin incelenmesi vazifesile görevlendirilmiştir.

“Büyük şehirler komitesinin” 1946 da neşrettiği nihaî rapor üzerine “yeni şehirler hakkındaki kanun” tedvin olunmuştur. Bu kanuna göre, yeni şehirlerin kurulması ile meşgul olmak üzere “kalkınma kurumları” diyebileceğimiz, “Development Corporation” adına muhtar bir takım teşekküller vücade getirilmiştir.

Pek dikkate şayân bulduğumuz bu kurumlar hakkında biraz izahat verelim:

D. C. ler kendilerine mevdu hizmetler dolayısile, iskân ve Mahallî İdareler Bakanlığına bağlı bulunurlar. (2) Yeni şehirlerin (peyk şehirlerin) tesisi ve inkişaf ettirilmesinden sorumlu olan bu kurumlardan her birinin 9 üyesi vardır. Bunlar İskân ve Mahallî İdareler Bakanı tarafından çeşitli sahalarda tecrübe görüş, mümtaz şahsiyetler arasından intihap edilirler. Kurum üyelerinin yanına lüzumu kadar müşavir ve teknisyen verilir.

(1) The Report of the Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population.

(2) Minister of Housing and Local Government.

Yeni bir şehrin kurulacağı yeri İskân ve Mahallî İdareler Bakanı tâyin eder. Bunun üzerine, o şehir için teşkil edilen D. C., şehrin hususiyetlerini, topoğrafik, jeolojik, iktisadî, malî, ilâh. yönlerden incelemek suretile, ana plânı hazırlar ve bağlı olduğu Bakanlığın tasvibine arzeder. Mezkûr plân Bakanlıkça tasdik edilmeden önce, bütün teferruat ile neşredilerek, bir nevi umumî ankete tabi tutulur. Bu sırada basın ve ilgili diğer çerçevelerin yaptıkları tenkit, telkin ve teklifler nazarı itibare alınmak ve gereken tâdil ve ıslâhlar yapılmak suretile, plân nihai şeklini alır ve tatbik mevkiine konur.

Yeni şehir plânınının tatbikine, evvelâ, elektrik, havagazı, su, kanalizasyon ve yol şebekesi gibi infrastrüktür tesislerin inşası ile başlanır. Müteakiben bina inşaatına geçilir.

Şu hususu da kaydedelim ki, yeni şehirlerin inşasına ait bütün faaliyetlerde, yani şehir plânlarının tanzimi, tatbiki ve inşaatın finansmanında, ilgili mahallî idarelere devamlı istişarede bulunulur, bunların bu hususlarda rey ve mütalâaları alınır.

D. C. lerin, çalışmaları, yıllık bütçe ve kat'i hesaplar yolu ile İskân ve Mahallî İdareler Bakanlığının malî mürakabesine tâbidir.

İngilterede, büyük şehirlerin amenajmanı meselesinin, yukarıda ana hatlarla izah ettiğimiz esaslar dairesinde, ele alınması ile, 8 i Londra'nın peyk şehri olmak üzere 14 yeni şehrin kurulması kararlaştırılmış ve plâna bağlanmıştır. İkinci dünya savaşını takip eden devrede inşaat işlerinde maruz kalınan büyük güçlüklerle rağmen, mezkûr şehirlerin kâffesi, plân mucibince, inşa edilmiştir.

Görülüyor ki, İngilterede, büyük şehirlerin desantralizasyonu ve yeni şehirlerin inşası, işle doğrudan doğruya merkezî hükûmet meşgul olmaktadır. Bu inşaatın finansmanı da, bittabi hükûmet tarafından deruhte edilmektedir. Bunun için, Hazine tarafından İskân ve Mahallî İdareler Bakanlığı lüzumlu fonlarla techiz edilmekte ve şehirlerin bilfiil kurulması işle meşgul olan D. C. ler de, bu yoldan, muhtaç oldukları sermayeyi elde etmektedirler. Bu suretle D. C. lerin emrine "à fonds perdus" yani geri alınmamak üzere, verilmiş ve mezkûr kurumlar tarafından sarf edilmiş olan tahsisatın tutarı 1954 yılına kadar 250 milyon İngiliz lirasına balığ olmuştur.

Yeni şehirlerin inşasında, Hazineden temin edilen sermayeye zaimeten, geniş ölçüde Devletin mesken inşaatı sübvansyonlarından da faydalanılmaktadır.

Diğer taraftan yeniden kurulacak veya büyük şehirlerden nakledecek teşebbüs ve tesislerin, yeni şehirlerde yerleşmelerini teşvil ve teşvik sadedinde, gerek hükümet, gerek D. C. ler ve gerek bu şehirlere nüfus fazlasını aktaracak olan büyük şehirler, başkaca bazı tedbirler de almaktadırlar. Bu cümleden olmak üzere, D. C. ler, sınaî teşebbüsleri kendi şehirlerine cezbetmek maksadile, bu şehirlerde boş fabrika binaları inşa etmekte ve bunları pek müsait şartlarla ve uzun vâdeler ile taahhütlerine kiraya vermektedirler. Öte yandan, yeni şehirlerde yapılan envestismanlarda kullanılmak üzere, keza, en müsait şartlarla kırazlarda bulunmaktadır. Bunlardan başka, yeni şehirlere hicret eden işçiler için hükümet tarafından sübvansyone edilen ucuz meskenler inşa edilmektedir. Hükümetin bu yerlerde iskân edilenlere yardımı, 60 sene devam etmek üzere senede 24 İngiliz lirasıdır. Bu yardım sâyesinde, kiraların asgarî bir seviyede tutulması kabil olmaktadır. (1)

Yeni kurulan şehirler için, yukarıda görüldüğü gibi, türlü imtiyazlar tanılırken, büyük şehirlerde de menfi tedbirler alınması ihmal edilmemektedir. Bu cümleden olmak üzere, büyük şehirlerde yeni teşebbüslerin tesisi, eskilerin tevsi ve şehir muhitinde inşaat yapılması hususunda kat'i taahhütler vazedilmiştir.

İngilterede yeni şehirlerin (peyk şehirlerin) inşası hareketine muvazi olarak, gelişmeğe müsait, mevcut şehirlerin kalkınmasını hedef tutan ve 1952 yılında kabul edilen "*Town Development Act*" kanunile, evvelce temas ettiğimiz alıcı şehirler sisteminin tatbikine de hız verilmiştir. Bunun için de, mezkûr şehirlerin idarî ve malî cihazlarının takviyesi, infrasütrüktür tesislerinin tevsi ve ıslahı maksatları ile hazineden geniş ölçüde yardımlar yapılmaktadır. Bu yardımlara, fazla nüfusun aktarılmasını isteyen büyük şehirler de, malî imkânları nisbetinde iştirak etmektedirler.

Bütün yukarıki tedbirlerin yanında, büyük şehirleri terk teşebbüslerin yerini başkalarının almamasına bilhassa dikkat edilmekte, hattâ, yeni veya alıcı şehirlere hicret eden teşebbüsleri, yıkma, nakil ve yeniden inşa masraflarını karşılamak üzere, ayrıca hususî yardımlarda bulunulması dahi derpiş edilmektedir.

Buraya kadar verdiğimiz izahat, büyük şehir telâkkisinde ve bu şehirlerin amenajmanı mevzuunda, yeni ufukların açıldığını, yeni bir devreye girmekte olduğumuzu açıkça göstermektedir.

(1) Meskenlerin kirası haftada 15 - 20 Şilin, bizim paramızla ayda resmî kur üzerinden 80 - 100 lira arasındadır.

İKİNCİ KISIM

Reform Hakkında Tekliflerimiz

I — Reformun ana hatları

1 — Radikal bir reform ihtiyacı :

Etüdümüzün ilk kısmında modern Belediye finansına ait meseleleri, içinde yaşadığımız devrin şartları ve icaplarını gözönünde tutarak, ilmin ışığı altında tetkik ve tahlil etmeğe çalıştık. Bu noktadan hareket ederek, Türk belediye maliyesini incelediğimiz zaman, mahallî Maliyeciliğimizin ne derece ıslâha muhtaç olduğu bütün vuzuhu ile belir-miş olur.

Türk Belediyeciliğinin, memleketin ekonomik ve sosyal kalkınma hareketi içinde, kendine düşen vazifeyi ifa edebilmesi, herşeyden evvel, bahis mevzuu malî ıslâhatın sür'atle tahakkuk ettirilmesine vâbestedir.

Türk şehrinin iptidailik ve gerilikten kurtulması, şehir halkının artan türlü kollektif ihtiyaçlarının, yaşadığımız devrin standardlarına yaklaşan ölçülerde temin edilmesi, öbür yandan da şehirlerimizin, imarı ve yeniden tanzimi suretile, medenî ve modern bir şekil görünüş iktisap etmeleri, malî sahadaki ıslâhatın tahakkuku imkân ve derecesine bağ-lıdır.

Asırlarca ihmale uğramış olan Türk şehirlerinin, bilhassa İstanbul gibi, büyük, tarihî bir şehrimizin, içine girdiğimiz medenî memleketler câmiasındaki mevkiimizle mütenasip bir seviyeye yükseltilmesi, belediye finansını yeni bir açıdan ve memleket plânında bir dâva olarak ele almamıza bağlıdır.

Diğer taraftan, içinde bulunduğumuz iktisadî evlasyon ve bunun neticeleri olan sanayileşme ve şehirleşme hareketleri de, bizi bu yolda yürümeğe zorlamaktadırlar.

Şehirlerimizde, 1950 yılına kadar batî bir seyir takip eden nüfus artışı, bu tarihten sonra, şimdiye kadar kaydedilmeyen bir hızla gelişmiş ve bu gelişme neticesinde 1956 da şehir nüfusu, millî nüfusun % 25,2 nisbetine yükselmiştir. Hâlen bu nisbetin % 35 e çıktığı tahmin edilmektedir.

Bu muazzam gelişme, tek başına şehirciliğin ve bunun maddî temelini teşkil eden şehir maliyesinin, başlıca millî dâvalarımız meyanında mütalâa edilmesindeki zarureti, bu yönden de, bütün vuzuhu ile ortaya koymaktadır.

Doğmatik bir iktisadî görüşe göre, şehirlerin kalkınma dâvası, produktivite silsilesi içinde, en gerilerde kalan bir mevzu olarak gösterilmek istenir. Halbuki, medenileşme hareketinde, Batı Devletlerinin tarihî tekâmülünde görüldüğü gibi, iktisadî terakkî, şehirciliğin inkişafı ile daima aynı hizada yürümüştür. Bu itibarla, nasıl ki, iktisadî kalkınma, şehirlerin gelişmesinde önemli bir âmil olarak mütalâa edilirse, şehirlerin inkişafı da iktisadî kalkınmayı kamçılaman, aynı derecede, ehemmiyetli bir faktör olarak kabul edilmektedir.

Şehirciliğin gelişmesi, yukarıda da belirttiğimiz gibi, bir cephesiyle, sıkı sıkıya şehir finansına bağlı maddî bir meseledir. Bu itibarla, şehirlerin kalkınması, bir memleket dâvası olarak ele alınırken, her şeyden evvel, bu dâvanın maddî temelini teşkil eden belediye finansı üzerinde ehemmiyetle durmak lâzımgelir.

Türkiyede belediye finansının, eskimiş mevzuat, usul ve gelenekleri ile şehirlerimizin, bugünün anlayış ve icaplarına göre kalkınmasını sağlayacak bir seviyeden ne derecede uzak bulunduğu izahtan vârestedir. Bu itibarla, şimdiki nizam içinde, belediyeleri içine düştükleri kronik malî müzayakadan kurtarmak için düşünülen, geçici tedbirler, ayarlamalar ve belediye gelirlerine yapılacak mütevalî zamlar, Fransızların bir tâbirile malî “reformette” lerle, belediyelerimizin, bilhassa durmadan kalabalıklaşan büyük şehirlerimizin ve bunların başında İstanbulun karşı karşıya kaldıkları problemleri çözmeye imkân tasavvur edilemez. Bu dâva, ancak, derin ve köklü bir inkılâp mânasına gelen, radikal bir malî reform fikrinden hareketle halledilebilir.

İtiraf etmek lâzımdır ki, düşündüğümüz mânada ve çapta bir reform, eskimiş bilgi, usul ve itiyadlara göre işliyen mevcut müesseseleri ve bunlara hâkim olan zihniyeti temelinden yıkan ve bunların yerine zamanımızın ilmî anlayışına ve dinamizmine uygun yeni bir nizamın ikamesini istihdaf eden radikal bir harekettir. Böyle bir hareketin ise gelir vergisi reformunda görüldüğü gibi, çeşitli yönlerden kuvvetli mukavemetlerle karşılaşacağını tabii telâkki etmek lâzımdır. Bu sebeple, böyle bir teşebbüse girişilirken, bu mukavemetleri önceden hesaba katmak ve ona göre azimli, kararlı ve tedbirli davranmak iktiza eder.

Diğer taraftan, bahis mevzuu reformun tahakkuku sırasında bir çok teknik müşküllerin de zuhur edeceğini nazarı itibare almalıdır.

Şüphesiz ki, Türk şehirlerinin, Batılı mânada kalkındırılması ve modernleştirilmesi malî yönden büyük müşküller arzeden bir meseledir. Ancak, unutmamak lâzımdır ki, belediye maliyeciliğinde, tek vergiye doğru gidildiği, belediye bütçelerinin % 60 a kadar Devlet sübvansyonları ile kapatıldığı, büyük şehirleri “ihtinak” dan kurtarmak için, Devlet tarafından muazzam masraflara girişilmek suretile, peyk şehirlerin kurulduğu bir devrede yaşamaktayız.

Belediye finansı mevzuunda yapılacak reformun mânası ve şumulü hakkındaki umumî görüşlerimizi, böylece açıkladıktan sonra, müteakip paragraflarda, malî tevzin çerçevesi içinde, bu reformun ne suretle tahakkuk ettirileceğini incelemeğe çalışacağız.

2 | Belediye masraf sisteminin reformu :

Modern belediye finansına hâkim olan malî tevzin görüşünden hareketle, Türk belediye maliyeciliğinin masraf cephesinden reformu hakkındaki mütalâalarımızı, hizmetlerin bölüşülmesi ve idarî rasyonalizasyon noktalarından kısaca arz edelim :

a - Hizmetlerin bölüşülmesi :

Şehir hayatı ve şehirlerin kalkınması ile ilgili hizmet ve faaliyetleri, belediyenin mecburî ve ihtiyarî hizmetleri şeklindeki klâsik tasnif dışında, alelâde ve fevkalâde olmak üzere iki kısma ayırabiliriz.

Alelâde hizmetler, şehir hayatının istilzam ettiği devamlı, carî hizmetler, fevkalâde olanlar ise, evvelce belirttiğimiz gibi, masif envestismanlara ihtiyaç gösteren, devamlı olmayan ve daha ziyade müstakbel nesillerin faydalanacakları hizmetlerdir. Belediye masraf politikasının özünü, bu hizmetlerin, yani gerek alelâde gerek fevkalâde hizmet ve faaliyetlerin Devlet ile belediyeler arasında hangi ölçülerde ve ne suretle bölüşüleceği meselesi teşkil eder.

Etüdümüzün birinci kısmında, “hizmet bölüşülmesi” bahsinde, umumî temayülün, sadece fevkalâde masrafları istilzam eden hizmetlerin değil, aynı zamanda normal telâkki edilen alelâde, carî hizmetlerden de, önemli olan bir çoğunun, mahallî plândan millî plâna intikal etmesi, yani bu hizmetlerin esas itibarile Devlet tarafından deruhde edilmesi yolunda olduğunu, mucip sebepleri ve misalleri ile izah etmiş idik.

“Hizmetlerin merkezîleşmesi” denilen bu hareketin, memleketimizde de, alelâde hizmetler sahasında, geniş ölçüde cereyan ettiği görülür. Bu cümleden olmak üzere, belediyenin en masraflı hizmetlerinden olan, eğitim, hastahane ve şehir emniyeti ile ilgili hizmetler, esas itibarile Devlet tarafından deruhde edilmiş bulunmaktadır. Diğer taraftan, Batı Devletlerinde, mahallî masraf politikası bakımından en önemli rolü oynamış olan sosyal hizmetler, memleketimizde, asker ailelerine yardım, dârülaceze gibi mevzular dışında, esasen, iptidadan millî plânda organize edilmiş olan hizmetler zümresine dahildirler.

Şu halde, denilebilir ki, Batıda müşahede edilen, hizmetlerin merkezîleşmesi cereyanı, filhakika memleketimizde geniş bir tatbik sahası bulmuştur. Şu varki, bu gelişme, bizde, malî tevzin içinde, plânlı ve sistemli bir surette değil, zaruretlerin ilcasile, gayrî şuurî bir vetire olarak vukua gelmiştir.

Memleketimizde, alelâde hizmetlerin bölüşülmesi mevzuunda, belediye maliyesinin reformu bakımından, yapılacak olan şey, bu bölüşmenin, malî tevzin plânı içine alınarak yeniden gözden geçirilmesi, noksanlarının ikmal edilmesi ve böylece bu meselenin, umumî rasyonel bir hal suretine bağlanmasıdır. Bu yoldan gidildiği takdirde, meselâ, ilk eğitim mevzuunda, 1948 de ilk mektep muallimleri maaşlarının Devlet tarafından ödenmesi esasının kabul edilmesi suretile, başlayan millîleştirme hareketi, mahallî idarelerin, ârizî yardımlar hariç, bu mevzu ile tamamen alâkalarını kesmeleri suretile müsbet bir şekilde neticelendirilmiş olur. Bunun gibi, hastahaneler mevzuunda da, belediyelerin uhdesinde kalmış olan hastahanelerin de, Devlete devredilmesi ve böylece iki idare tarafından görülen işlerin bir elden tedvir olunması, hem belediye masraflarını azaltması, hem de hizmetin rasyonelleştirilmesi bakımından, daha mâkul ve yerinde bir hal sureti teşkil eder.

Hizmetin bölüşülmesi hakkındaki bu mülâhazalarımızı, merkezîleşme hareketinin içine giren diğer hizmet ve faaliyet sahalarına, bu meydana belediye işletmeciliğinin bazı kollarına da teşmil edebiliriz.

Belediye işletmeciliğinin en önemli mevzuunu teşkil eden, ayrıca gelir kaynağı olarak da, malî bakımdan, hususî bir ehemmiyet taşıyan, elektriğin, etüdümüzün birinci kısmında izah ettiğimiz sebepler yüzünden, er veya geç millîleşeceğini, önüne geçilmesi muhal olan bir vâkıa olarak kabul etmek lâzımdır. Bu gibi sebeplerden dolayı, belediye maliyesinin, malî tevzin çerçevesi içinde, reformu yoluna gidilirken, belediye işletmelerinin durumu üzerine de ayrıca durulması iktiza eder.

Kanaatimize göre, bizde, hiç değilse, şimdilik, belediye işletmelerinin meşgul oldukları mevzular içinde, elektrikten başka, millîleştirilmesi varid olan başkaca bir mevzuu mevcut değildir. Yine etüdümüzün birinci kısmında izah ettiğimiz gibi, bazı Batı Devletleri şehir münakalesini de millî plânda organize etmek suretile, mahallî faaliyet sahasının dışına çıkarmışlardır. Şehir içi tren ve deniz yolları ile yapılan nakliyat zaten bu sistemin dışında kaldığı ve tramvay nakliyatı da gittikçe gerilediği cihetle, geriye kalan otobüs ve trolleybüs nakliyatının, şimdiki halde millîleştirilmesinin lüzumlu ve faydalı olabileceği mülahaza edilemez.

Fevkalâde mahiyette olan hizmet ve faaliyetlere gelince, bunların başında büyük imar hareketleriyle mesken inşaatı mevzuları gelir. Bizde imar faaliyeti, evvelce belirttiğimiz gibi, asırlarca ihmale uğramış olan şehirlerimizin yeniden tanzimi, hatta bazı hallerde yeniden inşaatını tazammun eden ve taşıdığı önem dolayısıyla, millî bir dâva mahiyetini alan, geniş çapta bir harekettir. Bu çaptaki imar hareketlerini ise belediyelerin imkân ve vasıtaları ile tahakkuk ettirilemeyeceği söz götürmez bir hakikattir. İleride tekrar temas edeceğimiz gibi, İstanbulun imarı bunun bariz bir misalini teşkil eder. Değil bizim, ileri Batı Devletlerinde en zengin şehirlerin dahi, kendi imkân ve vasıtaları ile böyle muazzam bir işin altından kalkabilecekleri düşünülemez.

İmara muvazi olarak gelişen, imar faaliyeti ve hamlelerini tamamlayan mesken inşaatına gelince, bu meseleyi de aynı tarzda mütalâa etmek lâzımdır.

Mesken dâvası, şehrin umumî sıhhati, emniyeti ve estetiği ile ilgili bir mevzuu olarak ferdi teşebbüsün hudutlarını aşan bir âmme hizmeti mahiyetini almıştır. Bu hizmetin “sıhhi ve ucuz ikamet” veyahut da kısaca “ucuz mesken” tâbirile ifade edebileceğimiz, şehir sakinlerinin büyük çoğunluğunu teşkil eden, mahdut gelirli halkın, muayyen standartlara göre barınma ihtiyacını temine matuf tatbikatı, sosyal, iktisadî, malî ve politik cepheleriyle, modern Devletleri en ziyade meşgul eden meselelerden biri olarak ortaya çıkmış bulunmaktadır. (1) Bu ma-

(1) Bilindiği gibi, bilhassa ikinci dünya savaşından sonra Almanya, İngiltere ve diğer Avrupa Devletlerinde ucuz veya sosyal mesken inşaatı mevzuunda, millî plânda büyük gayretler sarf edilmiştir. Fransada H. L. M. harfleri ile ifade edilen “Habitation à loyer modéré” meselesi sosyal politikanın temel dâvalarından biri olarak mütalâa edilmektedir.

hiyet ve şumulile, mesken dâvası, mahallî idarelerin de selâhiyet ve imkânlarını aşan Devlet politikasının bir mevzuu olmuştur. Bu sebeptendir ki, etüdümüzün birinci kısmında izah ettiğimiz gibi, bu işin, millî plânda ele alınması ve esas itibarile Devlet tarafından finanse edilmesi yoluna gidilmektedir. Bizde de, bilhassa, İmar ve İskân Vekâletinin ihdasından sonra, bu dâvanın aynı istikamette gelişeceği beklenebilir.

Şunu da ilâve edelim ki, büyük imar hareketleri ve mesken inşaatı gibi faaliyetlerin, millî plânda organize edilmesi keyfiyeti, belediyelerin bu faaliyetlerle büsbütün alâkalarını kesmelerini icap ettirmez. Belediyelerin, şehirlerin kalkınması ve şehir hayatile yakından ilgili olan bu faaliyet ve hareketlere, mahdud ve mütevazi ölçülerde de olsa, katılmaları şüphesiz faydalı ve lüzumludur.

b - İdarî reform:

Belediye masraf sisteminin ıslâhı mevzuunda, üzerinde durulması lâzımgelen diğer bir husus da "idarî reform" dur. Bu reform, âmme hizmetlerinin rasyonelizasyonunu, diğer bir deyimle, bu hizmetleri produktivite anlayışı içinde, iktisadî prensibe göre, yani en az masrafla en iyi bir şekilde başarılmasını mümkün kılacak bir tarzda, reorganize edilmesini hedef tutar.

Amerika Birleşik Devletlerinde, "Hoover plânı" ile tatbik mevkiine konan idarî reform hareketi, kısa zamanda diğer Batı Devletlerinde de mâkes bulmuş, mütehasşıs organizatörlerden müteşekkil organlar, Fransadaki "*Commissariat général à la productivité*" gibi bilfiil bu işle meşgul olmağa başlamışlardır. Bu çerçeve içinde, Batıda, mahallî idarelerin ıslâhı ve reorganizasyonu hususunda da gayret sarf edildiği müşahede edilmektedir. Hattâ bahis mevzuu reformun, nisbeten küçük ve derli toplu idarî üniteler olmaları itibarile, belediyelerde daha kolaylıkla ve müs'bet bir şekilde tahakkuku mümkün olduğu cihetle, bu reforma belediyelerden başlanması daha uygun bulunmaktadır. Diğer taraftan, bazı Devletlerde, belediye bütçe ve hesaplarının, Divanı Muhasibatın kameralist murakabesi yerine, eksper muhasiplerden müteşekkil hey'etlere tetkik ettirilmesi suretile, belediyelerin produktivite yönünden, devamlı bir murakabe altında tutulmaları da temin edilmektedir.

Bizde, bilhassa büyük şehirlerimizin, yukarıda izah ettiğimiz mâ'nada idarî bir reforma ve produktivite yönünden devamlı bir müraka-

beye tâbi tutulmalarının ne derecede lüzumlu olduğunu izahtan vâre-
te buluruz. Bu lüzum ve zarureti belirtmek için İstanbul şehrine ait ol-
mak üzere bir misâl verelim:

İleride izah edeceğimiz gibi, İstanbul belediyesinin 1959 bütçesi-
ne göre personel masraflarile normal gelir ve giderler arasındaki münâ-
sebetler şöyledir:

	Milyon lira	Personel masrafla- rının nisbeti
Yekûn personel masrafları	93	—
Normal gelirler	119	% 80
Normal giderler	193	% 48

Bir idarede, personel masraflarının, normal gelirlerin % 80 ni bel-
etmesi, şüphesiz rasyonel bir idare ve çalışma sisteminin mevcudiyeti-
ne delâlet etmez. (1)

Yukarıki sebeplerle, belediye finansının ıslâhı çalışmalarına baş-
lanırken, hükûmetçe, bir “mahallî idareler rasyonelizasyon hey’eti” teş-
kil edilmesini ve bu hey’etin, tip şehirler hakkında hazırlayacağı plân-
lara göre, belediyelerin çalışma metodları ve kodrolarının tanzim ve
tesbitinin muvafık olacağını mütalâa etmekteyiz.

3 — Belediye gelir sistemimizin tenkidi:

Belediye gelir sistemimize ait tenkidî görüşlerimiz aşağıda sıra
ile arz edilmiştir.

a - Devlet Vergi reformları dışında kalan belediye gelir sistemimiz

Türkiye, 1950 de tatbik mevkiine koyduğu Gelir Vergisi ve Vergi
Usul Kanunile ve müteakip yıllarda tahakkuk ettirdiği diğer fiskal ıslâ-
hât ile, modern ve müsbet vergicilik devresine girmiş ve ileri bir ver-
gi hukuku nizamı tesisine muvaffak olmuş bir memlektir.

İlkin tereddüt ve mukavemetle karşılanan büyük vergi reformu ha-
reketi, itiraf etmek lâzımdır ki, kısa zamanda muvaffak olmuş ve umul-
madık müsbet neticeler vermiştir.

Şüphesiz, bahis mevzuu reformların, umumî vergi sistemi ve vergi
hukuku yönlerinden, bazı noksan kalan tarafları bulunmuş, hattâ son-

(1) İleride, İstanbulun durumu incelenirken, bu mevzua tekrar dönülecektir.

radan alınan tedbirler ve yapılan bazı tâdillerle, reform hareketinde bir duraklama ve hattâ kısmen bir gerileme vukua gelmiştir. Strüktürel bir malî reform hareketinde, normal telâkki edilmesi lâzımgelen bu pürüzler bir yana bırakılırsa, giriştiğimiz vergi reformunun, filhakika başarı ile neticelendiği ve vücade getirdiğimiz yeni vergi sisteminin, en ileri Batı Devletlerinin vergi sistemleriyle boy ölçüşecek bir seviyede ve tekâmül istidadında bulunduğunu, iddia edebiliriz.

Yalnız şunu esefle kaydetmek mecburiyetindeyiz ki, belediye gelir sistemimiz, bahis konusu büyük ve köklü malî reform hareketinin tamamen dışında bir seyir takip etmiş, bu yüzden de Devlet ve belediye vergi sistemleri arasında, malî tevzin nizamı içinde, organik bir münasebet ve koordinasyon tesisine imkân bulunmamıştır.

b - Belediye gelirleri kanunu:

Şimdiki belediye gelir sistemimiz, esas itibarile, 1948 de tatbik mevkiine konan "Belediye Gelirleri Kanunu" na istinat eder. Hemen şunu belirtelim ki, bu kanun belediye finansı sahasında yeni bir fikir getirmemiş, aksine, belediye gelir sisteminin, şimdikiye kadar, geri, vüzuhsuz, insicamsız bir şekilde yaşamasına yol açmıştır. Bu görüşümü zün izahına geçmeden önce, mezkûr kanunun kuruluşuna bir göz atalım.

Belediye Gelirler Kanununun, bölüm itibarile, yapısı şöyledir:

I. Bölüm: Belediye vasıtasile tahsil edilmeyen gelirlerden belediye payları: (Gelir vergisi, gümrük, Tekel safi hasılatı, bina vergisi payları),

II. Bölüm: İşletme gelirlerinden belediye payı: (Elektrik, hava-gazından belediye payı, nakil vasıtaları bilet bedellerinden belediye payı, telefon ücretlerinden belediye payı, temizleme ve aydınlatma resmî, hayvan kesim ücreti ve resmî ilâh.),

III. Bölüm: Harcamalara iştirakler: (Yol, lağım ve su tesislerinin masraflarına iştirak payı, yangın sigorta primlerinden alınan pay ilâh.),

IV. Bölüm: Belediye aracı ile tahsil olunan gelirler: (Değerleme resmî, nakil vasıtaları numara resmî, iskele ve rıhtımlardan alınacak geçiş resmî, ilân ve reklâm resmî, ölçü ve tartı âletlerinden alınacak muayene ve damga resmî, kantar resmî, hayvan alım-satım resmî, tellâllık resmî, eğlence resmî, yer işgali resmî, akaryakıt resmî ilân.),

V. Bölüm: Tahsilî isteğe bağlı gelirler: (Süs köpekleri resmi, tente, sıper ve saçak resmi ilâh.),

VI. Bölüm: Türlü gelirler: (Kiralara ait sözleşme resmi, imtiyazlı şirketlerden alınan menfaat hisseleri, belediyelere bağlı tesis ve işletmelerin gelirleri ve başka bir takım resim ve harçlar),

VII. Bölüm: Tahsil usulüne ait hükümler,

VIII. Bölüm: Türlü hükümler.

c - Metodda vuzuhsuzluk:

Belediye Gelirleri Kanunu, kuruluşu itibarile, ilmî ve metodik bir tertip ve tasniften mahrumdur. Kanunun mevzuuna giren çeşitli gelirler, ait oldukları kategorilere göre tefrik edilmemişlerdir. Meselâ kanunun II. Bölümü "işletme gelirinden belediye payları" na tahsis edilmiştir. İşletme gelirlerinden pay, işletmenin idaresinde, işletmeye iştirak veya tanılan imtiyazdan temin edilen malî menfaatleri ifade etmesi lâzımgelir. Halbuki bu bölümde bu kabil menfaatler yerine tipik bir takım gider vergileri, harçlar ve ücretler yer almıştır. (İşletmelerden temin edilen menfaatlere VI. Bölümde tesadüf edilmektedir.)

Kanunun yapısında, bölüm tasnifi bakımından mevcut olan vuzuhsuzluğun yanında, bölümlerin muhteviyatında da bir insicamsızlık göze çarpmaktadır. Birinci bölüm hariç, diğerlerinde, birbirile hiç ilgisi bulunmayan bir takım gelirler, aynı gruplar içinde sıkıştırılmışlardır.

Meselâ elektrik, havagazı, nakliyat vergileri gibi, önemli bir takım gider vergilerinin yer aldıkları II. nci bölümün içinde temizletme ve aydınlatma resmi, hayvan kesim ücreti, et taşıma ücreti gösterilmiştir. Bunun gibi IV. Bölümde, vasıtasız bir vergi olan "değerleme resmi" ile, önemli gider vergilerinden olan, akaryakıt resmi, eğlence resmi ve bir takım harçlar (nakil vasıtaları plâka resmi, kantar resmi, yapı ruhsat ve denetleme resmi gibi) bir araya getirilmiştir.

Belediye Gelirleri Kanununun kuruluş itibarile, yegâne müsbet tarafı, bütün belediye gelirlerini derleyen bir "malî kod" manzarası arz etmesidir. Halbuki, fiiliyatta bu kodifikasyon da natamam kalmıştır. Filhakika, bugünkü halile, belediye gelir sistemimiz, bahis konusu kandan başka, ayrı, ayrı 16 kanun ile ilgili bulunmaktadır. (1)

(1) Kanunların sayıları şunlardır: 1580, 5116, 6802, 6085, 3434, 394, 3666, 3645, 6183, 1593, 1003, 2252, 4109, 6124, 6132, 3004.

d - Terminolojide vuzuhsuzluk:

Belediye gelirleri Kanunu, malî terminoloji bakımından da tam bir vuzuhsuzluk ve karışıklık içindedir. Kanunda pay, iştirak, vergi, resim, harç ve ücret mefhumları, ilmî bir mesnede istinat etmeksizin, gelişi güzel kullanılmış, birbirine karıştırılmıştır.

Meselâ, az evvel işaret ettiğimiz gibi, kanunun “işletme gelirlerinden belediye payları” adını taşıyan II. Bölümde, sarfedilen elektriğin kilovat saati, havagazının metreküpü, nakliyatta bilet bedeli üzerinden alınan ve bütün unsurları ve şartlarla tipik birer gider vergisi olan mükellefiyetlere “pay” denilmiş, ayrıca, aydınlatma resmi, hayvan kesim ücreti ve et taşıma ücreti gibi harçlar ve ücretler de aynı bölümde gösterilmekte, bunlar da, belediye payları kategorisi içinde mütalâa edilmişlerdir.

Bütün bu vergi, harç ve ücretlerle, işletme gelirleri arasında ne gibi bir rabıta ve münasebet tesis edilebilir? Bina vergisine ilâveten tahsil olunan temizleme harcı hangi işletmenin hangi geliri ile irtibatlandırılabilir?

Kanunun III. Bölümü “harcamalar iştirakler” e tahsis edilmiştir. Bu bölümde yol, lağım ve su tesislerinin masraflarına iştirak payları meyanında “yangından korunma masraflarına sigorta kumpanyalarının iştiraki” de yer almaktadır. Kanunun metninde, bu hususta ayrıca muterize içinde şu hükümler mevcuttur:

(Belediyeler yangın sigorta ve mükerrer sigorta şirketlerinin aldıkları primler üzerinden % 10 nisbetinde söndürme masrafına iştirak payı alırlar. Bu paylar hiç bir surette müşteriye intikal ettirilmez!)

Görülüyor ki, metne göre, yangın sigorta şirketlerinin mükellefiyeti, harcamalara iştirak mahiyetinde bir “pay” telâkki edilmiştir. Halbuki, bahis mevzuu mükellefiyet, ilmen, ne bir harcamaya iştirak, ne de bir paydır, gider vergileri kategorisine dahil tipik bir hizmet vergisidir.

Diğer taraftan, bilindiği gibi, fiiliyatta münhasıran yangın sigortası ile iştigal eden şirketlere, yani kanunda ifade edildiği gibi, “yangın sigorta kumpanya ve şirketlerine” tesadüf edilmez. Sigorta şirketleri, umumiyetle çeşitli sigorta işleriyle meşgul olurlar. Şu halde bahis konusu mükellefiyetin mevzuu, yangın sigorta şirketlerinin aldıkları primler değil, sigorta şirketlerinin yangın sigortası muamelelerinden aldıkları primler olmak iktiza eder.

Nihayet, kanunda tasrih edildiği gibi, sigorta primi üzerinden alınan "payın" müşteriye intikal ettirilmemesi de varid olamaz. Az evvel belirttiğimiz gibi, prim üzerinden alınan pay, mahiyeten bir hizmet, yani masraf vergisidir. Bu karakterde bir verginin ise, müşteriye intikal ettirilmesi, işletmeciliğin bir icabı olduğu gibi, vergi teorisi ve tekniği bakımından da tabii bulunur. Aksi takdirde, sigorta şirketleri, tipik bir masraf vergisini kazançlarından (safî kârlarından) ödemeleri lâzımgelir ki, böyle bir vergilemeyi, şüphesiz kanun yapıcısı derpiş etmiş olamaz.

Malî terminoloji bakımından dikkati çeken diğer bir nokta, kanunda vergi tâbirinin kullanılmasından çekinilmiş, bunun yerine, birbirine karıştırılmak suretile, pay ve resim tâbirlerinin istimal edilmiş olmasıdır.

Etüdümüzün birinci kısmında, resim diye ayrı bir âmme geliri kategorisi mevcut bulunmadığını izah etmiş idik. Nitekim bu sebeple, vergi usul hukukumuzda bu tâbire yer verilmemiştir.

Kaldı ki, Belediye Gelirleri Kanununda resim tâbiri sadece verginin müteradifi olarak kullanılmış olsa idi, bunu bir dereceye kadar anlamak mümkün olurdu. Halbuki, kanunda çoğu harçlara da resim denildiği görülmektedir. (önemli vergilerden olan değerlendirme vergisi, eğlence vergisi, akaryakıt vergisinin yanında ölçü ve tartı âletlerinden alınan muayene ve damga harçlarına da resim denildiği gibi.)

Kanunda diğer bir vuzuhsuzluk mevzuu da, vergi ve harçların arasına bir takım ücretlerin de sıkıştırılmış olmasıdır. (Hayvan kesim ücreti ve resmi gibi) Halbuki, fiyat mânasına gelen ücretin, vergi ve harçlardan terekküp eden bir malî nizam içinde yeri bulunmadığı aşikârdır.

e - Vergi ve harçların çokluğu ve dağılıklığı:

Şimdiki belediye gelirleri sistemimizin tenkide şayan cihetlerinden biri de, bu sisteme dahil bulunan vergi ve harçların çokluğu ve dağılıklığıdır.

Belediye Gelirleri Kanununda, 6 bölüm serpiştirilmiş olan çeşitli vergi ve harçların miktarı, I. bölümdeki, sübvansyon mahiyetindeki paylar hariç, 38, bu paylarla birlikte 44 dür.

Etüdümüzün birinci kısmında izah ettiğimiz modern belediye finansında, fiskal gelir nevelerinin tahdidi yolundaki temayül ve tatbikat

(İngilterede tek vergiyé müncer olan gelişme) gözönüne getirilecek olursa, bizim belediye gelir sistemimizin bu umumî, ilmî temayüle ne derece zıt bir istikamette seyir ettiği açıkça görülür.

f - Düşük rındımanlı vergiler:

Belediye gelir sistemimize dahil vergilerin büyük bir kısmı, harçtan muhavel, orta çağ fiskalitesinin kalıntısı ve bugünün malî sistemlerinde yeri olmayan küçük ve kısır bir takım "vergicikler" den, diğer bir kısmı da, donmuş ve verim kabiliyetini kaybetmiş bazı mükellefiyetlerden tereküp etmektedir.

Küçük ve kısır mükellefiyetlere misal olarak, en geniş gelir bütçesine sahip olan, İstanbul belediyesinin 1959 yılına ait bazı gelirlerini gösterelim:

Şarpilerden belediye resmi	500 lira
Süs köpekleri vergisi	8 500 »
Oyun âletleri resmi	20 000 »
Tente, siper ve saçak resmi	25 000 »
Kiralara ait sözleşme resmi	60 000 »
Kazan, motor ve inbiklerden alınacak resim	150 000 »

Donmuş gelirlere misal olarak da, temizleme ve aydınlatma resmini gösterebiliriz. Aslında bir harç veya tahsisli bir vergi olması lâzım gelen bu mükellefiyet, bina iradlarına bağlı bulunduğu cihetle, bu kaynaktan sağlanan gelir, pek düşük ve kifayetsiz kalmıştır. İstanbul belediyesinin 1959 bütçesine göre durum şöyledir:

İstanbulun temizleme ve aydınlatma resmi tutarı	6 300 000 lira
Yalnız temizlik işleri giderleri	18 300 470 »
Gelirin masrafa nisbeti	% 33

Görülüyor ki, temizlik ve aydınlatma hizmetlerine ait masrafları karşılamak maksadile ihdas edilen ve belediye gelirleri içinde en önemlilerinden bir olması lâzım gelen bir mükellefiyet, sadece temizlik işleri giderlerinin 1/3 ini karşılayabilmektedir.

Nihayet şu hususu bir kere daha belirtelim ki, yukarıda bazı misallerini verdiğimiz vergilerin çoğu, mevzu ve mahiyetleri itibarile, hayat hakkını tamamen kaybetmiş olan, eskiden kalma bir takım mükellefiyetlerdir. Bunlar meyanında hayvan satışları üzerinden alınan vergiyi zikredebiliriz. Eski ismi "İhtisap Resmi" olan ve "Tekâlifî Şer'îye" den arta kalan bu tarihî ve iptidâî mükellefiyetin (Osmanlı İmparatorluğu

devrinde bu unvanla bir nezaret dahi teşkil edilmiş idi), gelir vergisi devresine girmiş olan Türkiyenin bugünkü vergi nizamında yeri olmayacağı izahtan vârestedir. Hayvanların satış bedeli üzerine mevzu bulunan bu mükellefiyet, satışın belediye hudutları dışında yapılmasına yol açması ve gerçek satış bedelinin tesbitindeki müşkülât dolayısıyla, ayrıca tatbikat bakımından da bir takım mahzurlar arz etmektedir.

g - Vasıtalı ve mükerrer vergiler:

Yukarıda temas ettiğimiz, kısmen harçla karışık, düşük randımanı, donmuş ve hayat hakkını kaybetmiş olan mükellefiyetleri bir yana bırakacak olursak, şimdiki gelir sistemimizde, belediyelerin başlıca fiskal kaynaklarını, metodik bir tasnife göre, şu suretle sıralıyabiliriz:

1. Elektrik vergisi,
2. Havagazı vergisi,
3. Şehir için nakliyat vergisi,
4. Telefon ücretleri vergisi,
5. Akaryakıt vergisi,
6. Eğlence vergisi,
7. İlân ve reklâm vergisi,
8. Değerleme vergisi.

Görülüyor ki, arizî bir mükellefiyet olan değerleme vergisi bir tarafa bırakılırsa, Türkiyede belediye fiskalitesi tamamen vasıtalı vergilere (gider vergilerine) istinat etmektedir. Etüdümüzün birinci kısmında izah ettiğimiz gibi, belediye gelir sistemlerini masraf vergilerine göre tesis etmiş hiç bir Batı Devleti gösterilemez. Tersine, bugünkü temayüle göre, modern belediye gelir sistemlerinin, esas itibarile, vasıtasız vergilere (reel vergilere) müsteniden kurulduğu, bunlara, olsa eğlence vergisi gibi mahallî karakterli talî bazı gider vergileri eklendi-olsa, eğlence vergisi gibi mahallî karakterli talî bazı gider vergileri eklendiği görülür.

Belediye gelir sistemimizi karakterize eden diğer bir husus da, bu sistemin malî yönden temelini teşkil eden vergilerin (yukarıki sırada 1 den 5 e kadar olanların) Devletle aynı mevzuda alınan vergilerden terekküp etmeleridir. Hatta, şimdiki sistemimizde aynı mevzudan üç defa vergi alınmasına kadar gidilmektedir.

Meselâ, elektrik sarfiyatı, evvelâ Devlet gider vergileri sistemi içinde vergiye tabi tutulmakta, aynı mevzudan, Belediye Gelirleri Kanununa göre, belediye payı namile bir vergi alınmakta, nihayet, İstanbulda olduğu gibi, İ. E. T. T. İdaresinden menfaat payı adı altında bir fiskal gelir sağlanmaktadır. Böylece, aynı mevzu, bir defa Devlet ve iki defa da Belediye tarafından olmak üzere, üst üste üç defa vergilendirilmektedir.

Diğer önemli bir gelir kaynağı olan akaryakıtta durum şöyledir:

Devlet bu mevzuu, elektrikte olduğu gibi, gider vergileri sistemi içinde vergiye tabi tutmuştur. Şu farkla ki, bu verginin hasılatından mahallî idarelere hisse verilir. (Özel idarelere % 20, belediyelere % 8). Böyle olmakla beraber, belediyeler de, akaryakıttan ayrıca vergi alırlar.

Etüdümüzün birinci kısmında izah ettiğimiz gibi, aynı mevzuun âmmé idareleri tarafından mlhtelif kademelere ayrı ayrı vergiye tabi tutulması, mükerrer vergilemeye sebebiyet verdiği cihetle, zamanımızın rasyonel vergicilik anlayışı ve tatbikatı ile telif edilemiyen bir teklif usulüdür. Bu sebebledir ki, modern belediye vergi sistemlerinde bu yola gidilmekten tevakki olunmaktadır. Halbuki bizde, belediye vergiciliğimiz ve dolayısıyla belediye gelir sistemimiz, esas itibarile, bu çifte vergileme esasına göre işlemeğe devam etmektedir.

4 — Sübvansyon sistemimizin tenkidi :

Türkiyede sübvansyon, yani Devletin belediyelere malî yardımı 1926 yılından beri mevcuttur. Ancak, bu yardımlar, şimdiye kadar, zayıf ve kifayetsiz kalmışlar, zamanımızın anlayış ve icaplarına göre, malî tevzin çerçevesi içinde, müsbet bir sisteme bağlanmamışlardır.

Fevkalâde ve arızî Devlet yardımlarını bir yana bırakırsak, şimdiki belediye gelir sistemimizde, sübvansyonların, bazı fiskal kaynaklardan belediyelere muayyen paylar verilmesi şeklinde tatbik edildiği görür. Belediye Gelirleri Kanununun I. bölümünde gösterilmiş olanlarla, diğer kanunlara müsteniden, belediyelere ayrılan payların kaynakları ve nisbetleri şöyledir:

Fiskal kaynaklar	Belediye payının nisbeti
1. Gelir vergisi	% 5
2. Kurumlar vergisi	% 5

3. Gümrük vergisi	% 15
4. Tekel safi hasılatı	% 5
5. Akaryakıt vergisi	% 8
6. Taşıt araçları harç, resim ve ceza- ları	% 25
7. Bina vergisi	% 25

Bu paylardan 1 den 6 ya kadar olanlar, Devlete ait fiskal kaynaklardan tefrik edilen hisselerdir. Bu paylara ait fonlar, Dahiliye Vekâleti emrine, İller Bankasına tevdi edilir. İller bankasında toplanan paralardan % 80 i doğrudan doğruya belediyelere ait olup, bunlar her ay sonunda bankaca, son nüfus sayımıyla tesbit edilen nüfus mikdarlarına göre, belediyelere dağıtılır. Geri kalan % 20 müşterek fon hesabında İç İşleri Bakanlığı emrine kalır. Bu fon, Dahiliye Vekâletinin tensip emri ile, nüfusu 50.000 den az olan belediyelere, umumiyetle, su, elektrik, mezbaha gibi tesislerin vücade getirilmesinde kullanılmak üzere, tevdi edilir.

Görüldüğü gibi, bizde Devlet sübvansyonları, muayyen vergilerden pay usulüne istinat etmekte ve İller Bankası kanalile işlemektedir.

Evvelce izah ettiğimiz gibi, belediyelerin münferit vergilerden pay almaları usulü, sübvansyon sisteminin eskimiş, amprik, vuzuhsuz ve terk edilmekte olan şeklidir. Hatta bir görüşe göre, bu pay alma usulüne, bugünkü mânasile, sübvansyon demek dahi câiz değildir. Bu usul daha ziyade "munzam kesir" tatbikatını andıran bir vergileme şekli mahiyetini arzedir.

Vergilerden pay alma usulünün geriliğini ve mahzurlarını, bizdeki tatbikata göre, izah edelim:

Yukarıda gösterdiğiniz gibi, bizde carî olan esaslara göre, gelir vergisinin (ve kurumlar vergisinin) % 5 i, halbuki gümrük vergisinin % 15 i belediye payı olarak tefrik edilmektedir. Böylece gümrük vergisinden ayrılan belediye payı, gelir vergisinin payından üç misli fazla bulunmaktadır. Halbuki, gümrük vergisi, bütün vergiler içinde mahallî hususiyeti olmayan, en karakteristik Devlet vergisidir. Bu itibarla bu verginin, hatta Federal Devletlerde dahi (İsviçre, Birleşik Devletler, Almanya gibi) bidayetten beri, daima ve münhasıran, merkezî Devletin ana vergisi olarak tatbik edildiği ve bu fiskal kaynaktan sağlanan hasılatın, pay verme veya munzam kesir suretile mahallî idarelerle bölüşülmediği görülür.

Gümrük vergisine mukabil, gelir vergisi, mevzuu bakımından, mükelleflerin ikamet yerleri ile sıkı münasebeti olan bir mükellefiyettir. Bu itibarla, belediye hizmet ve faaliyetleri ile irtibatlandırılmak isteniyorsa, gümrük vergisinden belediyelere ya hiç bir hisse verilmemesi, ya da, hiç değilse, pay nisbetinin, gelir vergisine nazaran çok daha düşük tutulması iktiza eder.

Diğer taraftan, gümrük vergisinden belediyelere yüksek nisbette hisse tefrik edilirken, keza bu vergiye nazaran lokal faaliyetle alâkası çok daha kesif, diğer bir deyişle, mahallî karakteri daha mütebariz olan, istihsal vergisinden (muamele vergisinden) belediyelere hiç bir pay ayrılmaması da kolayca izah edilemez.

Devletin fiskal gelirleri, içinde diğer önemli bir paylaşma mevzuu, Tekel safî hasılatıdır. Bilindiği gibi, memleketimizde malî inhisara tabî maddelerden, savunma vergisi ve tekel safî hasılatı olmak üzere, iki şekilde fiskal varidat sağlanır. Tekel sahasında doğrudan doğruya vergi esasına gidilmemiş olması yüzünden, tatbikine devam olunan safî hasılat usulile sağlanan varidat, mahiyeten vergiden başka bir şey olmamakla beraber, nisbeti gayri muayyen ve mütehavvil bulunması itibarile, paylaşmaya en az elverişli olan bir mevzudur. (1)

Akaryakıt vergisine gelince, daha evvel belirttiğimiz gibi, bu fiskal kaynaktan sağlanan varidat, % 8 i belediyelere, % 20 si özel idarelere, % 40 ı Karayolları Genel Müdürlüğüne ayrılmakta, % 30 u Hazineye kalmaktadır. Akaryakıt vergisinin bu suretle bir paylaşma mevzuu yapılmasına rağmen, belediyeler ayrıca akaryakıtı bir kere de kendi namlarına vergilendirirler.

Paylaşılan mevzular içinde, üzerinde bilhassa durulması lâzımgelen diğer biri de bina vergisidir.

Bizim fiskal sistemimizde, bilindiği gibi, Batı Devletlerindeki cereyana uyularak, bina vergisi 1935 yılında mahallileştirilmiştir. Fakat, bu mahallileştirme, Batıda olduğu gibi, bina vergisinin belediyelere terk edilmesi suretile değil, özel idarelere bırakılması şeklinde vukua gelmiştir. Şunu da ilâve edelim ki, 1941 de ihdas edilen savunma vergisi ile Devlete ait olmak üzere, bina vergisine bir zam yapılmış, böylece bu verginin bir kısım varidatı yeniden hazineye intikal ettirilmiştir.

(1) Malî inhisarın reformu hakkındaki etüdümüzde bu mevzu etraflı bir surette incelenmiştir.

Belediyelerle paylaşılan bina vergisi, bilindiği gibi, özel idarelere terk edilen asıl vergidir. Bu verginin, belediye sınırları içinde tahsil edilen kısmının % 25 i, Devlet vergilerinin paylaştırılmasındaki usule tabi olmaksızın, doğrudan doğruya belediyelere devredilir.

Bina vergisi, ileride izah edeceğimiz üzere, münhasıran belediyelere ait olması ve hiç bir suretle paylaşma mevzuu yapılmaması lâzım gelen tipik komünal bir mükellefiyettir. Hele bizde olduğu gibi, belediyelerin bu konuda, özel idarelerden hisse almaları, aslında câiz olmayan bir paylaşmanın tersine bir tatbik şeklidir.

5 — Belediye gelir sisteminin reformu hakkındaki tekliflerimiz :

Evvelki paragrafta, Türkiyede belediye gelir sisteminin ne derecede geri, vüzuhsuz ve kifayetsiz bir halde bulunduğunu izah etmeğe çalıştık. Âmme finansının önemli bir parçasını teşkil eden belediye gelir sistemimizi bu durumdan kurtarmak ve belediyeleri, kendilerine mevdu âmme fonksiyonunu, gerektiği gibi ifa edecek bir seviyeyi yükseltmek için, evvelce belirttiğimiz gibi, radikal, bünyevî bir reform fikrinden hareketle, belediye gelir sisteminin yeni baştan tesis edilmesi zarurîdir. Bu reform hakkındaki görüş ve tekliflerimizi aşağıda, ana çizgilerile, arz ediyoruz.

a - Mali tevzin plânı:

Yeniden kuracağımız belediye gelir sistemini, evvel emirde, malî tevzin nizamı içinde, belediye masraf sistemi ile irtibatlandırmak suretile, umumî bir plâna bağlamak lâzımgelir. Bu plân masraf ve gelir kısımlarına ayrılacak ve şu bilgileri ihtiva edecektir:

Masraf kısmı :

1. Belediyelere bırakılacak normal hizmetlerin neveleri,
2. Belediyelere bırakılacak hizmetlerin istilzam ettikleri masrafların müfredatı ve yekûnu,
3. Masraflarda vukuu melhuz artışın nisbeti.

Gelir kısmı :

1. Belediyelere tahsis edilecek özel fiskal kaynakların neveleri ve belediyelerin sair gelirleri,

2. Belediyelerin özel kaynaklardan sağlayacakları varidatın tutarı ve masraf yekûnuna nisbeti,
3. Belediyelerin özel gelirlerinde vukuu melhuz artışın nisbeti,
4. Belediyelere yapılacak global Devlet sübvansyonunun Dotasyon tutarı ve yekûn belediye masraflarile özel gelirlerine olan nisbetleri.

Masraf ve gelir temerküzü cereyanı gözönünde tutulmak suretile, yukarıki esaslar dairesinde hazırlanacak umumî tevzin plânı sayesinde, belediye maliyesinin bütün vuzuhu ile meydana çıkması mümkün olacaktır.

b - Yeni Belediye vergi ve harçlar sistemi:

Etüdümüzün ilk kısmında etraflı bir surette izah ettiğimiz gibi, modern belediye fiskal sistemi üç istikamette gelişmektedir:

1. Tek vergi sistemi,
2. Reel vergi sistemi (Alman sistemi)
3. Emlâk vergileri ile mahallî muamele vergisine istinat eden sistem (Birleşik Devletler sistemi)

Kanaatimize göre, bizim kabul edebileceğimiz ve memleketimizin şartlarına göre organize edeceğimiz mahallî vergi sistemi, ancak reel vergilere dayanan malî sistem olabilir.

Evvelce izah ettiğimiz gibi, ilkin Almanyada ortaya atılmış ve Almanyadan diğer memleketlere yayılmış olan reel vergiler sistemi, hâlen, muhtelif variantları ile Kıt'a Avrupasının hemen bütün Devletlerinde tatbik edilmektedir.

Teklif ettiğimiz reel vergiler sistemi, esas itibarile, iki temel vergiye istinat eder.

1. Emlâk vergisi (bina ve arazi vergisi),
2. İşletme vergisi (ticaret vergisi).

Bu vergiler, klâsik vergi tasnifine göre, vasitasız vergiler zümresinde gösterilmekle beraber, fiiliyatta, çoğu hallerde devir ve intikal ettikleri cihetle, modern inikâs teorisine göre, gelir ve gider vergileri arasında ayrı bir mükellefiyet kategorisi teşkil ederler.

Teklif ettiğimiz sistemde talî vasitasız bir vergi olarak değerlendirme vergisi yer alacak ve bu sistem, gider vergileri yönünden, başta eğlen-

ce vergisi olmak üzere, reklâm vergisi ve müşterek bahis vergisi ile tamamlanmış olacaktır.

Görülüyor ki, teklif ettiğimiz vergi sisteminde, zamanımızın ilmi temayülleri ve tatbikatı gözönünde tutularak, randımanı düşük, dağılık, küçük vergilere, hayat hakkını kaybetmiş olan tarihî mükellefiyetlere ve munzam kesirlerle, Devletle aynı mevzudan alınan vergilere yer verilmemiştir.

Teklif ettiğimiz malî sistemde, vergilerden sonra harcamalara iştirakler ve harçlar gelmektedir.

Harcamalara iştirakler zümresine, yol, lâğım ve su tesislerinin masraflarına iştirak payları dahil olacak, yangın sigorta primleri üzerinden alınan vergi, ya büsbütün kaldırılacak, ya da aynı mevzudan Devletin aldığı vergiye eklenecektir.

Harçlara gelince, bunlar iktisadî ve idarî olmak üzere iki gruba ayrılacaktır.

İktisadî harçlar grubu, başta temizleme harcı olmak üzere, iktisadî mahiyetteki önemli bazı devamlı, mahallî hizmetlerin masraflarını karşılamak üzere, bu hizmetlerden faydalananlardan alınacak olan bedellerden terekküp edecektir.

İdarî harçlar zümresine ise, mürakabe, muayene gibi, idarî hizmetlere ve ruhsatlara taallük eden harçlar dahil olacaktır.

Gerek iktisadî gerek idarî harçların tanziminde, vergilerde olduğu gibi, sayılarının mahdut olmasına ve bunlara vergi unsurunun, prensip itibarile, karışmamasına dikkat edilecektir.

Görülüyor ki, teklifimiz, şimdiki belediye gelir sistemini tamamen bir tarafa bırakan, köklü bir malî reformu tazammun etmektedir. Teklifimizin kabulü halinde, memleketimizde, zamanımızın malî anlayışına ve tekniğine uygun, ileri müsbet ve rasyonel bir belediye fîskal nizamı vücudé getirilmiş olacaktır.

Hemen ilâve edelim ki, teklif ettiğimiz yeni malî sistem, iyi organize edilmek ve dayandığı kaynaklardan optimal hasılatı sağlayacak surette tatbik edilmek şartıyla, gelir unsurlarının mahdut olmasına rağmen, şimdiki sistemle kıyaslanamayacak derecede, verimli olacak ve verimi, umumî iktisadî gelişmeye muvazi olarak, devamlı artış halinde bulunacaktır.

c - Yeni Belediye Vergi ve Harçlar Kanunu:

Yukarıda esaslarına kısaca temas ettiğimiz malî reform, şüphesiz yeni bir "Belediye Vergi ve Harçları Kanunu" nun tedvinini icap ettirmektedir. İlmî ve metodik bir tarzda hazırlanacak olan bu kanun 3 kısma ayrılacaktır:

- I. kısım : Belediye vergileri
- II. » : Harcamalara iştirakler ve harçlar
- III. » : Türlü hükümler.

Yeni kanunun tanzimi ile, şimdiki belediye gelirleri kanunundan başka, arazi ve bina vergileri kanunları ve belediye vergi ve harçlarıyla ilgili olup başkaca kanunlarda mevcut olan hükümler ilga edilecek, böylece belediye fiskal sistemi, tek bir kanuna müsteniden kodifiye edilmiş olacaktır.

Şu hususu da belirtelim ki, isminden anlaşılacağı üzere, yeni kanunun kadrosuna, sadece belediyenin özel vergileri ile belediye harçları, diğer bir deyişle, belediyenin organik ve devamlı malî gelirleri dahil olacak, ücretler ve emlak satışından temin edilen arazi gelirler bu malî kodun mevzuu dışında kalacaklardır. Ücretlerle vergi ve harç mahiyetinde olmayan gelirler, 1580 sayılı "Belediye Kanunu" nda yapılacak tadilat ile bir nizamla bağlanacaktır.

d - Vergilerin tatbikatı:

Belediye maliyesinin reformunu tahakkuk ettirirken, Belediyeye ait vergilerle iktisadî mahiyetteki harçların, tatbikat yönünden Maliye Vekâletine bağlanmalarını bu reformun zarurî bir icabı telâkki ederiz.

Yeni fiskal sistemin, tasavvur ettiğimiz tarzda tesis edilmesi ve optimal hasılayı verecek şekilde uygulanması, bu sistemi teşkil eden mükellefiyetlere ait tarh ve tahsil işlerinin, tecrübeli ve mütehassıs elemanlarla mücehhez bir teşkilâta tevdi edilmesile mümkün olabilir ki, bu teşkilât da, bizim şartlarımıza göre, ancak, Maliye Vekâletinin vergi tatbikatile meşgul olan teşkilâtıdır.

Teklif ettiğimiz usul kabul edildiği takdirde, belediyelerin şimdiki vergi teşkilâtı lâğvedilecek, belediye vergilerinin tarh ve tahsiline müteallik muamelelerle uğraşmak üzere, maliye teşkilâtına bağlı yeni servisler ihdas olunacak ve belediyelere sadece idarî harçların tahsil işi bırakılacaktır.

Bu münasebetle şu hususu bir kere daha belirtmek isteriz ki, mahallî vergilere ait tatbikatın Maliye Vekâletine bağlanması, ilk bakışta zannedileceği kadar müşkül olmayacaktır. Şunu unutmamak lâzımdır ki, gelir vergisi reformu sırasında, yeni vergi daireleri teşkilâtı kurulurken, çok daha büyük güçlüklerle karşılaşmış, fakat plânlı ve sistemli bir surette ele alınan bu geniş ölçüdeki reorganizasyon işi, kısa zamanda muvaffak olmuştur.

Yeni sübvansyon sistemi :

Evvelce izah ettiğimiz gibi, modern belediye finansı, gelir cephesinden, iki temel unsura istinat eder :

1. Belediyenin özel vergileri,
2. Devletin sübvansyonu.

Yine evvelce belirttiğimiz gibi, âmme gelirlerinin en verimli kaynakları olan büyük vergiler, iktisadî ve malî evalueasyonun bir neticesi olarak, Devletin elinde toplandığı cihetle, özel belediye vergilerine dayanan mahallî gelir sistemi, ne derece iyi organize edilmiş ve verimli olursa olsun, belediyelerin artan masraflarını tamamen karşılayacak bir yeterlikte bulunamaz. Böyle bir muvazene, Devlet ile belediye arasındaki hizmet bölüşülmesini en ileri safhasına götürmüş olan Batı Devletlerinde dahi temin edilememektedir.

Bu sebeple, Devlet eliyle toplanan fakat içinde belediyelerin de hakkı ve hissesi bulunan fiskal varıdattan bir kısmının tefrik edilerek, mahallî gelirlerle karşılanamayan masrafları kapatmak üzere, belediyelere devir ve tahsis edilmesini, zamanımız âmme maliyesi nizamının kaçınılmaz bir icabı olarak kabul etmek lâzımgelir.

Türkiyede de Devlet - Belediye münasebetleri, merkezî hükûmetin yardımlarına ihtiyaç gösteren bir istikamette seyretmiştir. Filhakika, memleketimizde de, 1926 yılından beri merkezî hükûmetin çeşitli şekillerde belediyelere yardımda bulunduğu görülür. Fakat daha evvel izah ettiğimiz gibi, bu yardımlar, zayıf, arızî ve sistemsiz kalmışlar, modern malî tevzin anlayışına uygun bir disipline bağlanamamışlardır. Bu itibarla, mahallî finansın en önemli ve en aktüel bir mevzuu olan sübvansyon meselesini de, bahis mevzuu malî reformun tahakkuku sırasında, halletmemiz gerekmektedir.

Yapacağımız reformun çerçevesi içinde, sübvansyon sisteminin yeniden tanzim ve tesisi hususunda şu teklifleri arz ederiz :

1. İlk iş olarak, evvelce temas ettiğimiz gibi, malî tevzin plâmına göre, belediyelere tefrik edilecek genel sübvansyon fonunun global tutarı tesbit olunmalıdır.

2. Genel sübvansyon, münferit vergilerden pay vermek suretile değil, yekûn fiskal varidatın, muayyen bir yüzdesi olarak hesap edilmelidir. Yekûn fiskal varidata, kendiliğinden anlaşılacağı üzere, istikrazlar, emlâk gelirleri, hatta bir defaya mahsus fevkalâde vergiler dahil olmayacaktır. Bu suretle tesbit edilecek genel sübvansyon nisbeti meselâ % 10 olursa (Hollanda'da tatbik edilen nisbet % 10,3 dür.), 5 milyara balığ olan fiskal varidattan 500 milyon lira, 6 milyarda 600 milyon lira, belediyelerin global payı olarak tefrik edilecektir.

Şu hususu unutmamak lâzımdır ki, teklif ettiğimiz reformda, belediyelerin hâlen münferit vergilerden (gelir, kurumlar, gümrük, akaryakıt vergilerinden) aldıkları paylarla, Devletle aynı mevzudan (elektrik, havagazi, nakliyat, akaryakıt gibi) tahsil ettikleri vergiler Hazineye kalacak veya Hazineye intikal edecek, diğer taraftan bu sonuncuların Devletçe yeniden organize edilmesi ve bir elden idaresi suretile verimlerinin artırılması da mümkün olacaktır.

3. Yukarıki esaslara göre umumî muvazeneden ayrılacak belediyelere ait genel sübvansyon fonu, şimdiki münferit vergi paylarında olduğu gibi, sadece nüfus ölçüsüne göre değil, belediyelerin vergi gücü ve malî durumları nazarı itibare alınmak suretile, bir yandan daha objektif, bir yandan da realiteye daha iyi cevap veren bir usul dairesinde belediyeler arasında taksim ve tevzi edilmelidir.

4. Genel sübvansyon fonu, Devlet fiskal varidatının tahsiline muvazi olarak aylık kontenjanlar halinde, belediyelere dağıtılmalıdır.

5. Genel sübvansyon dışında, özel sübvansyonlar için de, keza aynı kaynaktan, yani umumî bütçenin yekûn fiskal hasilatından, hususî bir fon teşkil edilmeli ve bu fon da, muayyen esaslar dairesinde ve istenirse, şimdi olduğu gibi, İller Bankası kanalile fevkalâde sermaye ihtiyaçlarında kullanılmak üzere, malî durumu zayıf olan küçük belediyelere, tahsis olunmalıdır.

6. Şehirlerin, genel sübvansyonlarla alâkası olmayan, özel sübvansyonlarla da karşılanamayan büyük imar işleri, esas itibarile, hükümet tarafından organize ve finanse edilmelidir. Belediyeler, bu faaliyetlerin tamamile dışında kalmaları için, bunların idaresine ve malî imkânları nisbetinde de, finansmanına iştirak ettirilirler.

Fikrimize göre, belediye finansının reformu, yukarıda arz ettiğimiz esaslar dairesinde, özel vergiler ve devlet sübvansyonlarına istinat eden, yeni bir malî nizam şeklinde tahakkuk ettirilmediği takdirde, âmme maliyesinin şimdiye kadar ihmal edilmiş olan önemli bir dâvası, zamanımızın anlayış ve icaplarına uygun bir tarzda halledilmiş, verimli, rasyonel, müsbet ve berrak bir mahallî finans sistemi yaratılmış ve böylece Türk şehirlerinin, organik ve devamlı inkişafına imkân verecek malî temel tesis edilmiş olacaktır.

7 — Özel idareler meselesi:

Türkiyede, Napolyon devrinde kurulmuş olan üç kademeli (merkezî hükûmet, departman ve komün şeklindeki) idare sisteminden müfhem olarak, tanzimat devrinde, mer'iyet mevkiine konan "İdare-i Vilâyat Nizamnamesi" ile, vilâyetin umuru hususiyesinin bir "Meclisi Umumî" tarafından tedvir olunması ve bu meclisin, Valinin riyaseti altında, her Sancaktan gönderilecek, iki müslim ve iki gayri müslim âzadan tereküp etmesi esasları kabul edilmiş idi.

Aynı nizamnameye göre, Vilâyetler, yolların ve köprülerin yapılması, kanalların açılması, ticaret, ziraat ve sanayiin terakkisi, masarifin intişarı, tohum ve hayvan cinslerinin islâhı, vergilerin taksim ve tâdîli, menafii umumiyeye ait malların alım ve satımı, hastahane, islâhane gibi umumî müesseselerin açılması ve idaresi, umumun menfaatine taallük eden taahhüdât ve mukavelat ile bunların masraflarına ait hususat ile meşgul olacaklardır.

Görüldüğü gibi, memleketimizde hususî idarelerin kuruluşu, tarihî tekevvünü itibarile, bir yandan âmme idaresine gayri müslim unsurların iştirak hakkının tanınması maksadını güden, öbür yandan da İmparatorluğun geniş hudutları içinde siyasî kültürel ve iktisadî yönlerden bariz farklılıklar arzeden bölgelere, o zaman pek revaçta olan "ademî merkeziyet" cereyanının tesiri altında, mahallî muhtariyet verilmesini istihdaf eden ve zamanın şartları ve realitesine uygun bulunan bir hareket olarak başlamıştır.

Böylece doğmuş ve zamanımıza kadar intikal etmiş olan hususî idare sisteminin, o zamandan bu yana, memleketimizin siyasî, iktisadî ve içtimâî bünyesinde vukua gelen derin tahavvüller neticesinde, mânasını ve maksadını tamamen kaybettiğini iddia etmek mümkündür.

Bugünkü Türkiyede, hudutlar eskisine nazaran daralmış, gayri müslimlere ait haklarının korunması gibi bir dâva kalmamış, iktisatta ve teknikte büyük inkişâflar vukua gelmiş, gelişen münakale sistemi neticesinde memleketin muhtelif parçaları birbirine yaklaşmış ve bütün bu faktörlerin yanı sıra, miktarları devamlı surette arttırılan vilâyetler gittikçe küçülmüşlerdir. Bu sebeplerden dolayıdır ki, mahallî finans reformu bahis mevzuu olurken, bu reformun kadrosu içinde, hususî idareler meselesinin de ele alınması ve bugünün şartlarına göre halledilmesi zarurî bulunmaktadır.

Bu münasebetle, şu noktayı da belirtelim ki, Fransız idare sistemini aynen kabul etmemiş olan bazı Batı Devletlerinde, ezcümle Almanyada, vilâyet kademesinde muhtar, rejyonel idareler mevcut olmamış ve hâlen de mevcut değildir.

Mahallî idareler mevzuu üzerinde, malî yönden duran bazı müellifler, bu sahada iki dâvanın, iktisadî ve teknik evaluasyon karşısında, müsbet ve rasyonel bir hal suretine bağlanmasında zaruret mütalâa etmektedirler.

Bunlardan birincisi, orta kademedeki idareleri (vilâyetleri), âme fonksiyonunun merkezîleşmesi hareketini gözönünde tutarak, yenden organize etmek, ikincisi de, küçük mahallî idareleri (küçük komünler ve köyleri) daha büyük idarî üniteler haline getirmektir.

Küçük komünler meselesini bir yana bırakarak, hususî idareler mevzuunu, yukarıda arz ettiğimiz görüşlerin ışığı altında ve memleketimizin realitesini nazarı itibare alarak, tetkik edersek, şu hükme varırız:

Vilâyetlerin, malî yönden, özel idare hüviyetleriyle, kendi kendilerini idare eden muhtar topluluklar olarak yaşatılmalarına, zamanımızın şartları muvacehesinde, lüzum ve hatta imkân kalmamıştır.

Özel idarelerin, kendi namlarına vergi toplayan ve kendi inisya-tifleriyle mahallî bir takım faaliyet ve teşebbüslere girişen idarî birlikler olarak, mevcudiyetlerini idame etmeleri, yaşadığımız devrin şartları bakımından, bir anakronizm teşkil eder.

Şu halde, mahallî finansın reformu çerçevesi içinde, özel idareler mevzuunda yapılacak şey, hikmeti vücudu kalmamış olan, bu idareleri lâğvetmek, vilâyetleri, merkeze bağlı "masraf yerleri" olarak yeniden tesis etmekten ibarettir.

Özel idareler mevzuunda bu cezrî hareketi icap ettiren sebepleri, masraf ve gelir yönlerinden olmak üzere, daha müşahhas bir tarzda izah etmeğe çalışalım.

Masraf cephesinden durum şöyledir:

Bidayette, vilâyetlerin uhdesinde bulunan geniş hizmet ve faaliyet sahaları birer birer Devlete intikal etmektedir. Evvelce temas ettiğimiz üzere, âmme fonksiyonunun merkezileşmesi temayül ve cereyanının tazyiki altında vukua gelen ve önüne geçilmesi muhal olan bu gelişme, belediyelere nazaran, vilâyet plânında daha mütebariz, hatta, tam ve kat'i bir şekilde tahakkuk etmektedir. Bunun misallerini, bayındırlık, hastahane, sosyal hizmetler, eğitim, ziraat ve sanayi gibi bütün faaliyet sektörlerinde müşahade etmek kabildir. Filhakika zamanımız şartları muvacehesinde, vilâyetlerin, meselâ bugünün ihtiyaçlarına cevap veren modern hastahaneler inşa etmeleri ve bunları işletmeleri veya hususî bir ziraat veya sanayi politikası takip etmeleri varid olamaz. Buna, diğer sebeplerden sarfınazar, gittikçe mikdarı artan vilâyetlerin ne malî imkânları, ne de hususî teşkilâtlarının kadrosu ve seviyesi müsait değildir.

Yukarıda saydığımız faaliyetlere vilâyetlerin kısmen iştirak ettirilmeleri usulüne gelince, bunun da iktisadî ve malî bakımlardan mâkul ve mantikî bir hal sureti olacağı kabul edilmez.

İştirak usulünün başlıca mahzuru, masraflı bir teşkilâtın muhafazasında tecellî eder.

Meselâ İstanbulda, yalnız, umumî meclis, vilâyet daimî encümeni ve hususî muhasebeye ait “aylık, ücret, tahsisat ve benzeri özlük haklar” ın tutarı 1959 yılının, 17,8 milyonluk âdi masraf bütçesinde 2,32 milyon liraya baliğ olmakta, yani yekûn masrafların % 13 ünü tecaüz etmektedir.

1948 yılından beri, ilk mektep muallimleri maaşlarının Devlet tarafından, umumî muvazeneden ödenmeğe başlanması üzerine, vilâyetlerin “masarif işleri” ile ilgili masrafları, esas itibarıyla, ilk okul hademelerinin ücretleri, ısıtma, aydınlatma, demirbaş ve onarım masraflarına inhisar etmiştir. Yine İstanbul vilâyetinin 1959 yılı bütçesinde, yalnız ilk okul hademe ücretlerinin tutarı (giyecek bedeli ile birlikte) 1,327 milyon liradır.

Özel idarelerin durumunu, gelir cephesinden tetkik edersek, mezkûr idarelerin gelir sisteminin, esas itibarile, şu fiskal kaynaklardan tereküp ettiğini görürüz:

1. Bina vergisi,
2. Arazi vergisi,
3. Akaryakıt vergisinden pay,
4. Âmme alacakları kanununa göre tahsil edilen gecikme zammı ve faizlerden pay,
5. Trafik harç, resim ve cezalarından pay,
6. Taşocakları resim ve harçları,
7. Çelitik kanununa göre alınan sulama harcı.

Bu gelirler içinde 1 den 4 e kadar olanlar nisbeten önemlidir. Meselâ İstanbul Vilâyetinin 27,9 milyon liraya baliğ olan 1959 gelir bütçesinde mezkûr kalemlerin tutarı, 21,5 milyon lira, yani bütçe yekûnuna nazaran % 70 dir. Bütçeye dahil emlak ve kurumlar geliri (5,3 milyon lira) nazarı itibare alınmadığı takdirde, nisbet % 90 na yükselir.

Vilâyetlerin yukarıda sıraladığımız fiskal kaynaklarından, arazi ve bina vergilerinin komünlere devredilmesindeki zarureti daha evvel belirtmiş, aslında komunal vergiciliğin temel unsurlarını teşkil eden "emlak vergileri" nin, özel idarelere bırakılması, hatalı bir yoldan gidildiğine işaret etmiş idik. Bu itibarla, mahallî finansın reformunda, yapılacak ilk işlerden biri, bu hatayı tashih etmek ve bahis konusu vergileri Maliye teşkilâtına bağlanacak servisler vasıtasile toplayarak, komünlere (belediye ve köylere) tahsis etmek olacaktır.

Devlet vergilerinden alınan ve bir nevi sübvansyon teşkil eden paylara gelince, mahallî finansın reformunda münferit Devlet vergilerinden hisse alma usulünün, prensip itibarile kaldırılmasının kabulü halinde, hususî idareler bu fiskal kaynakları da kaybetmiş olacaktır. Bu vaziyette ise, vilâyetlerin elinde, kala kala, taşocakları resim ve harcı, çelitik sulama harçı gibi, bir takım fiskal vasıtalar kalmış olacaktır.

Bahis mevzuu resim ve harçlardan, taşocakları resmi 1317 de, yani muamele ve istihsal vergilerinin tamamen meçhul buldukları bir devirde ihdas edilmiş olan ve mevzuu ve tatbikatı itibarile, zamanımızın vergi anlayış ve tekniğine asla uymayan geri, iptidai ve verimsiz bir

mükellefiyettir. Aynı mahiyette olan çeltik sulama parasını da bugünün vergiciliği bakımından mânalandırmak imkânsızdır. Kaldı ki, sulama işi, ziraat ekonomisinin hemen bütün mahsullerle ilgili bir mevzuunu teşkil ettiği cihetle, mücerret çeltik sulamasının mahallî bir mükellefiyet mevzuu olarak mütaâa edilmesi, bu bakımdan da yersiz bulunmaktadır.

Görülüyor ki, eski vergiciliğin kalıntıları olan taşocağı resmi, çeltik harcı gibi mükellefiyetlerin zamanımızın malî sistemleri içinde hiç bir yeri bulunmadıktan başka, bu iptidaî, mevzî ve verimsiz mükellefiyetlerle, muhtar bir malî idareyi ayakta tutmak da kabil olamaz.

Yukarıda, gider ve gelir cephelerinden yaptığımız kısa tetkik ve tahliller, fikrimizce, özel idarelerin, malî hüviyetleriyle, muhtar teşekküller olarak yaşatılmasındaki lüzumsuzluğu, yersizliği ve imkânsızlığı açıkça ortaya koymaktadır. Bu itibarla, selâhiyetleri gittikçe tahdit edilerek boş kadrolar haline gelmekte ve özel gelir kaynakları da kurmakta olan hususî idarelerin lâğvedilerek bunların, kısmen iştirak suretile, ifasına devam ettikleri işlerin, merkezce idare edilen hizmetlerle mezcilmek suretile Devlet teşkilâtı içinde, rasyonel bir tarzda yeniden organize edilmesini, yapacağımız mahallî finans reformunun ilk hedeflerinden biri olarak mütalâa etmekteyiz.

II - Teklif ettiğimiz özel belediye vergileri:

Teklif ettiğimiz belediye vergileri sistemi, evvelce belirttiğimiz gibi, belediyelere ait bulunan, diğer bir deyişle, varidatının % 100 ü belediyelere tahsis edilecek olan özel, mahallî vergilerden terekküp etmektedir.

Sistemin kuruluşu şöyledir:

Temel vergiler: Arazi ve bina vergileri ile işletme vergisi,

Tali vergiler: Eğlence vergisi, değerlendirme vergisi, ilân ve reklâm vergisi, müşterek bahis vergisi.

Aşağıda sıra ile, arazi vergisine temas ettikten sonra, bina vergisinin kira rejimi ile irtibatlı olarak ne suretle ıslâh edilebileceğini, işletme vergisinin esaslarını ve eğlence vergisi ile değerlendirme vergisi hakkındaki görüşlerimizi izah etmeğe çalışacağız.

1 — Arazi vergisi :

Arazi vergisi, tatbik sahası itibarile, ziraat karakter taşıyan ve bu mahiyeti ile ziraat kazançlardan alınacak gelir vergisi ile de ilgili olan bir mükellefiyettir.

Bilindiği gibi, ziraat faaliyetlerden sağlanan kazançların gelir vergisi kadrosu içinde vergilendirilmesi hususunda, etraflı çalışmalar sonunda hazırlanan kanun projesi son şeklini almak üzeredir. Mezkûr proje kanunlaştığı takdirde, ancak muayyen bir haddin fevkinde olan ziraat kazançları, kısmen götürü usulde, kısmen de gerçek kazanç esasına göre gelir vergisine tabi olacaklardır. Bu suretle kazançları mahdut olan "küçük çiftçi" yani ziraat erbabının büyük çoğunluğu vergi dışı kalacaklardır.

Arazi vergisine gelince, objektif esaslara istinat eden bu reel vergiye, bahis mevzuu projede derpiş edildiği gibi, araziyi işleten çiftçiler değil, sureti umumiyede arazi sahipleri tabi bulunurlar.

Arazi vergisinin gelir vergisi ile irtibatı şu noktalarda tezahür etmektedir :

1. Sahip oldukları araziye bizzat işleten ve gelir vergisi mükellefiyetinin şumulüne girecek olan büyük ve orta çiftçiler ödeyecekleri arazi vergisini, ziraat kazançlarından tenzil edeceklerdir.
2. Gelir vergisinden muaf tutulacak olan küçük çiftçiler, sadece sahip oldukları arazinin değeri üzerinden ödeyecekleri arazi vergisi ile yetineceklerdir.

Görülüyor ki, arazi vergisi, tatbik sahası itibarile, daha ziyade küçük çiftçileri ilgilendiren bir ziraat vergisi karakterini arz etmektedir. Bu vergi bilhassa bu yönden ele alınacak, ıslah ve tekemmül ettirildiği takdirde, vasıtasız hiç bir vergiye tabi olmayan küçük çiftçilerin de, âmme masraflarına, hiç değilse, mahallî plânda ve realiteye daha uygun ölçüler dahilinde, doğrudan doğruya iştirak etmeleri ve böylelikle bu geniş faaliyet sahasında gelir vergisi boşluğunun kısmen doldurulması suretile, bir yandan, vergi adaletinin tesisi, öbür yandan da umumî vergi nizamının sistem bakımından tamamlanması kabul olacaktır.

Arazi vergisinin ıslahı hususundaki görüşlerimizi, teferruata inmeksiz şü notlarda toplıyabiliriz :

1. Arazi vergisi belediye vergi ve harçları sistemi içinde yeniden tanzim ve tedvin edilmelidir.
2. Vergi Usul Kanunu hükümleri dairesinde ve pratik bir değerleme usulüne göre,, umumî arazi tahrirlerine başlanmalıdır.
3. Bina vergisinde olduğu gibi, arazi vergisi de tatbikat yönünden, Maliye Vekâletine bağlanmalıdır.

Arazi vergisinin Maliye Vekâletî teşkilâtı vasıtasile tarh ve tahsil edilmesi, belediye hudutları dışındaki araziden alınacak verginin, köyler arasında taksimini ve dolayısıyla bu bakımdan da lokalize edilmesini mümkün kılacaktır.

2 — Bina vergisi :

Belediye vergi sistemini asıl alâkadar eden emlak vergisi, bina vergisidir. Bu verginin islâhı ve belediye vergisi olarak yeniden tesisi hususundaki fikir ve tekliflerimiz aşağıda arz edilmiştir.

a - Bina vergisinin tek vergi olarak yeniden tedvinî:

Bizde bina vergisi, bilindiği gibi, asıl vergi, buhran vergisi ve savunma vergisi olmak üzere, üç vergi halinde tatbik olunur. Bunlardan buhran vergisi ile savunma vergisi, sonradan ihdas edilmiş olan ve munzam kesirlere benzeyen vergi ilâveleridir. Mahiyeten geçici olması lâzımgelen bu zamlar, verginin aslına bağlı, devamlı mükellefiyetler şeklini almışlardır. Bunlardan bilhassa savunma vergisi, az sonra belirteceğimiz gibi, bina vergisinin birliğini ihlâl eden bir mükellefiyet manzarası arzeder.

Daha evvelce izah ettiğimiz gibi, bina vergisi, karakteri itibarile tipik bir mahallî mükellefiyettir. Bu karakteri dolayısıyla bina vergisinin belediyelere terk edilmesi, çoktandır, teoride kabul edilmiş ve tatbikikatta tahakkuk ettirilmiş olan bir prensiptir.

Bizde de, Batıdaki cereyanın tesiriile, bina vergisinin (arazi vergisi ile birlikte) mahallî idarelere devri suretile lokalize edilmesi yoluna gidilmiştir. Yalnız, bu mahallileştirme, bina vergisinin, Batıda yapıldığı gibi, doğrudan doğruya belediyelere değil, hususî idarelere terk edilmesi ve ancak, belediye sınırları içinde tahsil olunan kısmından, belediyelere % 25 bir pay verilmesi suretile vukua gelmiştir.

Diğer taraftan 1941 de ihdas edilen savunma vergisi ile, Devlete ait olmak üzere, bina vergisine bir zam yapılmış, böylece bu kaynaktan

sağlanan varidatın bir kısmı, vergiyi mahallileştirme hareketinin aksine olarak, yeniden umumî bütçeye intikal ettirilmiştir.

Bina savunma vergisinin, Devlet vergisi olarak, 6 milyar raddesinde olan umumî gelir bütçesindeki muhammen varidatı 17 milyon liradan, yani bütçe yekûnuna nisbetle $\frac{1}{100}$ 3 den ibarettir.

Yukarıki izahatın ışığı altında, yani, gerek prensip itibarile, gerek sağladığı hasılatın, Devlet gelirleri bakımından laşoy mesabesinde olması sebebiyle, bina savunma vergisinin, Devlet vergi sistemi içinde, hiç bir yeri olmadığını kat'iyetle iddia etmek mümkündür. Bina vergisinde sistem bakımından görülen bu vuzuhsuzluğun yanında, bu verginin mevzuat yönünden arzettiği karışıklık da dikkati çekecek bir derecededir. Bina vergisile ilgili olup hükümleri hâlen mer'iyette bulunan 17 kanun mevcuttur:

	<u>Kanun</u> <u>No sı</u>
1. Bina Vergi Kanunu (B. V. K.)	1837
2. Eski hükümlerin carî olduğu yerler hakkında 1302 tarihli emlak nizamnamesi	1302
3. Gayrisafî iradlar hakkında kanun	1454
4. İktisadî Buhran Vergisi Kanunu	1996
5. B. V. K. nun İstisnalarında Değişiklik Yapan Kanun	2413
6. B. V. K. na ek kanun	2870
7. Bina Vergisinin Hususi İdarelere Devrine Ait Kanun	2871
8. B. V. K. nun 4 ve 8 Maddelerini Tadil Eden Kanun	2898
9. Savunma Vergisi Kanunu	4040
10. 2871 sayılı kanunun ilga edilen maddelerine ait Kanun	5166
11. Bina Yapımını Teşvik Kanunu	5226
12. Belediye Gelirleri Kanunu	5237
13. B. V. K. tekâlif cetvellerine ait 25 inci maddesiyle ilgili kanun	5419
14. 2871 sayılı kanunun 14 üncü maddesini kaldıran kanun	5434
15. B. V. K. da muvakkat muafiyetlerde değişiklik yapan kanun	5648
16. B. V. K. na ek kanun	6256

Yukarıki kanunlara, usule ait hükümleri ihtiva eden, Vergi Usul Kanunu ilâve edilecek olursa, bina vergisinin ilgili bulunduğu kanunların adedi 17 ye çıkar.

Maddî vergi hukuku yönünden basit bir bünyesi olan, diğer taraftan da usule müteallik (tahrîre ait) hükümleri Vergi Usul Kanununda toplanmış bulunan bir verginin, mevzuat itibarile bu derecede karışıklık içinde bulunması, şüphesiz rasyonel vergi anlayışı ve tatbikatile bağdaşamaz.

Yukarıda arz ettiğimiz sebeplerden dolayı, bina vergisinin, hâlen ilgili bulunduğu 16 kanunla alâkası kesilerek, belediye vergi ve harçları kanununun içinde, vazıh ve metodik bir tarzda tek vergi olarak yeniden tedvin edilmesini zarurî buluruz.

b - Verginin matrahı ve nisbeti:

Bilindiği gibi bina vergisi, mevzuu bakımından, iki esasa göre tatbik edilir:

1. Servet değeri esası,
2. İrad esası.

Servet değeri esasında, verginin mevzuunu, tahrir yolu ile tesbit edilen servet veya sermaye değeri teşkil eder. Bu usulün tatbik edildiği memleketlere misal olarak Almanya gösterilebilir.

Almanya da bina vergisi arazi vergisi ile birlikte ve aynı esaslar dairesinde "*Grundsteuer*", yani gayrimenkul vergisi veya emlak vergisi içinde toplanmıştır. bu verginin mevzu ve matrahını, toplu kıymet mânasına gelen ve bizim servet değeri dediğimiz "*Einkommenwert*" teşkil eder.

Alman emlak vergisi sisteminde, mütakâmil bir değerlendirme usulüne müsteniden tesbit edilen gayrimenkul kıymetinin muayyen bir nisbeti (% 1 i) "*Grundbetrag*" denilen kanunî vergi ölçüsüdür. Belediyeler bu temel vergi ölçüsüne, malî durumlarına göre, vergileme emsalleri "*Hebesatz*" tatbik etmek suretile vergiyi tahsil ederler. Meselâ bir belediyenin, muayyen bir devre için kabul ettiği emsal % 200 olursa, bu takdirde bina vergisi, bina değerinin % 2 sine balığ olur.

İrad esasına dayanan vergileme usulüne gelince, bu usulde, kendiliğinden anlaşılacağı üzere, gayrimenkulün, değeri yerine, getireceği irada itibar olunur ki, buna "*Valeur locative*" yani kira değeri denir.

Bina vergisi tatbikatında çeşitli variantları ile uygulanan irad usulünde, umumiyetle matrah olarak safi irad alınır, hatta kabul edilen bazı hususî indirimlerle verginin kısmen şahsileştirilmesi yoluna gidildiği dahi görülür.

Bizde, bilindiği gibi, arazi vergisinde, servet değeri esas, bina vergisinde ise, safi irad esası câridir.

Bu iki usulden, bina ile arazi arasında, vergileme yönünden bir tefrik yapmaması, yani gayrimenkullerde yeknesak bir vergileme şekli tatbik etmesi bakımından, servet değeri usulü, daha mantıkî ve pratik görülürse de, bina vergisi mevzuunda, vergiyi realiteye daha ziyade yaklaştırdığı ve irad, başkaca vergiler için de bir ölçü teşkil ettiği cihetle, yapacağımız ıslâhatta, prensip itibarile, irad esasının muhafazasını daha uygun buluruz.

Fikrimize göre, bizde bina vergisinin ıslâhında, mevzu ve matrah bakımından başlıca iki esas üzerinden durulması lâzımgelir:

- 1 - İradın tahrir ve tesbitinde, servet değeri ile irad arasındaki münasebetin belirli bir şekilde ifade edilmesi,
- 2 - Akarlar hakkındaki vergi muafiyet ve istisnalarının tamamen kaldırılması, hususî meskenlere ait olanların da sosyal mülâhazalara uygun bir tarzda tahdit edilmesi.

Tahrirle alâkalı olan birinci nokta hakkındaki görüşlerimizi müteakip paragrafta arzedeceğiz.

İstisnaların kaldırılması ve daraltılmasına gelince, bina vergisinin yeniden tanzimi sırasında bilhassa bu mesele üzerinde önemle durulmasını zarurî addederiz.

Bilindiği gibi, Batı Devletlerinde sosyal maksatlarla, bazen de inşaat sanayiini teşvik gibi, iktisadî mülâhazalarla, mesken inşaatının, daha ziyade ucuz mesken veya işçi evleri inşaatının muayyen müddetlerle emlak vergisinden muaf tutulması veya düşük nisbetlerle vergilendirilmesi yoluna gidilmektedir. Bizde de bidayette aynı mülâhazalarla, yeni inşaat için 3 yıllık bir muafiyet esası kabul edilmiş idi. 1948 yılında tatbik mevkiine konan bina yapımını teşvik kanunile bu muaflığın müddeti 10 yıla çıkarılmıştır. Bu suretle, bina vergisinin, kira blokajı dolayısıyla zaten düşmekte olan randımını büsbütün daraltılmıştır.

Bina vergisi gibi reel bir mükellefiyette, muaflık veya istisna, prensip itibarile, ancak mahdud bir başlangıç devresine imhisar ettiği ve meskenlere ait bulunduğu takdirde tecviz edilebilir. Bizdeki muafiyet rejiminin ise, bu prensiple telif edilebilmesi mümkün değildir. Bizdeki rejime göre, sahip olduğu eski bir evde oturan mütevazi gelirli bir kimse, buhran ve savunma zamlarile birlikte bina vergisini ödeyecek, halbuki, verimli birer plâsman mevzuu teşkil eden büyük bir takım inşaattan 10 yıl müddetle hiç bir vergi alınmayacaktır. Vergi adaleti ile telifi mümkün olmayan böyle bir vergi imtiyazının, bilhassa şehirleşme hareketinin geliştiği ve arazi spekülâsyonundan muazzam kazançlar sağlandığı, diğer taraftan da mahallî idarelerin malî müzayaka içinde buldukları bir devrede tatbik edilmiş olmasının, fillhalka müdafaa edilir hiç bir tarafı olmadığını kabul etmek lâzımdır.

Bina vergisinin nisbetine gelince, hâlen cari olan usul terk edilerek, bina vergisi tevhid edildiği takdirde, şüphesiz verginin tek nisbeti olacak ve varidatının, ne Devlet ne de diğer âmme idare ve müesseseleri arasında paylaşılması bahis mevzuu olmayacağı cihetle, % 100 ü belediyelere kalacaktır.

Hâlen binaların safi hasılatı üzerinden alınan verginin tutarı şu nisbetlerden terekküp etmektedir:

	Akarlarda	Meskenlerde
Bina vergisi	% 12	% 12
Buhran vergisi	% 4	% 2
Savunma vergisi	% 4	% 2
Cem'an	% 20	% 16

Fikrimize göre, bina vergisi yeniden organize edilirken, akarlar hakkında tek ölçü olarak % 20 nisbetinin muhafazası muvafık olacaktır. Vakıa, umumî tahrirlerin yenilenmesi neticesinde, aynı nisbet dahilinde verginin yükü, şimdikine nazaran, bir hayli ağırlaşacaktır. Fakat etüdümüze başlarken ifade ettiğimiz gibi, vergi gayretini arttırmak mecburiyetinde olan bir memlekette yaşadığımız gözönüne getirilir, bina vergisinin ise, bu bakımdan en müsait mevzulardan birini teşkil ettiği ve diğer taraftan da mahallî finans reformunun muvaffakiyeti, bir bakıma bina vergisinin daha verimli bir hale getirilmesine mütevakkıf bulunduğu nazarı itibare alınırsa, akarlar hakkında % 20 nisbetini münasip bir vergileme ölçüsü olarak kabul etmek lâzımgelir.

Meskenlere gelince, bu hususta tatbik edilecek nisbetin, % 12 den başlatılmak suretile, meskenlerin servet değerlerine göre kademelen- dirilmesini muvafık buluruz.

Mütevazi bir evin sahibi ile Müks bir apartman veya villanın sahi- bi tarafından ödenecek vergi arasında, velevki reel bir vergi bahis mevzuu olsun, nisbet bakımından bir farklılık gözetilmesini, bilhassa zamanımızda umumî vergi yükünün ağırlığı gözönünde tutulursa, iç- timaî adaletin bir icabı saymak lâzımgelir. Bu görüşten hareketle, mes- kenler hakkında, meselâ aşağıdaki şekilde, servet değeri translarına göre, müterakki bir tarifinin tatbikini teklif ederiz:

50 000 liraya kadar	,	% 12
Müteakip 50 000 lira için	% 14
» 100 000 » »	% 17
» 300 000 » »	% 20
Servet değeri 500 000 lira veya daha fazla olan mes- kenler hakkında tek nisbet olarak	% 18

c - Genel tahrir ve kira blokajı meseleleri:

Bina vergisinin adilâne bir tarzda tatbik edilmesi ve veriminin matlup bir seviyeye yükseltilmesi, vergi mevzuunu teşkil eden kira değerinin, bizdeki tabiriyle gayrisaffi iradın yeknesak ve gerçeği uygun bir şekilde tesbit edilmesine mütevakkıftır.

Bizde, bilindiği gibi, farklı şartlara göre tesbit edilmiş ve donmuş olan gayrisaffi iradlar yüzünden, bina vergisi tatbikatında, insicam ve yeknesaklıktan eser kalmadığı gibi, realiteye uygunluk da tamamen kaybolmuş bulunmaktadır. Böyle bir durumda ise, vergi, nazarı yön- den, ne derece mükemmel bir tarzda inşa edilirse edilsin, istinat ede- ceği temel sakat bulunduğu cihetle, verginin tatbikatından müsbet bir netice beklemek muhal olur. Bu sebeptendir ki, bina vergisinin islâhını, gayrisaffi iradların yeniden tesbiti meselesile birlikte mütalâa etmek lâzımgelir.

Gayrisaffi iradların, az evvel belirttiğimiz gibi, yeknesak ve ger- çeğe uygun bir tarzda yeniden tesbiti, ancak genel tahrirlerle mümkün olabilir. Bu itibarla, bina vergisinin reformu yapılırken, bu reformun bir icabı olarak, bir yandan da, memleket bölçüsünde, genel tahrirlere başlanmasını zarurî buluruz. Genel tahrirlerledir ki, bina vergisinin tatbikatında hâlen mevcut olan farklılıklar kaldırılacak, gayrisaffi irad

ile gerçek kira değeri arasında yeniden bir münasebet tesis edilecek ve böylelikle verginin bilfiil sağlam bir temel üzerine oturtulması ka-
bil olacaktır.

Şüphe yok ki, genel tahrirlere müsteniden yeni değerlemelerin yapılması, çok güç olan bir iştir. Şunu da unutmamak lâzımdır ki, ver-
giye mevzu teşkil edecek bina i. atlarıyla kira rejimi arasında da sıkı
bir münasebet mevcuttur. O derecede ki, kira rejimi müsbet bir tarzda
halledilmedikçe, genel tahrirlerden bir netice beklenemez.

Kanaatimizce, genel tahrirlerle kira rejimi birlikte ele alınır ve
birbirine bağlı olan bu iki meselenin halinde, metodlu bir surette ve
azimle hareket edilirse, mutlaka müsbet bir neticeye varılabilir.

Şunu da düşünmek lâzımdır ki, belediye finansının ıslâhı mev-
zuunda iki yoldan birini seçmek mecburiyetindeyiz. Ya bugünkü ka-
rışık, vuzuhsuz, kifayetsiz ve geri belediye gelirleri sistemini muha-
faza edecek, hatta mevcut mükellefiyetlere zamlar yapmak suretile,
bu sistemi daha da gerileteceğiz, ya da, zamanımızın şartlarına ve ilmi
görüş ve temayüllerine uyarak, modern bir mahallî vergi sistemi yara-
tacağız.

Bütün güçlüklerine rağmen, ikinci ve müsbet yolu ihtiyar ettiğii-
miz takdirde, yeniden kuracağımız belediye gelir sisteminin iki temel
unsurundan biri olan bina vergisini, âdil ve verimli bir mükellefiyet
haline getirmemiz icap edecektir ki, bu da, ancak genel tahrirleri göze
almak ve kira rejimini yeni bir hal şekline bağlamak suretile tahak-
kuk edebilir.

Bir çok Batı Devletleri, emlak vergileri veya benzeri vergilerle
ilgili değerlemeleeri yeniden yapmak suretile, bu vergilerin tatbikatı-
nı, değişen şartlara intibak ettirmişlerdir. (İngiltere, Almanya gibi).
Fransada da 1958 de alınan iktisadî ve malî tedbirler meyanında, em-
lak vergilerine ait kıymet takdirlerinin yeniden revizyona tabi tutul-
ması kararlaştırılmış bulunmaktadır.

Diğer taraftan, yine Batı Devletlerinde, kira tahditlerini gevşet-
mek, hattâ büsbütün kaldırmak yolunda teşebbüslere geçildiği ve hattâ
bazı Devletlerin bu mevzuda serbest rejimi şimdiden, geniş ölçüde, bil-
fiil tahakkuk ettirdikleri görülmektedir.

Bize gelince, bizde, musakkafat vergisi zamanında (1326 da) ba-
şarılan bir işin Maliyemizin eriştiği bugünkü seviyesinde, muvaffak

olamayacağı elbette kabul edilemez. Diğer taraftan, esasen selâhiyetli merciler tarafından ele alındığını duyduğumuz kira rejimi meselesi, 4 Ağustos kararlarıyla girdiğimiz iktisadî istikrar devresinin yarattığı yeni şartlar muvacehesinde, daha kolaylıkla halledilebilecek bir safhada bulunmaktadır.

Genel tahrir ve kira rejimi hakkında yukarıki umumî görüşlerden sonra, bu meselelerin ne suretle çözülebileceği hususundaki tekliflerimizi arz edelim:

1. Genel tahrirler hakkında Maliye Vekâleti tarafından etraflı bir plân hazırlanmalı ve önümüzdeki malî yılın başından itibaren, bu plân mucibince genel tahrirlere başlanmalıdır.
2. Genel tahrir plânında, başta İstanbul olmak üzere, büyük şehirlerimizde yapılacak tahrirler ön plâna alınmalıdır.
3. Büyük şehirlerde genel tahrirleri yapacak olan komisyonlar, Maliyenin tecrübeli, mütehassıs elemanlarının başkanlığı altında teşkil edilmeli, bu komisyonların muayyen bir faaliyet programına göre ve objektif değerlendirme ölçü ve örneklerine müsteniden metodlu ve sür'atle çalışmaları temin edilmelidir.
4. Yapılacak kıymet takdirlerine mükelleflerin itirazlarını, mümkün mertbe azaltmak maksadile, Maliyenin selâhiyetli organı olan komisyonla mükellefler arasında uzlaşma esası kabul edilmelidir.
5. Tahrirlerde, binaların kira değeri (gayrisafi iradı) ile servet değeri birlikte tesbit olunmalı ve bu iki unsur arasında, % 10 u (safi irad bakımından % 8 i) geçmemek üzere, bir münasebet tesis edilmelidir.
6. Tahrirle kira rejimi arasındaki münasebetler şu esaslara göre tesis olunmalıdır:
 - a. Tahrir komisyonları tarafından tesbit edilecek kira değerleri (gayrisafi iradlar) aynı zamanda, yeni kira rejimine göre, âzamî kira hadlerini teşkil etmelidir.
 - b. Yeni kira değerlerine intibak için, 4 senelik bir intikal devresi kabul olunmalı, bu müddet zarfında, her yıl yapılacak, % 25 zamlarla, şimdiki gayrisafi iradlar ve kira hadleri 4. senenin başında yeni kira değerlerinin seviyesine yükseltilmiş bulunmalıdır.

- c. Tesbit edilecek yeni kira değerleri 12.000 liranın fevkinde olan meskenlerle, alelittak akarlar hakkında, intikal devresinden bir yıl sonra (yani 5. yılın başında) kira tahdidî tamamîle kaldırılmalı, bu sahada serbest kira rejimine geçilmelidir.

Yukarıda, ana hatlarıyla arz ettiğimiz sistem, şâyesinde, fikrimize göre, sarsıntıya mahal vermeden, bir yandan bina vergisi tatbikatının, kısa bir devre içinde, yeknesak bir hale getirilmesi ve verimin artırılması imkân dahiline girecek, öbür yandan da, kira mevzuunda hâlen mevcut olan karışıklık ve düzensizlik izale edilecek ve serbest kira rejimine doğru büyük bir adım atılmış olacaktır.

Şu hususu da ilâve edelim ki, teklif ettiğimiz sistemin temin edeceği imkânlardan, bina vergisinden başka, gelir vergisi, veraset ve intikal vergisi, tapu harcı ve müteakip paragrafta izah edeceğimiz işletme vergisinin tatbikatında da istifade edilecektir.

3 — İşletme vergisi :

Bizde işletme vergisi fikri ilk defa, gelir vergisi reformu sırasında ortaya atılmış ve bu reformla ilgili olarak Hükümetçe hazırlanan projelerde bu vergiye de ayrı bir yer verilmiştir.

Alman "*Gewerbesteuer*" i ile "*Patente*" in daha mütakâmil bir şekli olan "*Taxe professionnelle*" arasında bir bünyesi olan mahallî işletme vergisinin, gelir vergisi reformu hareketinin içinde tahakkuku imkânsız görüldüğü cihetle, bu vergiye ait teklif hükümet projesinden çıkarılmış, bunun yerine sonradan ilga edilecek olan esnaf vergisi ikame edilmiştir.

Gelir vergisi reformu üzerinden 9 sene geçmiştir. Şimdi, belki aynı ehemmiyette olan, mahallî finansın reformu dâvası ile karşı karşıya bulunmaktayız. Bu reformun ise ilk şartlarından biri mahallî bir mükellefiyet olarak işletme vergisinin tesis edilmesidir.

İşletme vergisinin, mahallî finans reformunun çerçevesi içinde, ihdasını zarurî kılan sebepleri ve memleketimizde de tatbikine imkân veren şartları, şu noktalarda toplayabiliriz :

- a - *Modern ve verimli bir belediye gelir sisteminin, işletme vergisi olmaksızın, tesisi imkânsızdır.*

Evvelce izah ettiğimiz gibi, İngiltere hariç, Batılı Devletlerin hemen kâffesinde, mahallî finansı besleyen başlıca kaynaklardan birini,

şu veya bu şekilde tatbik edilen işletme vergisi teşkil eder. Yalnız Amerika Birleşik Devletleri, bu verginin yerine mahallî satış vergilerinin tatbiki yoluna gitmiştir.

Birleşik Devletler ve İngiltere istisnaları bir yana bırakılırsa, bazı müelliflerin iddia ettikleri gibi işletme vergisine istinat etmeyen bir belediye finansının, bugünün şartları muvacehesinde, yaşayamayacağıını kabul etmek tâzıdır.

İşletme vergisi fiilhakika, belediyetlerin, hususile büyük şehir belediyelerinin muhtaç oldukları varidatın büyük bir kısmını tek başına sağlıyan fiskal bir vasıtaadır. Meselâ Almanyadaki "Gewerbsteuer", bina ve arazi vergileri varidatının % 70 inden fazla hasılat sağlamakta, bu hasılat gelir vergisine nazarın % 45 e çıkmaktadır.

Bizde de iyi organize edilmek şartile, işletme vergisinin tek başına belediye fiskal varidatının yarısını temin etmesi mümkün olabilir.

Görülüyor ki, modern bir mahallî finans sistemi bugünün şartları altında, işletme vergisi gibi, verimli bir kaynaktan müstağni kalamaz. Bu verimlilikte bir kaynağın yerini, olsa olsa, Birleşik Devletlerde görüldüğü gibi, satış vergisi şeklinde tatbik edilen mahallileştirilmiş muamele vergisi alabilir. Şu var ki, muamele vergisini esasen Devlet plânında tatbik eden memleketlerde bu verginin ayrıca mahallî satış vergisi uygulanması, prensip itibarile varid olamaz. Bizde ise, muamele vergisinin istihsal vergisine inkılâbını icap ettirmiş olan sebepler, hiç şüphe yok ki, bu verginin mahallî satış vergisi şeklinde tatbikine asla müsaıt bulunmaz. Bu itibarla, belediye finansının, bina vergisinin yanında, diğer bir verimli ve toplu fiskal kaynağı muhtaç bulunduğuna ve bunun mahallî muamele vergisi olmayacağına göre, bizim de, yapacağımız malî reformda, çoğu Batı Devletlerinin takip ettikleri yoldan giderek, işletme vergisini kabul ve tesis etmekten başka yapacağımız birşey kalmamaktadır.

b - İşletme vergisi, umumî vergi sistemimizi tamamlıyan âdil bir mükellefiyet olacaktır.

Teklif ettiğimiz işletme vergisi sistemine, kazançları gelir ve kurumlar vergilerinin mevzuuna giren büyük işletmelerden başka, gelir vergisindeki esnaf muaflığı dolayısıyla, bu verginin dışında kalan geniş bir mükellef zümresi tabi tutulacaktır. Sabit işyeri olan küçük sanat ve ticaret erbabile, gezginci esnaftan terekküp eden bu mükellef züm-

resinin ödeyeceği işletme vergisi, daha ziyade, gelir vergisi gibi, vasıtasız bir vergi tesirini icra edecektir. İşletme vergisi bu sahada, bir yandan gelir vergisinin boşluğunu kapatırken, öbür yandan da, şehrin imkânlarından faydalanarak kazanç sağlıyan ve vasıtasız hiç bir vergiye tâbi bulunmayan geniş bir kütlenin şehrin umumî masraflarına iştirak ettirilmesini sağlamış olacaktır.

c - İşletme vergisi muzaaf mükellefiyet tesiri icra etmiyecektir.

Kazançları gelir ve kurumlar vergilerinin mevzuuna giren teşebbüslerin ödeyecekleri işletme vergisi, umumiyetle bir masraf unsuru mahiyetini iktisap edecek ve bu mahiyeti ile, işletmenin umumî masraflarından geçerek, ya doğrudan doğruya, ya da maliyet fiyatına dahil olarak, gelir ve kurumlar vergilerinin matrahından indirilebilecektir. Böylelikle, bahis mevzuu teşebbüsler için, işletme vergisi mükerrer bir mükellefiyet teşkil etmiyecektir.

d - İşletme vergisinin tatbikatı nisbeten kolay olacaktır.

İşletme vergisinin gelir vergisine olan yakınlığı, hatta büyük işletmelerde gelir vergisi ile aynı zamanda uygulanması dolayısıyla, bu vergi, sıkı bir surette gelir vergisinin tatbikatına bağlı bulunacaktır. 1950 reformu ile gelir vergisi devresine girmiş olan memleketimizde, bu verginin, kendi imkân ve şartlarımıza göre, tatbikatının başarılı bir surette geliştiği gözönünde tutulursa, işletme vergisinin tatbikatında da fazla müşkülât çekilmeyeceği, bu sahada da aynı muvaffakiyetin elde edileceği umulabilir.

Bu neticenin istihsafında, işletme vergisinin tatbikatını deruhde edecek olan Maliye Vekâletinin, tecrübeli ve mütehassıs elemanlarla mücehhez teşkilâtının tesiri büyük olacağı şüphesizdir.

e - İşletme vergisi dağınık bir takım mükellefiyetlerin kalkmasının imkân verecektir.

İşletme vergisinin kabul ile, bir yandan bu kaynaktan sağlanacak toplu varîdat dolayısıyla, perakende bir takım mükellefiyetlerin tatbikine malî bakımdan lüzum kalmıyacağı gibi, bu vergi, hâlen işletmelerden çeşitli namlarla alınan, resim ve harçları da (ruhsat harçları, tente ve saçak resmi, yer işgali resmi kazan, motor ve imbiklerden alınan resim ilâh.) kendiliğinden bünyesinde toplamış olacaktır.

İşletme vergisinin ihdası sebepleri hakkındaki yukarıki izahattan sonra, bu verginin memleketimizde ne suretle organize edilebileceği hususundaki görüş ve tekliflerimizi arz edelim.

Bizce, işletme vergisinin kuruluşu, ana hatları ile, şöyle olabilir.

1 — Verginin mevzuu ve mükellefi:

İşletme vergisine, içinde ticarî veya sınaî faaliyette bulunan işyerleri tâbidir.

Vergiyi, işyerlerini kendi nam ve hesaplarına işleten gerçek ve tüzel kişiler öderler.

2 — Verginin matrahı:

İşletme vergisinin matrahı, mükellef zümrelerine göre şu unsurlardan tereküp eder:

a. Kurumlarda I. sınıf tüccarlarda:

İşletme sermayesi, ücretler toplamı ve elektrik sarfiyatının tutarı.

b. II. sınıf tüccarlarda:

İşyerinin kirası, ücretler toplamı ve elektrik sarfiyatının tutarı.

c. Gelir vergisinden muaf olan esnafta:

İşyerinin kirası ve elektrik sarfiyatının tutarı.

3 — Matrah unsurlarının tesbiti:

a. İşletme sermayesi, öz sermayeye uzun vâdeli borç sermaye ilâve edilmek, başka teşebbüslerdeki iştirakler tenzîl edilmek suretile bulunur.

b. Ücretler toplamı ile elektrik sarfiyatının tutarı, geçmiş takvim yılı içinde ödenmiş olan meblâğların yekûnudur.

c. İşyeri kirası, geçmiş takvim yılına ait kiranın tutarıdır.

(Gerçek kira, işyerinin gayrisalfî iradından düşük olamaz. İşyerinin işletme sahibine ait olması halinde, gerçek kira yerine gayrisalfî irad alınır.)

4 — Esas vergi nisbetleri :

Esas vergi nisbetleri şunlardır :

a. İşletme sermayesinin	% 05
b. Ücretler toplamının	% 1
c. Elektrik sarfiyatı tutarının	% 1
d. Yıllık kira tutarının :	
I. sınıf tüccarlarda	% 25
II. sınıf	% 50

5 — Temel vergi meblâğı ve belediye emsalleri :

Temel meblâğ, muhtelif matrah unsurlarına esas vergi nisbetlerinin tatbiki suretile bulunan meblâğların toplamıdır.

Belediye emsalleri, her bir belediye tarafından, kendi malî durumuna göre kabul edilerek temel meblâğa tatbik edilecek olan yüzdelerdir. Bu emsaller, temel meblâğa nazaran % 50 den az, % 200 den fazla olamaz.

6 — Verginin tarhı ve ödenmesi :

İşletme vergisi beyan esasına göre tarh olunur.

Gelir ve kurumlar vergilerine tabi olan mükellefler, bu vergilere ait beyannamelerile birlikte işletme vergisi beyannamesini de bağlı oldukları vergi dairesine tevdi ederler, ve vergilerini aynı müddetler içinde öderler.

Gelir vergisinden muaf esnaf, işletme vergisi beyanını Ocak ayında yapar ve vergiyi, Ocak ve Temmuz aylarında olmak üzere, iki taksitte öder.

7 — Bir merkeze bağlı muhtelif işyerlerinin vergisi :

Bir idare veya iş merkezine bağlı muhtelif mağaza, şube, imâthane gibi işyerlerinin vergileri,

- İşyerleri, idare veya iş merkezi ile aynı belediye hudutları içinde bulunduğu takdirde, merkezin vergisi ile birlikte toplu olarak,
- İşyerleri, aynı belediye hudutları içinde değilse, her iş yerinin vergisi ayrı olarak, tarh edilir.

İkinci fıkraya giren hallerde, işletme sermayesi unsuru, yalnız merkeze ait verginin hesaplanmasında nazarı itibare alınır.

8 — Gezinci esnaf vergisi :

Gezinci esnaf vergisi, işletme vergisini tamamlayan bir mükellefiyettir.

Bu verginin matrahını, iş vasıtaları ve iş nevelerine göre, takdir olunan “gündelik kazanç” teşkil eder.

Gündelik kazanç normal bir faaliyet gününde elde edilen safi kazançtır.

Gündelik kazançlar, Vergi Usul Kanununun esasları dairesinde takdir edilerek bir cetvelde gösterilir.

Gündelik kazancın 10 katı temel vergi meblâğını teşkil eder. Bu meblâğa da yukarıda belirttiğimiz esaslara göre, belediye emsalleri tatbik edilmek suretile ödenecek verginin tutarı hesaplanır.

Gezici esnaf vergisinin tarh ve tediye zamanları, sabit işyeri olan esnafınki gibidir.

Gezinci esnaf, Vergi Usul Kanununa göre, vergi karnesi almak ve muhafaza etmek mecburiyetindedir.

İşletme vergisinin kuruluşu ile ilgili olarak şu hususu da ehemiyetle belirtmek isteriz ki, bu verginin, muhtelif matrah unsurlarına göre hesaplanması, ayrı ayrı mükellefiyetlerden tereküp eden bir vergiler manzumesi veya çerçevesi olduğuna delâlet etmez. İşletme vergisi, işletmenin faaliyeti, diğer bir ifade ile, “işletme kapasitesi” üzerine mevzu bulunan reel bir mükellefiyettir. Bu mükellefiyette, işletme kapasitesini en müşahhas bir tarzda belirten ve mevzuun kolaylıkla ve vuzuhla kavranmasına imkân veren, objektif ve pratik ölçüler olmaları dolayısıyledir ki, matrah unsurları olarak, işletme sermayesi, ücret toplamı, elektrik sarfiyatı tutarı ve işyerinin kira bedeli alınmıştır. Verginin hesaplanmasında, bu ölçülerin memzucen nazarı itibare alınması suretile verginin aslına ve bütününe varılmaktadır. Bu itibarla, verginin bu kuruluş tarzı dolayısıyla, ayrı ayrı, sermaye, ücret, elektrik ve kira vergilerinden bahsedilmesi varid ve mümkün olamaz. Nitekim, vergi matrahının, mezkûr faktörlere müsteniden bizzat mükellef tarafından hesaplanarak beyan edilmesi ve bu beyana müsteniden de verginin bir kalemle tarh ve tahsil olunması da bunun bariz bir delilidir.

4 — Değer artışı vergisi (Şerefiye):

Teklif ettiğimiz mahallî vergi sisteminde, reel vergilerden sonra, yeğâne vasıtasız mükellefiyet olarak, değer artışı vergisi, yani şerefiye (bizdeki tâbirile değerlenme resmi) muhafaza edilmiştir.

Hemen şunu ilâve edelim ki, bu vergi, eskiden doktrinde kendisine verilmek istenen ehemmiyeti asla ihraz edememiş olan, mahdut ve rîmlî, arızî ve talî bir mükellefiyettir.

Mahallî vergiciliğin reformu mevzuunda, tekrar, tekrar üzerinde durulan ve bilhassa büyük şehirlerdeki imar faaliyetleri dolayısıyla büsbütün aktüel bir mahiyet almış olan bu vergi hakkında, aşağıdaki izahatı vermeği faydalı ve lüzumlu bulmaktayız.

Şerefiye, evvelce de temas ettiğimiz gibi, gayrimenkullerde, imar faaliyetleri, yani açılan veya genişletilen yollar veyahut vücade getirilen diğer âmme tesisleri dolayısıyla, vukua gelen değer artışını vergilendirmeği ifade eder.

Değer artışı, umumî mânada kullanıldığı takdirde, bu mefhumun şumulüne, imar faaliyeti dışında, arazi reformu, şehirleşme, nüfus artışı, iktisadî gelişme, konjonktür ve spekülasyon gibi çeşitli başkaca sebeplerle vukua gelen değer artışları da dahil olur.

Bilindiği gibi, değer artışlarının, bilhassa şerefiye şeklinde târif ettiğimiz değer artışının vergilendirilmesi, klâsik vergi ilminin önemli konularından birini teşkil etmiştir. Ancak, bir taraftan hâdisenin umumî bir vergi mevzuu olarak kararanmasındaki, imkânsızlık derecesine varan müşkülât, diğer taraftan da, yüksek müterakki nisbetli modern gelir vergisinin ortaya çıkması ve nihayet veraset vergisinin daha iyi tatbik edilir bir hale getirilmesi, bu konunun teoride değerini kaybetmesini, tatbikatta ise büsbütün bir tarafa atılmasını intac etmiştir.

Şerefiyenin klâsik şekli, verginin, realize edilen değer artışı üzerinden alınması esasına dayanır. Diğer bir deyimle değer artışı, gayrimenkulün satışı sırasında vergilendirilir ve bu suretle şerefiye bir tedavül vergisi mahiyetini iktisap etmiş olur.

Şerefiyenin, ilk bakışta pratik görülen ve İsviçrede, Almanyada tatbik edilmiş olan bu vergileme şeklinin, esaslı bazı mahzurları olduğu, anlaşılmıştır. Evvelâ, bu usulde sahip oldukları gayrimenkulü, şu veya bu sebeple satmak mecburiyetinde kalanlar, vergi ödiyecekler, de-

ğeri artan gayrimenkulü satılmıyarak, bundan muhtelif şekillerde faydalanırlar ise vergi vermiyeceklerdir. Bu durumun, mucip olduğu vergi adaletsizliğinden başka, gayrimenkulün satılmıyarak, bloke edilmesi yol açması dolayısıyla, inşaat faaliyetini sektedar edici ve imar politikasını aksatıcı tesirleri olur. Bundan başka, bu usulde, satış anına kadar bağlı kalan sermaye için faiz hesaplamak lâzımgelir ki, bu da, ayrıca vergilemeyi güçleştirir.

Şerefiyenin ikinci tatbik tarzı, değer artışını, satışı beklemeden vukua geldiği anda vergilemektir. Bu takdirde şerefiye bir nevi reel vergi mahiyetini iktisap eder.

Şerefiyenin maksadına daha uygun düşen bu ikinci tatbik tarzında da, matrahın ne suretle ölçüleceği meselesi ortaya çıkar. Bu hususta ise iki usul bahis mevzuu olur:

a - Verginin matrahı, inşaat ve tesisler dolayısıyla yapılan âmm masraflarının tutarına göre tesbit ve hesap olunur. Bu esas kabul edilince, şerefiye, vergiden ziyade harcamalara iştirak mahiyetini alır. Diğer taraftan, yapılan masrafların karışık olması ve doğru olarak tesbit ve tevziinin hemen hemen imkânsız bulunması dolayısıyla, bu usul bilfiil tatbik imkânından mahrum bulunur.

b - Gayrimenkuller imar plânının tatbikatı neticesinde kıymet kazanırlar. Bu itibarla, şerefiyeyi, imar masraflarına karşılık alınan bir pay değil, imar plânından doğan bir kazancı, "plân kazancı"nın vergisi olarak mütalâa etmek lâzımdır. Bu yoldan gidilince de, bu kazancın hangi ölçülere müsteniden ve ne suretle takdir ve tesbit edileceği meselesi ile karşı karşıya kalınır.

Şerefiye tatbikatında, kıymet takdirleri dolayısıyla, idareye tanıyan otorite de, demokratik anlayışla telif edilemediği cihetle, ayrıca mahzurlu ve tenkidi mucip bulunmaktadır.

İşte bu sebeplerden dolayı, hangi şekilde olursa olsun, değer artışı vergisi, Batı Devletlerinde ya hiç tatbik edilmemiş, yahut da tecrübe edildiği bazı memleketlerde kısa zamanlarda terk edilmiştir.

Nazarî cephesi ile şerefiyeyi en fazla işlemiş memleketlerden biri olan Almanyada, bu mükellefiyet, kısa müddetlerle bir kaç defa, satış esasına göre tatbik edildikten sonra, 1944 de tamamen kaldırılmıştır. Federal Cumhuriyetin kurulması üzerine, anayasa ile, mahallî idarelere şerefiye tatbiki hususunda yeniden selâhiyet verilmiş ise de, belediyeler, fiilen bu imkândan istifade yoluna gitmemişlerdir.

Şunu da kaydedelim ki, Almanya'da, şerefiye, tatbikatta beklenen neticeyi vermemiş ve muvaffak olmamış bir mükellefiyet olarak kabul edilmektedir.

İngilterede de, şerefiye, iki defa (1909, 1920 de) tecrübe edilmiş, fakat tatbikat güçlükleri yüzünden, bu memlekette de terk edilmiştir.

Fransaya gelince, bu memlekette şerefiye, şimdiye kadar hiç tatbik edilmemiştir. Gerçi burada da 1936 yılında neşrolunan bir kararname ile, Nafia hizmetleri ve istimplâklar dolayısıyla, kıymetlerinde % 35 den fazla bir artış vukua gelen gayrimenkullerden vergi alınması hususunda maliyeye selâhiyet verilmişse de, bu imkândan bilfiil istifade yoluna gidilmemiştir.

Bizde, belediye gelirleri kanununa göre, kamulaştırma sebebiyle, sokağın, meydanın ve diğer tesislerin yüzüne çıkan gayrimenkullerin artan değerleri, (eski rayiç değeri ile yeni rayiç değeri arasındaki fark) hususî komisyonlarca takdir edilir ve bunun yarısı 5 yılda ve 5 taksitte ödenmek üzere "değerlenme resmi" olarak alınır.

Vergi sistemimizde, yukarıda arzettiğimiz mahzurlarına ve müşkülâtına rağmen, şerefiye usulü baki kalacaksa, bu mükellefiyetin, çifte vergilendirme şeklini almaması için, Gelir Vergisindeki değer artışını istihdaf eden spekülasyon kazançları mükellefiyeti ile irtibatlandırılmasını,, ayrıca muayyen nisbetleri aşan değer artışlarına inhisar ettirilmesini ve eskiden Almanya'da tatbik edildiği gibi, müterakki nisbetli olmasını ve nihayet yollara, meydanlara, ilâh, yüzü olmamakla beraber, aynı sebeple değeri artan diğer gayrimenkullere de doğrudan doğruya teşmilini sağlayacak surette islâh ve tekâmül ettirilmesi muvafık olur.

Yukarıdaki izahattan anlaşılacağı üzere, şerefiye, filhakika tatbik kabiliyetinden geniş ölçüde mahrum ve bu yüzden modern vergi sistemlerinde pek yerli kalmamış olan nazari bir mükellefiyettir.

Bizde de, meselâ pek kesif bir imar faaliyeti içinde bulunan İstanbul'da, değerlendirme resminden sağlanan varidat, şehrin 1959 yılına ait 500 milyon liralık bütçesinde, 1,1 milyondan, yani % 0,22 den ibaret bulunmaktadır.

Böyle olmakla beraber, yapacağımız reformla mahallî vergiciliğimizi birden bire 2 veya 3 esas vergiye inhisar ettirmenin yaratacağı reaksiyonu ve şerefiyenin, nazari de olsa, sosyal bir veçhesi bulunduğu

nu gözönünde tutarak, bu verginin, diğerlerine tercihan ve hiç değilse, şimdilik yeni vergi sistemimizde muhafaza edilmesini muvafık mütalâa etmekteyiz.

Yukarıki görüşten hareketle, şerefiyenin, yapacağımız reformda, şu esaslara göre, yeniden organize edilmesi tavsiyeye şâyan buluruz:

1. Şimdiye kadar yanlış olarak kullandığımız “değerlenme veya değerlendirme resmi” tâbirlerinin yerine, vergiye, ilmî mahiyetine uygun olarak “değer artışı vergisi” denilmelidir. (1)
2. Değer artışı vergisi, hâlen olduğu gibi, sadece “kamulaştırma sebebiyle, sokağın, meydanın veya diğer tesislerin yüzüne çıkan gayrimenkullere inhisar ettirilmemeli, imardan faydalanan daha geniş sahalara “imar adalarına” teşmil olunmalıdır.
3. Muayyen miktar ve nisbetlerin dúnunda kalan değer artışları vergi dışı bırakılmalı veya vergiden istisna edilmelidir.
4. Vergi, eskiden Almanyada tatbik edildiği gibi, müterakkî nisbetli olmalıdır.
5. Vergi, şimdiki gibi, 5 yılda ve 5 müsavi taksitte tahsil edilmeli, ancak, bu süre içinde satılan gayrimenkullere ait vergi borcu, satış sırasında, dikkate alınmalıdır.
6. Verginin matrahını teşkil eden değer artışları, bina tahrirlerinde olduğu gibi, yeknesak ve objektif esaslara müstenit bir usul dairesinde, Maliye organları tarafından, tesbit edilmelidir.

Fikrimizce, şimdiki değerlendirme resmi, yukarıda arz ettiğimiz esaslar dairesinde yeniden organize edildiği takdirde, bu verginin hem daha adilâne ve mazbut bir şekilde tatbiki, hem de veriminin arttırılması imkân dahiline girmiş olur.

5 — Eğlence vergisi :

Bina vergisile, işletme vergisinden sonra, belediyenin en önemli fiskal kaynağını eğlence vergisi teşkil eder. Hatta yeni kurulacak mahallî vergi sistemini, reel vergilerle eğlence vergisinden terekküp eden bir malî nizam olarak mütalâa etmek de mümkündür.

(1) Kanundaki tâbir “değerlenme resmi” dir. İstanbul belediyesi bütçesinde “değerleme resmi” tâbiri kullanılmaktadır.

Eğlence vergisinin, yabancı memleketlerde, duhuliye ile girilen yerlerde, bilet bedeli üzerinden tahsil olunan bir vergi olarak tatbik edildiği görülür. Bizde de eğlence vergisi, esas itibarile “bilet vergisi” şeklinde uygulanmakla beraber, bar, gazino, pavyon gibi eğlence yerleri de sınıflarına göre veya gayrisafi iratları üzerinden bu vergiye tabi bulunurlar.

Teklif ettiğimiz sistemde, eğlence vergisinin bilet üzerinden alınan vergiye inhisar ettirilerek, bar, gazino gibi yerlere ait verginin, işletme vergisine bağlanması düşünülebilirse de, işletme vergisinin yeknesaklığını bozmamak için, şimdiki vergileme şeklinin, sınıf ve gayrisafi irat esaslarının memzucen ve seyyanen tatbik edilmesi şartıyla, muhafazasını daha uygun bulmaktayız.

Diğer taraftan, duhuliye ile girilen yerlerden alınan verginin, nisbet bakımından, üç sınıfa göre, tanzim edilmesini muvafık buluruz:

1. Sınıf : Sinemalar,
2. Sınıf : Spor müsabakaları ilâh,
3. Sınıf : Tiyatro ilâh.

Kazanç gözetmiyen ve amatörler tarafından tertip edilen kültürel ve sportif toplantı ve oyunlara ait duhuliye hasılatı, vergiden istisna edilmelidir.

Eğlence vergisinin sıklet merkezini, her yerde sinemalardan alınan vergi teşkil eder. Bu itibarla, eğlence vergisinin esas itibarile, sinema vergisi” olarak mütalâa edildiği görülür.

Bizde de, meselâ İstanbul belediyesinin 1959 yılı gelir bütçesinde, 11,1 milyon lira olarak tahmin edilen eğlence vergisi varidatının 8,5 milyonunu sinemalardan alınan vergi teşkil etmektedir.

Bizim sistemimizde, sinema vergisinde üzerinde durulacak nokta, vergi nisbeti bakımından, yabancı film ile yerli film arasında gözetilen farktır. Bilindiği gibi, eğlence vergisinin nisbeti gösterilen film yabancı ise, bilet bedelinin % 70 i, yerli ise % 20 sidir. Târifenin bu derecede farklı olmasının yegâne sebebi, Türk filmine karşı rağbeti arttırmak, diğer bir deyişle, vergi yolile Türk film sanayiinin teessüs ve inkişafını temin etmektir. Acaba, bu teşvik gâyesi, yapılan malî fedakârlıkla mütenasip olarak tahakkuk etmekte midir? Bu suale müsbet cevap verilebileceğini zannetmiyoruz. Kanaatimizce bu kabil aşırı vergi

imtiyazlarla herhangi bir sanayiın, organik bir tarzda gelişmesini temin şöyle dursun, aksine, iptidailik ve gerilikten kurtulamamasına sebebiyet verilmiş olur. Nitekim, yıllardır, fiskal yönden farklı muameleye tabi tutulan Türk filmciliğinin önemli bir gelişme kaydettiğini iddia etmek mümkün değildir. Bu sebeple, eğlence vergisinin yeniden tanzimi sırasında, bu vakianın gözönünde tutularak, nisbetlerdeki farklılığın makul ve mantıkî bir hadd'e indirilmesini lüzumlu bulmaktayız. Böylece, belediye Maliyesi verimli bir kaynaktan lüzumsuz yere mahrum bırakılmıyacak ve uzun vâde ile düşünülürse, belki de Türk film sanayiinin daha lehine hareket edilmiş olacaktır.

Sinema vergisinin nisbetleri dolayısıyla şu hususa da temas etmekte fayda mülahaza ederiz.

Sinema, bilhassa şehirde yaşayan halk toplulukları bakımından, gittikçe kesifleşen, umumî bir eğlence ihtiyacı mahiyetini almıştır. Bu umumî ihtiyacı bir vergi mevzuu olarak mütalâa ederken, vergi tarifesi- nin, bu ihtiyaç üzerinde tazyik edici, geriletici bir tesir icra etmemesine dikkat etmek lâzımgelir. Sosyal düşünce böyle bir hareket tarzını icap ettirdiği gibi, bu sahada vergi randımanının artması da, târifenin yükseltilmesinden ziyade, ihtiyacın genişliğine tatmin edilmesi suretile tahakkuk eder.

Sinema vergisinin ağırlığı hakkında bir fikir vermek için, misal olarak, Almanyada bu vergi nisbetinin % 20-30 raddesinde olduğunu zikrederim.

Yukarıki izahata dayanarak, bizde optimal noktasına varmış olan sinema vergisinin arttırılmasından tevakki olunmasını, hatta, ileride, tedricen daha mutedil bir seviyeye indirilmesinin muvafık olacağını mütalâa etmekteyiz.

6 — Müşterek bahis vergisi ve reklâm vergisi

Teklif ettiğimiz mahallî vergi sistemini tamamlayan son iki vergi, müşterek bahis vergisi ile reklâm vergisidir.

Hemen şunu ilâve edelim ki, bu iki mükellefiyet, yukarıda temas ettiğimiz reel vergiler ve eğlence vergisi derecesinde önemli ve verimli kaynaklar olmaktan uzak, vergilerdir.

Müşterek bahis vergisine, şimdiki belediye gelirleri sistemimizde, eğlence resmi grubu içinde "yarışlarda tertip edilen müşterek bahis biletleri üzerinden alınacak resim" şeklinde tesadüf edilmektedir.

Yabancı memleketlerde de ilkin yarışlara ait müşterek bahislerin vergilenmesi suretile başlamış olan bu mükellefiyet, futbol müsabakalarında müşterek bahis usulünün ihdası üzerine, bu sahaya da teşmil edilmiş, bu suretle kaidesi genişliyen verginin, aynı ölçüde randımanının da arttırılması mümkün olmuştur.

Memleketimizde şimdiye kadar mevcut olmıyan, futbolda müşterek bahis usulü, önümüzdeki Kasım ayında yürürlüğe girecek olan bir kanunla kabul edilmiştir. Mezkûr kanunun hükümet tarafından hazırlanan projesinde, şimdiki mevzuat dairesinde, futbol müşterek bahislerinden azamî % 5 e kadar eğlence vergisi alınması derpiş edilmiş idi. Fakat projenin Büyük Millet Meclisinde müzakeresi sırasında, müşterek bahis mevzuunun, mahiyeti itibarile, Belediye Gelirleri Kanununun hükümlerine intibak edemeyeceği esbabı mucibesile, projenin bu husustaki hükmü kaldırılmıştır.

Fikrimize göre, futbol müşterek bahisleri, hem mahiyeten, hem de sağlayacağı varidat itibarile, vergilemeye gayetle müsait olan bir mevzudur. Nitekim, müşterek bahis usulünün tatbik edildiği bazı yabancı memleketlerden bu mevzu üzerinden oldukça yüksek nisbetlerde (meselâ Almanyada % 16 1/3, İtalyada % 16) vergi alındığı görülmür.

Futbol müşterek bahislerinin memleketin muhtelif yerlerinde ve muhtelif zamanlarda yapılan müsabakalara taallük etmesi itibarile, bu mevzuu üzerinden mahallî bir vergi alınmasındaki müşkülâtı itiraf etmekle beraber, bunun bertaraf edilmesini hem zarurî hem de mümkün bulmaktayız. Bu görüşten hareketle futbol müşterek bahislerinden alınacak verginin, müşterek bahis vergisinin bir kısmı olarak, şu esaslara göre organize edilmesini muvafık buluruz:

1. Verginin mevzuunu bahse yatırılan meblâğların tutarı teşkil edecektir.
2. Vergiyi, müşterek bahisleri tertip eden teşekküller, her ay sonunda tanzim edecekleri bordrolarla hazineye yatıracaklardır.
3. Verginin % 10 dan aşağı olmamak üzere, tesbit olunacaktır.
4. Hususî bir hesapta toplanan verginin hasılatı, aşağıdaki esaslar dairesinde belediyeler arasında tevzi edilecektir:

a - Geçmiş 3 yıl zarfında Türkiyede, futbol müsabakalarından tahsis edilmiş olan eğlence vergisinin toplamı yapılacaktır. Bu toplamın hesaplanmasında, bahis mevzuu vergi tahsilâtı 5000 lirayı aşmıyan belediyeler nazarı itibare alınmayacaktır.

b - Paylaşmağa dahil olan her belediyenin futbol müsabakalarından sağladığı eğlence vergisinin tutarı yekûn vergi tutarına nisbet edilmek suretile, müşterek bahis vergisinin tevzi anahtarı tesbit edilecektir.

c - Tevzi anahtarı her üç sene de bir defa revizyona tabi tutularak yeniden tesbit olunacaktır.

Yukarıda arz ettiğimiz tevzi usulü, ilk bakışta muğlak gibi görünebilirse de, aslında son derecede vazih ve basit bir hesap ameliyesinden ibarettir. Kaldı ki, bu hesabın 3 yılda bir defa yapılması, bahis mevzuu usulün tatbikini büsbütün kolaylaştıracaktır.

Bazı yabancı memleketlerde, müşterek bahis vergisinin Devlet (İngilterede) veya Eyalet (Almanyada) vergisi olarak uygulandığı görülmektedir. Fakat eğlence vergisi, mahallî bir vergi karakterile ortaya çıktıktan sonra, eğlence vergisine en yakın bir mükellefiyet olması itibarıyla, müşterek bahis vergisinin de, mahallî vergi sistemi içinde yer alması, hiç şüphesiz daha uygun bulunmaktadır.

Reklâm vergisine gelince, bu hususta iki vergileme şekli bahis mevzuu olmaktadır:

1. Umumî reklâm vergisi,

2. Münferit reklâm vergileri,

Umumî reklâm vergisi, işletmelerin reklâm ve propaganda maksadıyla doğrudan doğruya veya bilvasıta yaptıkları masrafların hey'eti umumîyesini kavrayan bir mükellefiyettir. Bu mükellefiyetin mevzuuna, her türlü temsil masrafları, ikramiyeler, hatta binek otomobili masraflarının ithali de derpiş edilmektedir.

Bilindiği gibi, modern işletmecilikte sözü edilen bu masraflar, işin nevi ve mahiyetine göre değişmekle beraber, yüksek rakamlara baliğ olan ve gittikçe artma istidadını gösteren bir gider kategorisi teşkil ederler.

Münferit reklâm vergilerine gelince, bunlar, işletmelerin hesaplarıyla ilgilenmeksizin, ilân ve reklâmlar üzerinden ayrı ayrı alınan, randımanı düşük bir takım objektif vergilerden terekküp ederler.

Son zamanlarda bazı Batı Devletlerinde, daha ziyade bir "ilân ve levha" vergisi "Anzeige u Plakatensteuer" şeklini arzeden iptidaî rek-

lâm vergisinin, işletmelerin yıllık reklâm ve propaganda masrafları üzerine mevzu, umumî bir vergileme şekline ifrağı hususunda kuvvetli bir cereyan belirmiş bulunmaktadır. (1) Bunun sebeplerini şu suretle hü-lâsa edebiliriz:

a - Serbest rekabet rejiminde, reklâm ve propaganda masraflarının aşırı ölçülerde artması, maliyeti yükseltici tesiri dolayısıyla, millî ekonominin zararına tecellî etmektedir.

b - Reklâm ve propaganda masrafları işletmelerin kazançlarından indirildiği cihetle, gelir ve kurumlar vergisi matrahının daralmasını intac etmekte, yani bu masraflar büyük nisbette vergiden ödenmekte, bu yüzden israfa yol açmakta ve bir nevi meşru vergi kaçakçılığına imkân vermektedir.

c - Münferit vergiler usulüne nazaran, umumî reklâm vergisi daha verimli bir fiskal kaynak mahiyetini almaktadır.

Görülüyor ki, reklâm ve propaganda masraflarının hey'eti umumiyesi üzerine vazedilecek bir vergi, gerek malî yönden, gerek iktisadî bakımdan, daha rasyonel ve maksada daha uygun bir vergileme şeklidir. Böyle olmakla beraber, memleketimizde işletme vergisi yerleşmeden önce, reklâm vergisinin tamamile bu şekle göre tesis edilmesini muvafık bulmamakta, şimdilik bu verginin, aşağıdaki esaslar dairesinde islâh edilmesinin daha uygun olacağını mütalâa etmekteyiz.

a - Hâlen olduğu gibi, reklâm vergisi muhtelif reklâm nevelerine göre alınmalı, ancak, bu mukellefiyet, gerek mevzu, gerek vergi ölçüleri bakımından, taksirlere mahal vermeyecek bir tarzda, vazih ve objektif esaslara müsteniden, yeni baştan tanzim edilmelidir.

b - Verginin mevzuu, umumî reklâm vergisine yaklaşacak tarzda genişletilmeli, bu suretle randımanın arttırılması temin edilmelidir.

c - Verginin mevzuuna giren ilânlar, sadece mahallî reklâm vergisine tabi tutulmalı, ilânlardan hâlen alınmakta olan ve cüz'i bir varidat sağlayan damga resmi ilga olunmalıdır.

III — İstanbul Maliyesinin islâhı:

1 — İstanbulun malî durumu

İstanbul Maliyesi, üç mühim hâdisenin tesiri altında bulunmaktadır:

(1) Organische Steuerreform, Bonn. 1954

- a. Şehir nüfusunun artışı,
- b. Şehrin ekspansyonu,
- c. İmar faaliyet.

İstanbulun esasen hâiz olduğu çekiciliğine ilâveten, içinde ve etrafında yeniden bir çok sınaî ve ticarî tesislerin vücade getirilmesi neticesinde dışarıdan şehre olan akın hızla devam etmekte, bu yüzden şehrin nüfusu, tahmin edildiğine göre, şimdiden 2 milyona yaklaşmak suretile, nisbetsiz bir ölçüde artmaktadır.

İstanbulun aşırı nüfus artışına paralel olarak, şehrin kapladığı saha da büsbütün genişlemekte ve dağılmaktadır.

Bu iki önemli hâdisenin yanında, İstanbul, pek şümüllü bir imâr hareketi içinde bulunmaktadır.

Derhal şunu ilâve edelim ki, İstanbul belediyesi, yukarıda belirttiğimiz hareketleri, elindeki eskimiş ve kifayetsiz vasıta ve imkânlarla, malî yönden düzenleyecek ve karşılayacak bir durumdan çok uzak bulunmaktadır.

Bu görüşümüzü rakamla ifadelendirmek için, İstanbul belediyesinin son bütçesinin kısa bir tahlilini yapalım:

İstanbul belediyesinin 1959 gider bütçesinin büyük masraf kategorileri itibarile terekküp tarzı şöyledir:

	Milyon lira	%
Ödenecek borçlar (1)	229, 5	45, 8
İmar ve istimplâk giderleri	78,—	15, 6
Çeşitli servis giderleri (2)	192, 5	38, 6
Toplam	500,—	100,—
(1) Borçların müfredatı şöyledir :		
	Milyon lira	
İstihlâk borçları	80,—	
İller, İş, Emlâk bankaları ve mesken tertibinden alınan borçların faiz ve taksitleri	74, 5	
Diğer harçlar	75,—	
Toplam	229, 5	
(2) Bu kategoriye giren giderler şu kalanlardan terekküp etmektedir :		
Persoael masrafları (Maaş, ücret, tahsisat)	93,—	
İştirak payları	18,—	
Diğer giderler	81, 5	
Toplam	192,5	

Görülüyor ki, gider bütçesinin nısfına yakın bir kısmını “ödenecek borçlar” teşkil etmektedir. Bu borçların ise, çoğu, derhal ödenmesi gereken taahhütlere (istimplâk bedellerine), geri kalanı da muhtelif müesseselerden sağlanan kısa vâdeli istikrazlara taallûk etmektedir.

Bu durum borç yükünün, belediyenin malî takatı ile hiç bir suretle telif edilemeyeceğini ve borçlanma şeklinin de normal bir finansmana delâlet etmediğini açıkça göstermektedir.

Borçların imâr faaliyeti ile ilgili olduklarını nazarı itibare alarak bunları carî imar ve istimplâk giderleriyle birleştirirsek, gider bütçesi şu manzarayı alır:

	<u>Milyon lira</u>	<u>%</u>
İmar ile ilgili giderler	307, 5	61, 4
Normal giderler	192, 5	38, 6
Toplam	<u>500,—</u>	<u>100,—</u>

Görülüyor ki, şehrin yıllık giderlerinin üçte ikisine yakın bir kısmı, imar giderlerine taallûk etmekte ve ancak üçte birinden biraz fazlası, imar dışı hizmetlerin finansmanına kalmaktadır.

Masraf bütçesinin kompozisyonundaki bu muazzam nisbetsizlik, bahis mevzuu iki gider kategorisi arasında, malî bakımdan herhangi organik bir rabitanın tesisine imkân bırakmamaktadır. Bu durum ise, ileride temas edeceğimiz üzere, imar giderlerinin, normal giderlerle karıştırılmaksızın, ayrı bir finansman mevzuu olarak mütalâa edilmesini zarurî kılmaktadır.

Şimdi aynı bütçeyi gelir cephesinden tahlil etmeğe devam edelim:

Belediyenin 500 milyona bâliğ olan bütçe giderlerini karşılayacak olan kaynakları âdi ve fevkalâde gelirler olmak üzere iki kısma ayırabiliriz:

	<u>Milyon lira</u>	<u>%</u>
Âdi gelirler	119,—	23, 8
Fevkalâde gelirler	381,—	76, 2
	<u>500,—</u>	<u>100,—</u>

Adi veya normal gelirleri şu suretle tasnif etmek mümkündür:

	<u>Milyon lira</u>
Paylar	34, 2
Çeşitli vergi, resim ve harçlar	68, 5
Gelir ve kurumlar varidatı	10, 6
Mütenevvi gelirler	5, 7
	<u>119,—</u>

Fevkalâde gelirler şu kalemlerden terekküp etmektedir:

	<u>Milyon lira</u>
Tahvil satışı	50,—
Hazineden yardım	50,—
Satılacak arsalar bedeli	6,—
Ödünç alınacak paralar	275,—
	<u>381,—</u>

Gelir bütçesinin tahlilinden şu neticeleri istihraç edebiliriz:

a - Normal gelirler bakımından, bütçe, 381 milyon lira, yani bütçenin % 76,2 si nisbetinde açık vermektedir. Bu açığı kapatacak olan fevkalâde gelirlerden, tahvil satışı, hazine yardımı ve satılacak arsalar bedeli kalemlerinin toplamı 106 milyon liradır. Bu meblâğın tenzilinden sonra kalan ve bütçede "ödünç alınacak paralar" şeklinde ifade edilmiş olan bakiye (275 milyon lira) bütçenin % 55 ini teşkil etmektedir. (275 milyon liralık fark son defa kabul edilen 50 milyon liranın ilâvesiyle 325 milyona çıkmıştır. Böylece fark % 65 i bulmuştur.)

b - Belediyenin normal gelirleri, imar masrafları şöyle dursun, cari normal masrafları karşılamaktan dahi çok uzak bulunmaktadır.

	<u>Milyon lira</u>
Normal giderler	192, 5
Normal gelirler	119,—
Fark	<u>73, 5</u>

Bu farkın normal giderlere nisbeti % 38,5 dur. Demek oluyor ki, İstanbul belediyesi, bugünkü gelir sistemi içinde sağladığı varidat ile, normal belediye hizmetlerinin ancak % 61,5 unu finanse edecek bir durumdadır.

c - Belediyenin normal gelirleri 119 milyon lira, personel masrafları ise, 93 milyon lira olduğuna göre, sadece personel masrafları normal gelirlerin % 80 ni bel'etmektedir.

d - İstanbulun nüfusu 2 milyon olarak kabul edilirse, İstanbulda yaşayan insanların şehrin umumî masraflarına iştiraki, fert başına, senede en çok 60 lira, ayda 5 tiradır. Ayda 5 liranın 4 lirası ise, belediyenin personel masraflarına gitmektedir.

2 — İstanbul Maliyesinin ıslâhı :

Evvelki paragrafta yaptığımız tetkik ve tahlil İstanbul Maliyesinin ne derecede ıslâha muhtaç olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

Sözü edilen ıslâhatın, müsbet netice vermesi için, birbirinden ayrı gibi görünen, fakat haddi zatında sıkı bir surette birbirine bağlı olan, iki cepheden ele alınmasında zaruret vardır :

- a. Şehir Maliyesinin yeniden tanzimi,
- b. Şehrin amenajmanı.

Amenajman meselesi hakkındaki görüşlerimizi müteakip paragrafta ayrıca izah edeceğimiz cihetle, burada şehir maliyesinin ıslâhı üzerinde kısaca durmakla iktifa edeceğiz.

Derhal şunu belirtelim ki, İstanbul Maliyesinin ıslâhı, ancak, etüdümüzün başındanberi izahına çalıştığımız malî reformun genel esasları dairesinde tahakkuk ettirilebilir. Bu reformun istihdaf ettiği yeni malî nizam dışında, İstanbul için hususî bir rejim derpiş edilmesi, ilmen bahis konusu olamaz.

Bu ana görüşten hareketle, İstanbul Maliyesinin ıslâhı hususunda alınması gereken tedbirleri, genel malî tevzin plânı çerçevesi içinde, masraf ve gelir cephelerinden olmak üzere, iki kısımda toplıyabiliriz :

I — Masraf cephesi :

1. İstanbul belediyesine, önemli masrafları istilzam eden yeni hizmetler tahmil etmemek,
2. Merkezleşme istidat ve temayülünde olan hizmetleri (hastahaneler gibi) Devlete intikal ettirmek,
3. Büyük imar faaliyetinin plânlanması, tatbikatı ve finansmanile meşgul olmak üzere, merkezî hükûmete bağlı ve belediyenin iştirak edeceği müstakil bir teşkilât (İstanbul kalkınma bankası gibi) vücade getirmek,

4. Belediye teşkilât ve faaliyetini idarî reforma tabî tutmak suretile rasyonelleştirmek.

II — Gelir cephesi :

1. Mahallî fiskal reformu tahakkuk ettirmek, böylece, İstanbul belediyesini, bina vergisi ve işletme vergisi gibi, verimli, özel kaynaklarla techiz etmek,
2. Belediyeye Devlet vergilerinden verilen paylar yerine, umumî sübvansyon sistemini ikame etmek.

Fikrimize göre, İstanbul Maliyesinin, içinde bulunduğu vuzuhsuzluktan ve kronik bir hal almağa başlayan buhrandan kurtularak, sıhhatli, istikrarlı, ilmî ve müsbet bir sisteme kavuşması, ancak, yukarıki esaslar dairesinde cezrî bir reformun gerçekleştirilmesi ile mümkün olabilir.

3 — İstanbulun amenajmanı :

Bir evvelki paragrafta, İstanbul Maliyesinin, üç hareketin tesir ve tazyiki altında bulunduğunu belirtmiş idik :

- a - Şehir nüfusunun artışı,
- b - Şehrin ekspansyonu,
- c - İmar faaliyeti.

Bu hareketlerden ilk ikisi, büyük şehirlerin amenajmanı dâvasile ilgili meselelerdir. Bizde ayrıca, İstanbulda girişilmiş olan büyük imar hareketi de, şehrin amenajmanı dâvasile sıkı bir münasebet halindedir.

İstanbul Maliyesinin ıslâhını sadece fiskal bir mesele olarak müतालâ etmek hatalı olur. Bu hususta müsbet bir neticeye varabilmek için, şehrin, yukarıki mevzuları ihata eden, amenajman dâvası üzerinde de aynı hassasiyetle durmak icap eder.

Etüdümüzün birinci kısmında izah ettiğimiz üzere, büyük şehirlerin amenajmanı politikasile başlıca iki maksat takip edilir :

- a - Büyük şehirleri, nüfus fazlalığının tazyiki altında “boğulmaktan” kurtarmak için, bu şehirlere olan akını durdurmak ve buralarda toplanmış olan fazla nüfusu, yeniden kurulacak peyk şehirlere veyahut kabul edici denilen, eskiden mevcut ve inkişafa müsait civar şehirlere aktarmak,

b - Yukarıki tedbirlere muvazi olarak, şehrin alabildiğine genişlemesine ve yayılmasına mâni olmak.

Yine etüdümüzün ilk kısmında izah ettiğimiz gibi, yukarıki mâna ve şumuldeki amenajman politikası, gerek ileri Batı Devletlerinde, gerek Sovyet Rusyada, modern şehircilik ve şehir maliyesinin en önemli meselelerinden biri olarak ele alınmış ve bu mevzuda şimdiden dikkati çeken terakkiler kaydedilmiştir.

Geniş malî imkanlara sahip ve sosyal hayatları en ileri bir seviyede bulunan ileri Batı Devletlerinde, büyük şehirlerin amenajmanı dâvası üzerinde bu derecede önemle durulurken, şehirleşme hareketinin hızla gelişmeğe başladığı, henüz gelişme safhasında bulunan memleketimizde, bu mevzuda gereken tedbirler, şimdiden alınmayacak olursa, büyük Türk şehirleri, modern ürbанизм, şehir ekonomisi ve şehir Maliyesi bakımlarından, kısa zamanda içinden çıkılamıyacak bir buhrana sürüklenmiş olurlar.

Şimdi mevzuu daha müşahhas bir sahaya intikal ettirmek suretile, İstanbul şehrinin, yukarıda arz ettiğimiz mânada amenajmanını icap ettiren sebepleri ve bu hususta ne gibi tedbirler alınabileceğini sıra ile arz edelim:

a - Şehrin amenajmanını icap ettiren sebepler:

İstanbul şehrinin amenajmanını icap ettiren sebepleri, şu noktalarda toplanabiliriz:

1. İstanbulun nüfusu ölçüsüz ve nisbetsiz bir surette artmaktadır.

İstanbul, bilindiği gibi, ötedenberi, taşradan nüfus çekmektedir. İptidaları bu durum, İstanbul'un Hükûmet merkezi olmasına atfedilir idi. Filhakika, İstanbul bu mevkiini kaybettikten sonra, yeni Hükûmet merkezinin câzibesine kapılarak, taşradan gelenlerin akını kısmen Ankaraya intikal etmiş, bu suretle, İstanbulla olan göç bir müddet duraklar gibi olmuştur. Fakat, bir yandan memleket nüfusunun süratle artması, öbür yandan da, iktisadî kalkınma hareketimin gelişmesi neticesinde, İstanbulla olan akın tekrar başlamış ve bilhassa son yıllarda önüne geçilemeyen bir sel halini almıştır.

2. İstanbulda sınaî ve ticarî faaliyet devamlı bir surette artmaktadır. Şehrin içinde ve muhitinde durmadan vücade getirilen çeşitli tesislerle İstanbul gittikçe büyüyen bir sanayi ve ticaret merkezi haline almaktadır.

3. Şehir alabildiğine genişlemekte ve şehrin kenar semtleriyle muhtetini teşkil eden hâli arazide, her türlü sıhhi ve medenî şartlardan mahrum, büyük sefalet mıntakaları teessüs etmektedir.

4. Yukarıki sebepler yüzünden, İstanbul, artan nüfusu, çoğalan ticarî ve sınaî tesisleri, genişliyen sahası ve bu sahanın büyük bir kısmını kaplıyan sefalet mıntakaları ile, büyük şehirlerin, iktisadî, malî, sosyal ve politik bakımlardan maruz kaldıkları güçlük ve tehlikelerin en büyüğü ile karşı karşıya bulunmaktadır.

b - Alınması gereken tedbirler:

İstanbulun amenajmanı bakımından alınması gereken tedbirler hakkındaki görüşlerimizi şu suretle telhis edebiliriz:

1. İstanbulun, büyük şehir olarak millî ve beynelmilel plândaki misyonu, bir turizm, kültür ve sanat merkezi olmasındadır. İstanbulu, tarihî zenginliği, an'aneleri ve tabii güzelliği, Batının çoğu merkezlerinden ziyade, bu istikamette şekillenmeğe ve gelişmeğe zorlamaktadır.

Şunu da kat'iyetle ifade etmek mümkündür ki, düşündüğümüz mâ-nada bir turizm, kültür ve sanat merkezi olarak lâıyk olduğu seviyeye yükseldiği takdirde, İstanbulun millî ekonomiye ve medenî hayatımıza katacağı maddî ve manevî değerler büyük bir sanayi ve ticaret merkezi olarak sağlayacağı faydaların kat kat üstünde olacaktır.

Diğer taraftan, İstanbul, kazanacağı yeni hüviyetile, bütünleşme hareketi içinde bulunan Avrupada da müstesna bir mevkiî ihraz edecektir.

Bu sebeplerle, İstanbula ait amenajman politikasının yegâne hedefi, İstanbulu Avrupanın en önemli turizm, ilim, kültür ve sanat merkezlerinden biri haline getirmek olabilir ve İstanbulun kalkınması yolunda alınacak bütün tedbirlerin bu maksada tevcih edilmesi lâzımgelir.

Bir taraftan bütün merak ve teecessüleri tatmin edici hüviyeti ile, Milletlerarası kongre, toplantı, spor gibi faaliyetlere, opera, tiyatro ve benzeri güzel sanat hareketlerine sahne olan, diğer taraftan son zamanlarda gelişen (Ankara Ortadoğu Üniversitesi gibi!) Milletlerarası ilim ve irfan müesseselerile bezenen bir İstanbul şehrinin, Doğu âleminin karşısında Avrupa'nın ileri bir kültür ve sanat mihrakı olacağına inanıyoruz.

2. İstanbul'un, yukarıki mâna ve ehemmiyette bir turizm, kültür ve sanat şehri olması, her şeyden evvel, taşradan şehre olan akının sureti kat'iyyede durdurulması ve şimdiden şehirde toplanmış olan fazla nüfusun başka şehirlere aktarılmasına vabestedir.

Daha evvel belirttiğimiz gibi, İstanbul'da her türlü sıhî şartlardan mahrum, teşkilâtsiz, teçhizatsız bir dış mahalleler çenberi içinde aşırı bir kalabalığın toplanmasındaki başlıca sâik, şehrin içinde ve etrafında kurulmuş olan büyüklü, küçüklü, ticarî ve bilhassa sınaî tesislerin çoğalmasındır.

Şunu unutmamak lâzımdır ki, İstanbul'a göç edenlerin büyük bir kısmı açıkta kalmamakta, iyi - kötü bir iş bulup geçinmektedir.

Demokratik bir rejimde vatandaşların seyahat ve çalışma hürriyetine mâni olunamayacağına göre, bu mevzuda yapılacak şey, İstanbul'da iş bulma imkânlarını azaltmak, buna mukabil, önceden tesbit edilecek başka şehirlerde bu imkânları sağlamaktır.

Bugünkü manzarasile İstanbul, Mahmutpaşa'da trikotaj atelyeleri, kalafat yerinde dökümhaneler, Haliç kıyılarında lâstik fabrikaları, değirmenler, Kazlıçeşme ve Bakırköyünde tabakhaneler, iplik ve dokuma fabrikaları ve diğer muhtelif semtlerinde ecza, kimya, nebatî yağ fabrikaları ve tersaneler gibi, çeşitli sınaî tesislerle kaplanmıştır.

Kabul edilecek amenajman plânına göre ise, artık ne Bakırköyde bez fabrikası, Levent'te ilâç fabrikası, Boğaz'da şişe fabrikası, rakı fabrikası, ne de Tuzla'da cam fabrikası veya kamyon fabrikasının kurulmasına müsaade edilmeyecektir. Hatta bununla da kalmıyarak, İstanbul'da hâlen mevcut sınaî tesislerin tevsiine de imkân verilmeyecek, aksine, bunlardan büyük bir kısmının tedricen diğer şehirlere transfer edilmelerine çalışılacaktır. (1)

İstanbul'un amenajmanı mevzuunda, yukarıda çizdiğimiz yoldan gidilmesinde kat'i bir zaruret mütalâa etmekteyiz. Ancak bu suretle ki, İstanbulu, iç kısımları ve banliyösile bir sanayi bölgesi olmaktan kurtarır, İstanbulla olan akını durdurur ve şehri tehdit eden fazla nüfusu yeni şehirlere aktarma imkânını bulmuş oluruz.

(1) Paris'te, değil sadece sınaî müesseselerin, bunlar dışındaki sivil ve askerî tesislerin de şehrin dışına çıkarılması, amenajmanla ilgili kararlar cümlesindedir.

3. İstanbula olan akının yöneltileceği ve şehirdeki fazla nüfusun aktarılacağı şehirlerin İstanbula olan mesafeleri de, amenajman politikası bakımından, üzerinde ayrıca önemle durulması lâzımgelen bir meseledir.

Etüdümüzün birinci kısmında izah ettiğimiz gibi, bazı Batı Devletlerinin bu hususta düştükleri hatayı tekrarlamamak için, bu mesafeyi mümkün merteye kısa tutmamak lâzımdır.

Bizde İstanbulun amenajmanı hususunda, bilfarz İngiltere'de olduğu gibi, peyk şehirler kurmaktan ziyade, alıcı şehir ve kasabalardan faydalanma yoluna gidilmesi, şüphesiz daha yerinde bir tedbir olacaktır. Bu suretle, yeniden organize edilecek olan şehirler, Anadolu yakasında, İzmit körfezi ile ötesinde, Trakya'da da İstanbul'la birleşmeyecek bir uzaklıkta ve tercihan sahilde olan orta ve küçük şehirlerden terakküp edeceklerdir. Her halde, modern amenajman anlayışına göre, İzmit'e ve Çatalca'ya kadar olan sahalarda sanayi bölgeleri tesis etmekten sureti kat'iyede tevakki olunması lâzımgelir.

4. Amenajman plânı mucibince, yeni sınaî ve ticarî tesislerin İstanbul'un dışındaki yeni veya alıcı şehirlerde kurulmasını ve İstanbul'da mevcut bir kısım tesislerin de tedricen bu yerlere transferini sağlamak için, hareketi teshil ve teşvik edici bir takım malî ve iktisadî tedbirlerin alınması icabedecektir. Bunların başında, etüdümüzün ilk kısmında izah ettiğimiz gibi, sınaî tesisler için, bilâ bedel veya pek cüz'î bedellerle münasip arsalar tahsisi, müsait şartlarla kredi temini, uzunca devreler için, mahallî vergi muafıkları veya indirimlerin kabulü gibi tedbirler gelir.

5. Amenajmanın, takip ettiği hedeflerden biri de, evvelce belirttiğimiz üzere, şehrin ölçsüz ve dağınık bir şekilde ekspansyonuna mâni olmaktır. Bu hareketin önüne geçmek için, fikrimize göre, evvelâ, mesken dâvasının, ferdî teşebbüsün hududunu aşan bir âmme hizmeti olduğunu kabul etmek, şimdiye kadar şiddetle cereyan etmiş olan arsa ve apartman spekülâsyonuna nihayet vermek, şehir içinde açılan yeni, geniş caddelerin etrafında büyük blok apartmanlardan müteşekkil modern mesken siteleri vücade getirmek, hususî inşaatı sıkı bir kontrole tabi tutmak, İstanbul'un an'anevî sayfiye yerlerinin apartmanlarla kaplanmansına mâni olmak ve gecekondu meselesini kat'î surette tasfiye etmek gibi, cezrî tedbirlere başvurulması iktiza eder.

Yalnız şehrin mimarisi, estetiği, sıhhati ve huzuru ile değil, aynı zamanda, şehir ekonomisi ve maliyesile de pek yakından ilgili olan böyle bir politika sayesinde ki, İstanbul'un mütecanis, derli, toplu, modern bir şehir halini alması, otelleri, motelleri, yeşil sahalari, parkları, meydanları, boydan boya plâjları ve diğer dinlenme ve eğlence yerleriyle bir turizm merkezi olarak inkişaf etmesi mümkün olabilir.

4 — İstanbul Kalkınma Bankası (İ. K. B.)

İstanbul'un imarı ve amenajmanı ile ilgili meselelerin, malî sarsıntılara mahal vermeden, rasyonel bir tarzda halledilmesi için, bu işlerle meşgul olmak üzere, "İstanbul Kalkınma Bankası" şeklinde bir teşekkülün vücade getirilmesini zarurî bulmaktayız. (1)

Aşağıda sıra ile, İstanbul Kalkınma Bankasının ihdasını icabettiren sebepler, Bankanın statüsü ve finansman imkânları hakkındaki görüşlerimizi ana hatlarıyla izah etmeğe çalışacağız.

a - Bankanın ihdasını icabettiren sebepler:

İstanbul'un imarı ve amenajmanına ait işleri tedvir etmek üzere, "İstanbul Kalkınma Bankası" adile bir teşekkülün vücade getirilmesini icabettiren sebepleri iki noktada toplayabiliriz:

1. İstanbul'un imarı ve yukarıda arzettiğimiz mana ve şumuldeki amenajmanı, mahallî mülâhazaların üstünde, millî bir dâva olarak kendini göstermektedir. Bu önemde olan bir davayı, her hangi bir Belediyenin, kendi imkânları ile halletmesi, diğer bir deyişle, bu çaptaki bir işi, bugünün mahallî maliye nizamı içinde bir Belediyenin, kendi vasıta ve kaynaklarıyla, gerektiği gibi, düzenlemesi ve gerçekleştirilmesi beklenemez. Hele, normal hizmetlerini ifada aciz gösteren İstanbul Belediyesinin böyle bir işin altından kalkması asla varid olamaz.

İstanbul'un imar ve amenajmanı işi, malî bakımdan muazzam fonlara ihtiyaç gösteren önemli bir finansman mevzuudur. Halbuki İstanbul Belediyesi, yapılacak malî ıslahattan sonra dahî bu finansmanın ihtiyaç gösterdiği fevkalâde gelirleri, kendi fiskal imkânları veya malî itibarı ile karşılayacak bir durumda bulunamaz. Malî tevzin esasına göre tanzim edilecek yeni mahallî finans sistemine göre, İstanbul Belediyesi, ancak mahdut ölçüdeki, devamlı ve normal imar işleriyle meşgul olabilecektir.

(1) Bahis konusu teşekkül hakkında banka tâbiri kullanılmak istenilmediği takdirde "İstanbul Kalkınma Kurumu" da denilebilir.

Diğer taraftan, meselâ fevkalâde bir Belediye bütçesi esasından hareketle, bahis mevzuu hizmet ve faaliyetlerin bu bütçeye bağlanması suretile tedvir edilmesi de rasyonel ve müsbet bir hal sureti teşkil etmez. İstanbul Belediyesinin Tahvil ihracında karşılaştığı güçlükler ve Tahvillerin değerinde bilfiil vukua gelen düşmeler, bu yoldan bir finansmanın imkânsızlığını açıkça ortaya koymaktadır.

Şunu da unutmamak lâzımdır ki, şehir halkının bir kısım tasarruflarını mahallî Tasarruf Sandıkları veya benzeri Malî Müesseseler kanalı ile Belediyelere intikal ettiren “Komünal Kredi Sistemi” memleketimizde teessüs etmemiştir. Bu durumda ise, Belediyelerin, hatta mütevazî finansman ihtiyaçlarını dahi, normal şartlarla, sermaye piyasasından temin etmeleri büsbütün güçleşmektedir.

2. Bir Belediye İdaresi, ne kadar iyi organize edilmiş olursa olsun, bahis mevzuu önem ve vüs’attaki bir imar ve amenajman işini gerektiği gibi tedvir edecek bir teşkilâta malik bulunmaz. İdarî organizasyon bakımından, Belediyenin nafia ve şehircilik işleriyle meşgul olan faal servisleri, devamlı, normal ve câri hizmetlere göre tanzim edilirler. Halbuki, bahis mevzuu imar ve amenajman işi, bu teşkilâtın dışında, mütehasıslardan ve yüksek seviyede idarecilerden müteşekkil hususî bir kadroya ihtiyaç gösteren ve uzunca bir müddet devam etse dahi, mahiyeten geçici olan bir iştir.

İşte yukarıda arzettiğimiz sebeplerden dolayı, İstanbulun imarı ve amenajmanı işinin “İstanbul Kalkınma Bankası” şeklinde organize edilecek muhtar bir teşekküle tevdi edilmesini zarurî bulmaktayız.

Bilindiği gibi, vaktile Ankara’nın imarında da bu görüş hakim olmuş ve 1928 de yürürlüğe giren 1351 sayılı kanunun 1 inci maddesile “Ankara Şehrinin esaslı imarına ait olarak İcra Vekilleri Hey’eti Kararı ile tevdi edilecek işlerle iştigal etmek ve Dahiliye Vekâletine merbut şahsiyeti hükmiyeyi hâiz bir Devlet Müessesesi olmak üzere “Ankara Şehri İmar Müdüriyeti” teşkil edilmiştir.”

Ankara’nın bir orta çağ kasabasından, Türkiye Cumhuriyetinin Hükûmet Merkezi olarak modern bir şehir haline gelmesinde, şüphesiz ki bahis mevzuu teşkilâtın büyük hissesi olmuştur.

Ankara Şehri İmar Müdüriyeti, asıl vazifesini ifa ettikten sonra, teşkilât, vazife ve selâhiyetleri bâki kalmak şartıyla, 1937 de Ankara Belediyesine bağlanmıştır.

Etüdümüzün birinci kısmında etraflı bir surette izah ettiğimiz gibi, İngiltere’de büyük şehirlerin amenajmanı mevzuunda da, yeni şehirlerin kurulması ve bu kuruluşlarla ilgili, iktisadî, malî, teknik ve idari işlerle meşgul olmak üzere, “*Development Corporation*” adı verilen “Kalkınma Kurumları” vazifelendirilmiştir. Bu teşekküller sayesinde ki, İngiltere’de amenajman politikasının müsbet ve başarılı bir surette yürütülmesi mümkün olmuştur.

Burada şu noktaya da temas etmek yerinde olur ki, sureti umumi-yede şehir ve kasabaların imar işleriyle alâkalı bulunan “İller Bankası”, ne kuruluşu, ne de malî imkânları dolayısıyla, İstanbul’un imarı ve amenajmanı işini deruhte edecek bir müessese olarak müttalâa edilemez. Filhakika, hizmet sahası, büyüklü, küçüklü Belediyelerin imar işlerine şâmil, yani pek geniş ve dağınık bulunan İller Bankası, İstanbul’un kalkınması gibi, Belediyelerin umumî ve müteferrik imar hizmetlerinin dışında kalan muazzam millî bir dâvayı, ne statüsü ve teşkilâtı, ne de malî imkânları bakımından ihata edecek bir durumda değildir.

b - İstanbul Kalkınma Bankasının Statüsü:

Yukarıda belirttiğimiz gibi, İstanbul’un, imar ve amenajmanı mevzularını içine alan, kalkınma dâvası, kanaatimizce, bu işin ehemmiyet ve azameti ile mütenasip olarak müstakillen organize edilecek bir teşekkül tarafından deruhte edildiği takdirde, rasyonel ve müsbet bir şekilde halledilebilir.

İstanbul Kalkınma Bankası (İ. K. B.) adı altında kurulmasını teklif ettiğimiz bu teşekkülün statüsüne ait görüşlerimizi ana hatlarıyla arz edelim:

İ. K. B. İmar Vekâletine bağlı ve hükmi şahsiyeti hâiz bir müessese olarak teşkil edilecektir.

Bankanın muamele ve muhasebe bakımlarından tâbi olacağı nizam hususî bir kararname ile tanzim olunacaktır.

İ. K. B. nin iştigal mevzuunu, şehrin büyük imar ve amenajman işleri teşkil edecektir. Belediyenin câri hizmetlerinden ayrı tutulacak ve şumul sahası İcra Vekilleri Hey’ti kararla tesbit edilecek olan bu işlerin, plânlanması, tatbiki ve finansmanı ile İ. K. B. meşgul olacaktır.

İ. K. B. nin idare organları, Umum Müdürlük ile İdare Hey’etinden tereküp edecek ve teşkilâtında lüzumu kadar memur, yerli ve ya-

bancı mütehassıs çalıştırılacaktır. İstanbul belediyesinin Başkanı, aynı zamanda İ. K. B. nin İdare Hey'eti Başkanı olacaktır.

c - İstanbul Kalkınma Bankasının malî bünyesi ve gelir kaynakları:

İ. K. B. kurulurken, Bankaya, şehrin amenajman sahası dahilinde bulunan, Hazine ve Belediyeye ait arsalarla, imar faaliyetinden doğmuş olan alacak ve borçlar devredilecektir. Bu esasa göre, Bankanın kuruluşu sırasında sermaye ve bilânço durumu şematik olarak şu şekli arzedecektir:

A K T İ F

P A S İ F

A K T İ F	P A S İ F
Disponibiliteler (Kasa, Bankalar)	S e r m a y e
Alacaklar	Tahvilât borçları
Arsalar	Diğer uzun vâdeli borçlar
Diğer gayrimenkuller	Bankalar
Hazine ve Belediyenin malî taahhütleri	Kısa vâdeli borçlar
	İstimlâk borçları

Bilânço aktifinin en önemli postunu arsalar teşkil edecektir.

Hazine ve Belediyeden Bankaya devredilecek olan arsalar rayiç bedellerile Bankanın mamelekine ithal olunacaktır. Banka faaliyete geçtikten sonra, Belediye namına istimlâk edilecek olan arsalar, maliyet bedelleri (istimlâk bedeli + yıkma, düzeltme ilâh masrafları) ile aktife geçirilecektir.

Bankaya, kuruluşu sırasında devredilecek olan arsaların tutarı, banka öz sermayesinin başlıca karşılığını teşkil edecektir.

Bilânçonun pasifine gelince, pasifte görülen, sermaye dışındaki kalemler, az evvel işaret ettiğimiz gibi, Belediye tarafından Bankaya devredilecek olan, imar faaliyetinden mütevellit borçlardan terekküp etmektedir. Bu borçların aktifteki karşılığını, "Hazine ve Belediyenin Malî Taahhütleri" hesabı teşkil edecektir.

Banka, faaliyete geçmekle beraber, müdevver borçlardan mümkün olanları konsolide edecek, diğerlerini de, Hazineden sağlayacağı fonlarla tasfiye etmeğe çalışacaktır.

Yukarıki kısa izahattan anlaşılacağı üzere, İ. K. B. nin kurulması ile, şehrin büyük imar faaliyetine taallük eden hesaplar, malî yönden ve muhasebe disiplini bakımlarından tam bir vüzuha kavuşmuş olacaktır.

Banka faaliyete geçtikten sonra, imar ve amenajman işlerinin finansmanı için lüzumlu olan gelirleri şu kaynaklardan temin edecektir:

1. Umumî bütçeden sübvansyon
2. Arsa satışları
3. İstikrazlar
4. Belediyenin yardımı

Şimdi bu kaynaklar üzerinde kısaca duralım.

İlk üç kaynak, yani umumî bütçeden sübvansyon, arsa satışları ve istikrazlar İstanbul'un kalkınması için lüzumlu olan esas varidatı sağlayacak olan temel kaynaklardır. Dördüncü kalem, daha ziyade Belediyenin Banka ile olan malî ilgisini muhafaza etmek maksadile yapacağı cüz'i ve sembolik yardımlardan ibaret bulunacaktır.

Her yıl Banka bir bütçe tanzim edecek ve bu bütçede o yıla ait imar ve amenajman masraflarile, bu masrafları karşılayacak olan gelirler teferruatile gösterilmek suretile bütçe denkleştirilecektir.

Devletin İstanbul'un kalkınması için umumî bütçeden yapacağı sübvansyonlar, ilmî bakımdan daha yerinde bir tâbirle dotasyonlar Bankanın diğer kaynaklarla, yani esas itibarile arsa satışı ve istikrazlarla karşılamıyacağı masrafları kapatacak miktarda olacaktır.

Etüdümüzün evvelki kısımlarında belirttiğimiz gibi, umumî bütçeden yardım görmeksizin, İstanbul'un imarı vüs'at ve ehemmiyetinde olan bir işin, malî yönden düzenlenmesine ve finanse edilmesine imkân tasavvur edilemez. İngiltere'de büyük şehirlerin amenajmanı için sarfedilen muazzam meblâğların, doğrudan doğruya Devlet Bütçesinden temin edildiğine evvelce işaret etmiş idik. Bizde, tamamen bu yoldan gitmemekle beraber, bahis mevzuu işlerin finansmanında esas mesnetlerden birinin Devlet sübvansyonu olacağını önceden, açıkça kabul etmek lâzımdır.

Girdiğimiz malî stabilizasyon devresinin ilk yıllarında, Devlet fiskeal gelirlerinin artış temposunda bir yavaşlama vukua gelmesi ihtimal dahilindedir. Bu durumda umumî bütçeden İstanbul'un kalkınması için,

önemli tahsisat ayrılmasının güçleşeceği düşünülebilir. Bu güçlüğü yemenin yegâne çaresi ise, yapılacak bazı vergi zamları ile umumî fiskal varidatı arttırmaktır.

Fikrimize göre, vergi zamları üç gelir kategorisi hakkında varidatı artırılabilir:

1. Gelir ve Kurumlar vergisi,
2. Tütün ve içki hasılatı,
3. Bazı spesifik vergiler.

Fikrimize göre, âmme varidatı içinde, henüz vergi rezervi sağlayan, bu itibarla vergi zammına mütehammil bulunan yegâne mevzular bu gelir kaynaklarıdır.

Gelir vergisinin bir yandan kaidesini yani mevzuunu genişletmek, öte yandan da tarifelerini, sosyal mülâhazaları da göz önünde tutarak yeniden tanzim etmek, nihayet tatbikatını da daha realist ve rasyonel bir tarzda düzenlemek suretile bu ana vergi hasılatının şimdikine kıyasla yüksek ölçüde artması mümkün olacaktır. Diğer taraftan ötedenberi savunduğumuz teze göre, kurumlar vergisinin, yabancı memleketlerle kıyaslanamayacak derecede, düşük olan nisbetini, iktisadî bakımdan menfî tesirlere mahal vermeksizin, bir mislinden fazla arttırmak kabildir.

Tütün ile alkollü içkilere gelince, bu mevzular, yabancı memleketlerde ve bizdeki tatbikatın da gösterdiği gibi, en büyük fiskal rezervi ihtiva eden, bu itibarla, pek kısa bir zamanda zamlı târifelere intibak etmek suretile, beklenen varidatı fazlasile sağlamağa müsait bulunan seyral fiskal kaynaklardır. Kaldı ki, vasıtalı vergiler varidatının arttırılmasında, sosyal ve ekonomik yönlerden, en az mahzurlu bulunan mevzular da keza tütün ve alkollü içkilerdir.

Şunu da ilâve edelim ki, tütün ve içkilerden sağlanacak fazla varidatın, Tekel safî hasılatını arttırmak suretile değil, ötedenberi müdafaa ettiğimiz teze göre, doğrudan doğruya bu mevzulardan vergi alınması şeklinde tahakkuk ettirilmesini, bunun için de, safî hasılat esası büsbütün kaldırılmadığı takdirde, hiç değilse şimdiki savunma vergisinin, ismini değiştirmek ve nisbeti arttırmak suretile, yeniden organize edilmesini muvafık buluruz.

Üçüncü kategoriyi teşkil eden kaynaklar, gider vergileri manzumesine dahil bulunan ve elektrik, havagazı, şeker ve akaryakıt gibi mev-

zulardan alınan an'anevî istihlâk vergileridir. Bunlardan dahilde tahsil edilen ve spesifik târifeleri, yeni fiat nizamı muvacehesinde pek düşük kalmış olanların, umumî bir ayarlamaya tabi tutulması ve bu suretle, hiç değilse, eski, hakikî ölçülerine irca edilmesi, memleketimizde esasen pek yüksek bulunmuyan vergi gücünün, daha da gerilemesine meydan vermemek için, yerinde ve zarurî bir tedbir olur.

Yukarıda arzettiğimiz fiskal tedbirlerle, umumî Devlet varidatının oldukça önemli bir nisbette artması ve bu artan varidattan bir kısmının da İstanbul'un kalkınmasına hasır ve tahsis olunması temin edilebilir.

Şüphesiz, teklif ettiğimiz fiskal tedbirler, daha önce, birden ve top luca tahakkuk ettirilmiş olsa idi, psikolojik tepkileri daha hafif olurdu. Fakat Devlet fiskal varidatının arttırma bakımından, şimdilik yapılacak başka bir şey olmadığına göre, uyandırılacağı ilk reaksiyonu göze alarak ve bunu mümkün merteye hafifletmeğe çalışarak, bahis mevzuu tedbirlerin gecikmeden ittihazını zarurî buluruz.

İstanbul Kalkınma Bankasının ikinci önemli gelir kaynağının arsa satışları olduğuna işaret etmiş idik. Filhakika, Banka, Hazine ve Belediyeden devredilecek ve sonradan Belediye namına istihlâk edilecek arsaların satışından İstanbul'un kalkınması ile ilgili faaliyetlerin finansmanında geniş ölçüde faydalanma imkânı bulacaktır. (1)

Bilindiği gibi, modern şehirciliğin tekâmülünde, bilhassa büyük şehir idarelerinin, kendi hudutları dahilinde, mümkün olduğu kadar fazla araziye sahip olmalarının birinci derecede rolü olmuştur. İleri Batı Devletlerinin çoğu, şehirlerin imarını, geniş ölçüde, mahallî kolektivitelerin sahip oldukları araziye değerlendirme suretile başarmışlardır.

Fransa'da yapılan hesaplara göre, istihlâk edilen arsaların tanzimi neticesinde, bunların metrekaire itibarile değerleri iki veya üç misli art-

(1) Son zamanlarda çıkarılan 7367 sayılı kanuna göre, Hazineden Belediyeye devredilecek arsaların tahsis edileceği işler, şu suretle tesbit edilmiştir:

- a. Halka ucuz mesken sağlamak maksadile blok apartmanlardan müteşekkil mahalleler kurmak,
- b. Kıymetlendirilecek arsaların Belediyeye gelir sağlamak için satışa çıkarılması,
- c. Bir kısım arsaların Belediye hizmetlerine tahsis edilmesi (Hastahane inşaaası gibi).

maktadır ve bu suretle değeri artan arsaların satışından sağlanan gelir, şehrin imarı ile ilgili operasyonların büyük kısmını finanse etmeğe kâfi gelmektedir.

Şu hususu da gözönünde tutmak lâzımdır ki, arsaların değerlendirilmesi ve satışından elde edilen hasılât, halka bir mükellefiyet tahmil etmeksizin sağlanan âmmeye gelirlerindedir. Diğer taraftan, şehrin bu imkândan, gereği gibi faydalanmasıyla, aynı zamanda, arazi spekülâsyonuna ve bu yüzden şehir halkının zarar görmelerine de mâni olmakta, imar faaliyetinden doğan değer artışlarının, yine imar işlerinde kullanılması suretile, umumun menfaatine yararlı olması temin edilmektedir.

İstikrazlara gelince, Bankanın bu malî imkândan da azamî derecede faydalanmağa çalışmasını, iştigal mevzuunun bir icabı telâkki etmek lâzımgelir. Şehrin kalkınmasından, belki yaşayan nesilden çok fazla, gelecek nesiller istifade edecekleri cihetle, bu mevzua ait masraflara, mümkün olduğu nisbette, gelecek nesillerin de iştirak ettirilmesi, tarihî ölçüde, sosyal adalet anlayışının bir iktizasıdır. Şu var ki, evvelce de belirttiğimiz gibi, memleketimizde, bünyevî sebepler yüzünden, tasarruf yolile sermaye terakümü yavaş geliştiği ve mahallî Tasarruf Sandıklarına istinat eden komünal kredi sistemi teessüs etmediği cihetle, istikraz yolile finansman imkânları mahdud bulunmaktadır. İstanbul Belediyesinin şimdiye kadar, bu yolda giriştiği teşebbüslerin neticesi de bu görüşü teyit eder. mahiyettedir. Böyle olmakla beraber, ne yapıp yapıp bu imkândan faydalanma çareleri aramakta zaruret mütalâa ederiz.

Evvelâ şunu kabul etmek lâzımdır ki, İ. K. B. iyi organize edilmiş ve modern işletmeciliğin icaplarına göre çalışan bir malî müessese olarak, istikraz imkânından faydalanma hususunda, Belediye İdaresine nazaran, çok daha müsait bir durumda bulunacaktır.

Bundan başka, bu mevzuda yeni olarak teklif ettiğimiz “endeksli istikraz” usulü de, Bankaya geniş ölçüde borçlanma imkânı sağlayabilir.

Endeksli istikraz “*emprunt indexé*” sisteminde, ihraç edilen tahvilin değeri bir takım endekslere bağlanmak suretile, müstakrizler (tasarruf sahipleri) para kıymetinin düşmesine karşı korunmuş, para kıymetinin artışından ise istifade ettirilmiş olurlar.

Bahis mevzuu sistemde kabul edilen endeksler, altın, sağlam yabancı paralar (Dolar) genel fiat seviyesi, hayat pahalılığı gibi çeşitli ölçülerdir.

Biz, memleketimizin şimdiki şartlarına göre, referans olarak, altın piyasasını teklif ederiz. Bu sistemde, endeksli tahvillerin "*Obligations indexées*" ödeme değeri, altın'ın resmî borsa rayicine göre ayarlanacak ve iadeden mütevellit kıymet fazlalığı her türlü vergiden müstesna olacaktır.

Teklif ettiğimiz sistemde, faiz de, resülmal gibi endekslenecek, diğer bir ifade ile, tahvilâtın sabit faizine, altın değerinde bir artış vukua gelidiği takdirde, bu artış nisbetinde mütemmim bir faiz eklenecek, bu faiz de bittabî vergiden muaf olacaktır.

Bazı memleketlerde (Fransa gibi) bir takım vergilerin (veraset vergisi, emlâk alım - satım vergisi gibi) endeksli tahvillerle ödenmesi ve tahvillerin bu ödemelerde, o sırada hâiz oldukları altın değeri üzerinden hesaplanması esasları da kabul edilmiştir. Biz endeksli tahvillere tanıyacak imtiyazların bu derecede genişletilmesine taraftar olmamakla beraber, Bankaca, satılacak aralarda, istikrazın teminatını ve cazibesini arttıran bir unsur olarak, muayyen nisbette tahvil kabul edilmesinin muvafık olacağını mütalâa etmekteyiz.

Yukarıda esaslarına kısaca temas ettiğimiz endeksli istikraz sistemi, çeşitli variantları ile bir çok Batı Devletlerinde birinci dünya savaşından sonra tatbik edilmektedir. Hatta endeks ile garantili tasarruf fikrinden hareketle, Nordik memleketlerde, Banka mevduatı hakkında dahi aynı sistem uygulanmaktadır.

Şunu da gözönünde tutmak lâzımdır ki, endeksli istikraz, bir taraftan, tasarrufu teşvik eder ve istikrazın muvaffakiyetini sağlarken, diğer taraftan da, millî paraya olan itimadı arttıran bir âmil olarak da, önemli bir rol oynar.

Yukarıki izahattan anlaşılacağı üzere, malî istikrar devrine girmekte olan memleketimizde, teklif ettiğimiz endeksli istikraz sistemi, hem stabilizasyon politikasının icaplarına uygun bulunacak, hem de kolaylıkla ve fazla bir riski olmaksızın tatbik edilebilecektir.

Nihayet şu hakikatı da kabul etmek lâzımdır ki, endeksli istikraz dolayısıyla, altın değerinde vukuu muhtemel cüz'i artışlar dolayısıyla yapılacak fazla ödemeler, ne millî ekonomi, ne de âmme maliyesi için gerçekten bir zarar teşkil eder.

İstikraz mevzuunda, İ. K. B. nin kredi temini imkânlarını arttıracak diğer bir tedbir olarak da, İstanbulda şubesi olan bankaların, bu şu-

belere yatırılan mevduatın muayyen bir yüzdesini İ. K. B. ye devretmeleri düşünülebilir. Böylece, bizde komünal kredinin boşluğu kısmen doldurulmuş ve mahallî tasarruftan şehrin de muayyen bir nisbette faydalanması temin edilmiş olur.

Kanaatimizce, aslında makul ve yerinde olan bu finansman tedbirine, endeksli istikraz sisteminin tatbikatı ihtiyaç bırakmayacaktır.

Şunu da unutmamak lâzımdır ki, 7129 sayılı kanuna göre, bankalar, mevduatın nev'ine göre, % 10-25 arasında tehalüf eden ve banka kredilerini tanzim komitesi tarafından tesbit olunan nisbetlerde, Merkez Bankası nezdindeki amortisman ve kredi sandığı hesabında munzam karşılıklar tesis etmeğe mecburdurlar.

Her ne kadar bu karşılık usulü, bankaların komünal kredi yolile, faaliyette buldukları şehrin imar ve kalkınma finansmanına iştirak etmelerine mâni değilse de, munzam karşılık ile, bahis mevzuu iştirak arasındaki karabet, bu muamelelerin umumî kredi nizamı ve politikası bakımlarından birlikte mütalâa ve tanzim edilmelerini zarurî kılabilir. Bu takdirde ise, İ. K. B. nin, arzettiğimiz usule göre, sağlayabileceği imkânlar tahdit ve takyit edilmiş olur.

İ. K. B. nin malî bünyesi ve fonksyonu hakkındaki izahatımıza son vermeden önce, şu hususu da kaydedelim ki, muamelelerini işletmecilik kaidelerine göre tedvir edecek olan banka, imar ve amenajman işleri için yapacağı masrafları muhtelif tesis hesaplarında toplayacak, böylece bu işlerin ayrı ayrı maliyetlerini çıkaracak ve bunlardan ikmal edilenleri bu maliyetleri ile Belediyeye devredecektir.

Görülüyor ki, İ. K. B. nin tesisi ve arzettiğimiz esaslar dairesinde çalışması sayesinde, İstanbul'un kalkınması ile ilgili faaliyet ve muamelelere, malî yönden, sıhhat, intizam ve vuzuh getirileceği gibi, faaliyetlerin, umumî bütçeye fazla yük olmadan, büyük ölçüde başkaca malî imkân ve vasıtalarla finanse edilmesi de kabil olacaktır.

5 — Âcil tedbirler :

Etüdümüzün evvelki pragraflarında arz ve teklif ettiğimiz, umumî reformların ve İstanbul'a ait hususî tedbirlerin realize edilerek, beklenen neticeyi vermelerinin uzunca bir zamana mütevakkıf bulunduğu, halbuki bilhassa İstanbul Maliyesinin, bugünkü durumu ile beklemeğe tahammülü olmadığı, binaenaleyh reform hareketi bir yandan yürüye

dursun, İstanbul için, geçici de olsa, âcil bir takım hususî tedbirler ittihaz edilmesinin zarurî bulunduğu ileri sürülebilir.

Bu husustaki görüşlerimizi arz edelim:

a. Teklif ettiğimiz tedbirler içinde uzunca bir hazırlık ve tahakkuk devresine ihtiyaç gösterecek mahiyette olanı, sadece bina vergisinin tatbikatı ile ilgili olan genel tahrir işidir.

Filhakika, iyi organize edilmek ve derhal tatbikine geçilmek şartı ile, tahrir müddeti kısaltılabilirse de, ne de olsa, bu işin bir zaman meselesi olduğunu kabul etmek lâzımdır.

Böyle olmakla beraber, müddet endişesi, genel tahririn asla ihmali-ne ve geciktirilmesine sebebiyet vermemelidir. Daha önce ifade ettiğimiz gibi, genel tahrir, belediye maliyesi reformunun mihrak noktasını teşkil eder. Bina iradı veya kira değeri üzerine mevzu bir vergiye istinat etmeyen modern bir mahallî fiskal nizamının tesisi tasavvur dahi edilemez. Böyle bir temel verginin muvaffakiyet şartı ise, umumî, objektif ve âdil bir değerlendirme, yani genel tahrirdir.

Diğer taraftan, şimdiki kira rejimindeki karışıklığı ve haksızlığı ortadan kaldıracak ve bu rejimin yeni bir nizama bağlanmasında yegâne rasyonel ve objektif mesnedi teşkil edecek olan vasıta da, kanaatimize göre, genel tahrirdir.

Bu sebepledir ki, genel tahrir işi ne kadar iyi organize edilir ve süratle realize edilirse, o derecede, hem mahallî maliye reformunun başarı imkânı sağlanmış, hem de bunun yanı sıra, kira rejimi dâvasının halledilmesi kolaylaştırılmış olur.

b. Genel tahrir dışında, gerek bütün mahallî kolektivitelere taallük eden umumî tedbirlerin, gerek İstanbul'a ait özel mahiyetteki tedbirlerin, muntazam ve kesif bir mesaf ile kısa bir zamanda tahakkuk ettirilebileceğine inanmaktayız.

Filhakika, mahiyet ve muhtevaları, ana hatları ile malûm olan bu mevzular, ilim adamları ile mütehasıs maliyeci ve idarecilerden mürekkep selâhiyetli bir komisyon tarafından derhal ele alınır ve bu komisyon tarafından teşkil edilecek tâli komiteler zamanında çalışmaya sevk edilirlerse, bahis mevzuu tedbirlere ait etüd ve projelerin sür'atle ikmal edilmeleri ve yeni rejimin tatbikatına önümüzdeki malî yılın başından itibaren geçilmesi mümkün olabilir,

c. Arzettiğimiz reformların tahakkuku, her şeye rağmen gecikecek olursa, bu takdirde, İstanbulu içinde bulunduğu şimdiki malî müzayakadan kurtarmak için, yapılacak şey, fikrimize göre, belediyenin maddeten ödemesine imkân kalmamış olan bir takım muaccel borçlarını Hazinenin fevkalâde menabii ile (meselâ serbest bırakılan karşılık paralardan ayrılacak meblâğlarla) karşılamak ve gerek bu muamele ile alâkadar olmak, gerekse imar borçlarını konsolide etmek ve yeni malî imkânlar aramak üzere, derhal "İstanbul Kalkınma Bankasının" faaliyete geçmesini sağlamaktır.

6 — İleri sürülen diğer tedbirlerin münakaşası :

İstanbul Belediyesini içinde bulunduğu malî sıkıntıdan kurtarmak için, teklif ettiğimiz strüktürel reformların dışında, ileri sürülen veya sürülmesi muhtemel bulunan başkaca bir takım tedbirler mevcuttur. Daha ziyade belediyeye kısa yoldan varidat teminine matuf ve fiskal mahiyette olan bu tedbirler üzerinde, etüdümüze son vermeden önce, durmağı ve bunların kısaca münakaşasını yapmağı faydalı bulmaktayız.

Bahis mevzuu tedbirleri zam ve ayarlamalar ve bazı yeni vergiler ihdası olmak üzere iki kısma ayırabiliriz.

a. Zam ve ayarlamalar:

Zam ve ayarlamalardan maksat, mer'î Belediye Gelirleri Kanununun mevzuuna giren çeşitli pay, vergi, resim, harç ve ücretlere ilâveler yapmak, bu suretle, bir yandan bunların yeni fiat seviyesine intibakını temin ederken, öbür yandan da belediyelerin azalan fiskal varidatını arttırmaktır.

Hemen ilâve edelim ki, dâvayı daha ziyade iğlâk edecek ve hallini geciktirecek olan zam ve ayarlama fikrine, prensip itibarile iştirak etmemekteyiz.

Belediye Gelirleri Kanununun teşkil ettiği şimdiki malî nizamın geriliği, karışıklığı ve kifayetsizliğini daha evvel etraflı bir surette izah etmiş idik. Bu durumdaki bir nizam ve bunun dayandığı zihniyet içinde, şehirlerimizin bugün karşılaştıkları malî problemleri çözmeğe imkân tasavvur edilebilir mi?

Etüdümüzün başındanberi açıklamağa çalıştığımız gibi, mahallî malîyemiz, bünyevî bir gerilik muvazenesizlik ve buhran içindedir. Bu

İtibarla, bu önemli dâvayı bir takım palyatif ve uyuşturucu tedbirlerle değil, ancak köklü bir reform fikrinden hareketle, halletmemiz kabil-dir.

İlmî temelden mahrum bir malî nizam içinde, münhasıran varidat endişesile yapacağımız bir takım vergi tâdil ve zamları, ancak bu nizamın geriliğini arttırmakla kalırlar.

Bu görüşümüzü, gelir vergisi reformu ile edindiğimiz tecrübeye dayanarak, kuvvetle serdedecek durumdayız.

Gelir vergisi fikrî, kazanç vergisinin tâdili suretile veriminin artırılması düşünüldüğü bir sırada, yeni bir görüş ve hareketin ifadesi olarak ortaya atılmıştır. Şâyet bu yeni fikir o zaman kendini kabul ettirememiş olsa idi, Devlet Maliyesi, belki şimdiye kadar eski vergiciliğin karanlıkları içinde kalacak, bugünkü ileri seviyesine ulaşmamış olacaktı.

Kanaatimizce, köhnemiş bir malî nizamı, yamalar, zam ve âyarlamalarla ayakta tutmağa çalışacak yerde, gelir vergisinde takip ettiğimiz yoldan giderek, zamanımızın ilmî temayüllerine ve şartlarına uyan yeni bir malî sistem inşa edersek, âmme maliyemizin, şimdiye kadar ihmal edilmiş olan mahallî sektöründe de, vuzuha ve aydınlığa kavuşmuş oluruz.

Şuna inanıyoruz ki, bugünkü şartlar muvacehesinde, mahallî finansı ıslâh etmek için, er veya geç, radikal reform yoluna girmeye mecbur, tâbir câiz ise, mahkûmuz ve palyatif tedbirlerle bu reforma mâni olmayız, olsa olsa bu hareketi geciktirebiliriz. Bu gecikme ise, hem umumî maliyemizin, hem de kalkınma devrine girmekte olan şehirciliğimizin zararına olur.

Şimdi, zam ve ayarlama fikrini, İstanbul'un malî durumunu esas tutarak, daha realist bir yönden inceliyelim.

Evvelce kaydettiğimiz gibi, İstanbul'un 1959 masraf bütçesinin tutarı 500 milyon lira, Belediye Gelirleri Kanununa göre sağlayabileceği varidat ise, 100 milyon lira raddesindedir.

% 100 bir zam esasından gitmek suretile, şimdiki mahallî fiskal sistemimiz azamî haddine kadar zorlandığı takdirde, sağlanabilecek fazla varidat ancak 100 milyon olacak, böylece, 500 milyon liralık masrafa karşılık, normal fiskal gelir 200 milyon liradan ibaret kalacaktır.

Diğer taraftan, bu varidat fazlalığını temin etmek için, seyyanen bütün gelir unsurlarına, bu meyanda başta Devlet vergilerinden sağla-

nan paylara ve elektrik, havagazı, şehir münakalesi gibi, zarurî ihtiyaç mevzularına da aynı nisbette zam ve ilâveler yapılması icabedecektir.

Evvelâ, Belediye gelir bütçesinin 1/3 ünden fazlasını teşkil eden paylar üzerinde duralım:

Kanaatimize göre, umumî bütçe muvazenesi ihlâl edilmeden, bugünkü şartlar içinde, Devlet paylarının arttırılması mümkün olamaz. Meğer ki, bunların kaynağını teşkil eden vergilere (gelir, kurumlar, gümrük, tekel maddeleri ve akaryakıt vergilerine) mücerret İstanbul Belediyesine tahsis edilmek üzere, yeni zamlar yapılsın.

Zamma tâbi tutulacak diğer mevzulara gelince, bunların başında, az evvel işaret ettiğimiz gibi, elektrik, havagazı, şehir münakalesi gibi mevzular gelmektedir. Şehir hayatında en zarurî ihtiyaçları teşkil eden bu mevzulara, mahallî plânda önemli zamlar yapılması, umumî fiat seviyesini ve hayat pahalılığını yükseltici tesirleriyle, şehir halkı üzerinde, kuvvetli, psikolojik bir reaksiyon yaratabilir.

Şunu da gözönünde tutmak lâzımdır ki, bahis mevzuu maddeler ve hizmetler, aynı zamanda Devlet vergilerinin şumulüne giren mevzulardır ve bunların fiskal yönden, evvelce arzettiğimiz gibi, Devlet plânında bir defa da, umumî ve mutedil bir ayarlamaya tâbi tutulması, hem umumî malî nizam ve ahenge daha uygun, hem de psikolojik tesirleri bakımından daha az mahzurlu olur.

Yukarıda arzettiğimiz prensip ve tatbikata taallük eden sebeplerden dolayı, mahallî plânda, umumî bir zam ve ayarlama fikrinin terk edilmesinin, şimdiki belediye gelirleri nizamı içinde, bu yoldan fazla varidat temini teşebbüsünden vaz geçilmesinin yerinde olacağına inanmaktayız.

b. Yeni vergiler ihdası:

Belediye varidatını arttırmak maksadile düşünülen ikinci tedbirler grubunu, yeni bazı vergiler ihdası teşkil ediyor ki, bunların başında, hemşehrilik vergisi, imar vergisi, mahallî satış vergisi gelmektedir.

Hemşehrilik vergisinden ne kastedildiği açıkça belli olmamaktadır. Bizim anlayışımıza göre, maksat, olsa olsa, şehirde ikamet edenlerin, şehrin artan masraflarına, umumî bir mükellefiyet çerçevesi içinde, iştirak ettirilmeleridir.

Bu noktadan hareket edilince, hemşehrilik vergisinin iki şekilde organize edilmesi bahis mevzuu olur :

Vergi, fertlerin şahsî vergi ödeme kabiliyetlerine göre tesis edilir ki, bu takdirde “mahallî bir gelir vergisi” mahiyetini alır.

İkinci şekil, vergiyi ikametgâhların kira bedeli üzerine vaz'etmek tir ki, bu takdirde de, hemşehrilik vergisi, “ikamet vergisi” şekline inkılâb eder.

Hemşehrilik vergisi, birinci şekli ile “*Bürgersteuer*” adı altında iki dünya savaşı arasında Almanyada tatbik edilmiştir. Umumî gelir vergisine nazaran daha basit bir tekniği olan, bu besatati dolayısıyla kısmen baş vergisini (*capitation*) andıran, bu vergi, mahallî kolektivitelere büyük varidat sağlamış, bu suretle Alman lokal vergiciliğinin bir aralık belkemiğini teşkil etmiş olmasına rağmen, umumî malî nizam bakımından, mahzurlu bulunduğu için kısa zamanda terk edilmiştir.

Almanya'da, dahi bırakılmasına mecburiyet duyulan hemşehrilik vergisinin, bizim gibi, gelir vergisinin yeni yerleşmeğe başladığı bir memlekette, tecrübe edilmesinin varid olabileceğini sanmamaktayız.

Hemşehrilik vergisinin ikinci şekli olan ikamet vergisine gelince, birinciye nazaran daha basit ve pratik gibi görünen bu mükellefiyet, evvelce izah ettiğimiz gibi, bazı Batı Devletlerinde halâ tatbik edilmektedir. Şu var ki, bu vergi, mahallî fiskalite içinde, varidatı mahdut, mütevazı ve iddiasız bir mükellefiyet olarak kalmıştır.

İkamet vergisinin, modern mahallî maliye sistemleri içinde bir inkişaf gösterememiş olmasının başlıca sebebi, prensip itibarile gerçek kira esasına istinat eden bu mükellefiyetin tatbikinde karşılaşılan müşkilâttır. Filhakika bu esasın, gerektiği gibi tatbik edilebilmesi için, şehirde ikametgâhı olan her şahsın kira beyanında bulunması ve bu beyanların doğruluğunu Maliye İdaresi tarafından tahkik edilmesi gerekmektedir. Nihayet mahallî mükellefiyete taallük eden böyle bir vergileme usulünün, Maliye İdaresi için arzettiği müşkilâttan başka, mükellefler için de son derecede sıkıcı olduğu meydandadır.

Diğer taraftan beyana istinat eden şahsî bir mükellefiyet şeklini alınca, ikamet vergisinde, bir takım muaflık ve indirimlerin tatbiki iktiza etmektedir ki, bu yüzden de verginin randımanı fazlasile daralmaktadır.

Halbuki ikamet vergisi yerine, tekâmül ettirilmiş klâsik bina vergisile, aynı mevzu üzerinden, daha fazla varidatın, çok daha pratik bir tarzda temin edilmesi mümkündür.

Filhakika, modern in'ikâs teorisine göre, kiracıya intikal ettirildiği kabul olunan bina vergisi, bugünkü mütekâmil şekli ile, ikamet vergisinin rolünü hem realiteye daha uygun ve daha pratik, hem de daha verimli bir tarzda ifaedecek durumdadır.

İmar vergisine gelince, bununla, anladığımızı göre, İstanbul'un imar ve kalkınmasının icabettirdiği masif masraflara, İstanbul'da ikamet eden ve bu hizmet ve faaliyetlerden faydalananların iştirakini temin maksadile ihdası düşünülen hususî bir mükellefiyettir.

Hemen şunu söyleyelim ki, modern vergi ilmi bakımından böyle "tahsisli bir mükellefiyet" tasavvur etmeğe imkân olmadığı gibi, hiç bir yabancı memlekette de bu tarzda bir verginin şimdkiye kadar tatbik edildiği görülüşü değildir.

Mahallî plândaki bazı hizmetlere ait masrafların, bu hizmetlerden faydalananlar arasında bölünmesi, daha evvel izah ettiğimiz gibi, ancak "harcamalara iştirak" mükellefiyetine mevzu teşkil eden muayyen ve mahdut işler hakkında varid olur. Halbuki, İstanbul'un imarı gibi muazzam bir finansman mevzuunun her hangi bir harcamaya iştirakle aynı hizada mütalâa edilmiyeceği bedihîdir. Buna doktrin bakımından olduğu kadar, tatbikat yönünden de imkân tasavvur edilemez.

Harcamaya iştirak için, hizmetin muayyen bir işe taallük etmesi, maliyetinin bilinmesi, hizmetten doğrudan doğruya faydalananların ve ne nisbette faydalandıklarının belli olması, ayrıca mükelleflerin, yapılan masrafı karşılıyacak malî imkân ve vasıtalara bilfiil malik bulunmaları iktiza eder. Bu sebepledir ki, harcamaya iştirakler, ancak, lâğım tesisatı veya kaldırım inşaatı gibi, münferit ve mahdut işlere ait masraflara inhisar ettirilmekte ve bu masraflar da, gayri menkullerle irtibatlandırılmak suretile, muayyen anahtarlara müsteniden, bunların sahipleri arasında tevzî olunmaktadır.

Görülüyor ki, İstanbul'un imarı vüs'at ve önemindeki bir hareketin, harcamalara iştirak tarzında, basit bir masraf dağıtımını yolile finanse edilmesinin, nazarı mülâhazalar bir yana, realite ile de telifi asla mümkün olamaz.

Şunu da unutmamak lâzımdır ki, evvelce de belirttiğimiz gibi, harcamalara iştirakler, modern mahallî finans sistemlerinde çeşitli sebeplerden dolayı, ayrıca, önemini kaybetmekte olan bir fiskal finansman usulüdür.

İmar vergisi, harcamaya iştirak tarzında olmayınca, başkaca ne suretle organize edilebilir?

Bu hususta, hatıra iki ihtimal gelmektedir:

1. Mevcut belediye gelirlerine imar vergisi adı altında zamlar yapmak,
2. Hemşehrilik vergisini imar vergisi olarak tesis etmek.

Az evvel izah ettiğimiz mahzurlarından sarfınazar, ne zam usulü, ne de hemşehrilik vergisi, mahiyet ve muhtevaları müsait bulunmadığı için, İstanbul'un imarı gibi, fevkalâde ve geçici bir finansman muamelesinin mesnedini teşkil edemez, bu finansmanın fiskal bir ifadesi olamazlar.

İmar vergisini de bir tarafa bıraktıktan sonra, son fiskal tedbir olarak mahallî satış vergisine gelelim.

Mahallî satış vergisinin, Devlet plânında umumî muamele vergisi veyahut bunun yerini alan aynı karakterde diğer bir vergiyi tatbik eden memleketlerde, prensip itibarile uygulanamayacağını ve fiilhakika uygulanmadığını evvelce izah etmiş idik. Bu itibarla, bu mevzu üzerinde burada yeniden duracak değiliz. Yalnız mahallî satış vergisi tasavvurile ilgili olarak, şu hususu bir kerre daha belirtmekte fayda mülâhaza etmekteyiz.

Bilindiği gibi, memleketimizin iktisadî bünyesi ve vergi tatbikatına ait şartları, bizde, muamele vergisinin, imalâta inhisar eden toplu şekliyle dahi, gerektiği gibi, tatbikine imkân vermemiş, bu yüzden, bu vergi terk edilerek istihsal vergisi rejimine geçilmiştir. Bu durumda, muamele vergisinin, satış vergisi adı altında, hem de yayılı şekilde ve mahallî plânda yeniden tesis ve tatbik edilmesi, şüphesiz ki varid olamaz. Buna, nazarî mülâhazalardan sarfınazar, bir kelime ile, memleketimizin realitesi asla müsait değildir.

Şunu da unutmamak lâzımdır ki, muamele vergisi tecrübesine yeniden girişildiği takdirde, sadece, bundan umulan netice istihsal edilmemekle kalmıyacak, belki de, umumî vergi nizamımızın tahrip edilmesi-ne sebebiyet verilmiş olacaktır.

Yukarıdanberi verdiğimiz izahat, memleketimizde, mahallî finans davâsının, şimdiki belediye gelirleri çerçevesi içinde, zam ve ayarlamalar yapmak, yahut hemşehrilik vergisi, imar vergisi veya mahallî satış vergisi gibi mükellefiyetler ihdas etmek suretile halledilemeyeceğini açıkça göstermektedir.

Fikrimize göre, mahallî finans problemini, yalnız mahallî varidatı arttırma endişesile değil, malî tevzin anlayışına göre, masraf ve gelir cephelerile kül halinde ele alarak, köklü bir reform hareketi ile çözebiliriz.

Memleketimizin, ancak, esaslarını bu etüdde çizdiğimiz reform yolu ile, muasır, rasyonel ve müsbet bir mahallî finans sistemine kavuşacağına ve âmme maliyemizin, bu yönden de daha ileri bir seviyeye erişeceğine inanmaktayız.
