

## MALİ TEVZİN BAZI KAMU GELİRLERİNİN PAYLAŞILMASI

*Doç. Dr. Halil NADAROĞLU*  
İstanbul İktisadi ve Ticarî İlimler Akademisi

### GİRİŞ

Bu kısa etüdümüzde, mahallî idareler maliyesiyle ilgili bir kavram olan «malî tevzin» i ele almış bulunmaktayız. Bu itibarla, konumuzun esasını teşkil eden malî tevzin mefhumunun izahına geçmeden önce, mahallî idareler maliyesinin mânası ve mahiyeti üzerinde kısaca durmakta faide mülâhaza etmekteyiz.

Malûm olduğu üzere, maliye ilminin konusunu malî hâdiseler teşkil eder. Malî hâdiseler ise toplum halinde yaşayan insanlar arasındaki ilgi ve münasebetlerden doğar. Ancak, bir toplum içinde cereyan eden malî olaylar sadece devleti ilgilendirenlerden ibaret değildir. Medenî toplumlarda, Gaston Jèze'in deyişiyle, «topluluk hayatının en müttekâmil şekli olan Devlet» in yanısıra, gene O'nun gibi bir takım amme hizmetleri yapmakla görevli vilâyet, belediye ve köy gibi, âmme hükûmî şahsı niteliğinde, bir takım mahallî idare kuruluşları da vardır. Bu sonuncular, Devletin, milli hudutlar içinde yaşayan fertlerin genel ve müşterek karakterdeki ihtiyaçlarını karşılamak için gördüğü âmme hizmetlerine mukabil, şehir, kasaba ve köylerde yaşayanların mahallî ve müşterek karakterdeki ihtiyaçlarını karşılayacak âmme hizmetlerini ifâ ederler. Bu sebeple de, âmme gelir ve giderleriyle âmme hizmetleri tabirleri sadece Devletle değil, aynı zamanda mahallî idarelerle de ilgili birer mefhum hüviyetine sahip olurlar.

Mahallî idareler maliyesi, âmme maliyesi ilminden ayrı bir disiplin olmayıp o'nun bir kısmını teşkil etmesine rağmen, ne memleketimizde, ne de diğer memleketlerde yeteri kadar incelenmiş değildir. Bu sonucun nedenleri çeşitli olmakla beraber asıl sâik, 19. yüzyılın başından itibaren tedricen, 1929 iktisadî krizini takiben de şûr'atle gelişen müdahaleci devlet anlayışının en ileri kapitalist ülkelerde dahi artık şu veya bu ölçüler içinde yerleşmiş olmasıdır. Mü-

dahaleci devlet anlayışının gelişip yayılması, Devletin sosyal ve ekonomik alanlardaki fonksiyonlarını genişletmiş ve bu sebeple de Devlet maliyesi büyük bir önem kazanarak ön plâna çıkmıştır. Bu da, neticede, ilim adamlarını, dikkatlerini Devlet maliyesine teksife ve mahallî idareler maliyesini ihmale sevk etmiştir. Fakat, Prof. Neumarck'ın «Maliyeye Dair Tetkikler» inde de belirttiği gibi, «Devlet karakterini taşımayan bütün bu teşekkülleri ayrı ayrı nazarı itibare alacak olursak, ekseriya, bunların maliye bakımından önemli bir rol oynamadığını görürüz; fakat bunların heyeti umumiyesi o kadar mühim bir âmil teşkil eder ki, bu gibi teşekkülleri ihmâl etmek doğru olamaz. Bu vaziyet, bilhassa mahallî idare teşkilâtında göze çarpar».

Şu hususu da hemen belirtmek yerinde olur ki, mahallî idareler maliyesinin âmme maliyesi içindeki nisbî önemi, bir memleketin anayasa alanındaki siyasî bünyesine göre değişmektedir. Bilfarz, 20. yüzyılın başlarında, İngiltere ve A.B.D. gibi ademi merkeziyet sisteminin hâkim olduğu memleketlerde, mahallî idarelerin giderleri, genel âmme giderlerinin % 45 - 50 sini teşkil ettiği, hattâ bazan bu nisbeti de geçtiği halde, Fransa ve İtalya gibi merkeziyetçi memleketlerde, yukardaki nisbetler ancak % 20 - 30'a ulaşmakta idi. Bu farklılığın sebebi, merkeziyetçi memleketlerde Devlet tarafından ifâ edilen birçok âmme hizmetlerinin, ademi merkeziyet memleketlerinde mahallî idarelerce görülmesidir. Bu sebeple de, mahallî idareler maliyesinin ademi merkeziyet memleketlerinde ulaştığı nisbî seviyeyi, merkeziyetçi memleketlerde görmeye tabiatıyla imkân yoktur.

Ancak, bahsettiğimiz bu durumun sulh yıllarına ait bulunduğunu, harp yıllarıyla sair fevkalâde zamanlarda ister ademi merkeziyetçi, ister merkeziyetçi olsun, bütün memleketlerde devlet maliyesinin nisbî öneminin çok yüksek bulunduğunu belirtmek isteriz. Bu farklılığın sebebi, olağanüstü yıllarda, devlet bütçesinin harp giderleri sebebiyle, sulh yıllarıyla kıyaslanamayacak kadar yüksek seviyelere ulaşmasıdır.

Burada bir hususa dikkati çekmekte fayda mülâhaza etmekteyiz:

Bilindiği üzere, İkinci Dünya Harbi 1945 de fiilen sona ermiştir. Buna rağmen, mahallî idareler maliyesinin nisbî önemi eski seviyesine (1900 - 1939) ulaşmamıştır. Bu durumun bellibaşlı iki sebebi vardır:

- Evvelâ Harbin fiilen bitmiş olmasına rağmen, 1945 den bu yana siyasî tansiyon devamlı olarak yüksekliğini muhafaza etmiş ve bu hâl, millî savunma ile ilgili giderlerin ve bilhassa harp silâhları konusundaki araştırma giderlerinin çok yüksek seviyelere ulaşmasına, dolayısıyla de Devlet maliyesinin nisbî öneminin artmasına sebep olmuştur.
- Diğer taraftan, müdahaleci devlet anlayışının gelişip yayılması, evvelce mahallî plân'da yer alan bir kısım âmme hizmetlerinin millî plân'a intikaline ve bu da neticede, mahallî idareler maliyesinin nisbî öneminin azalmasına sebebiyet vermiştir.

Acaba memleketimizde mahallî idareler maliyesinin nisbî önemi nedir? Böyle bir soruya cevaben, bu nisbî önemin çok düşük olduğunu kolaylıkla söyleyebiliriz. Meselâ 1926 yılında mahallî idareler giderlerinin, âmme giderleri içinde % 19,1 olan nisbeti, 1956 yılında % 15,6 ya düşmüştür. Arada geçen devrede bu nisbet % 10,4 - % 19,6 arasında değişmiştir. Bu nisbî düşüklüğün kanaatimizce, genel ve özel olmak üzere iki çeşit sebebi vardır. Genel sebepleri yukarıda biraz önce açıklamış bulunuyoruz. Memleketimiz yönünden hüküm ifade eden özel sebeplere gelince bunlar, evvelâ Türkiyede sıkı bir merkezîyetçi sistemin hâkim olması, bilâhare de, mahallî idarelerimizin kuruluşlarının, Avrupa ülkelerindeki emsâllerine nazaran çok kısa bir maziye sahip bulunmasıdır.

#### I — MALÎ TEVZİN KAVRAMI

Mahallî idareler maliyesinin mâna ve mahiyeti hakkında yukarıdaki çok kısa açıklamayı takiben etüdümüzün asıl konusunu teşkil eden «malî tevzin» kavramıyla ilgili açıklamalarımıza geçebiliriz.

Biraz önce, âmme hizmetlerinin Devlet ile mahallî idareler arasında taksim edildiğini ve millî karakterdeki âmme hizmetlerinin Devlet, mahallî karakterdeki âmme hizmetlerinin de mahallî idareler tarafından görüldüğünü ifade etmiştik. Âmme hizmetlerinin bu şekilde bölünüşü, Devlet ile mahallî idareler arasında bir takım sıkı malî münasebetlerin doğmasına sebep olmakta, diğer bir ifade ile, âmme hizmetlerinin taksimine paralel olarak, âmme kaynaklarının da paylaşılmasını zarurî kılmaktadır.

Bilhassa federal devletlerde üniter devletlerdekinden çok daha büyük güçlük arzeden bu taksim keyfiyeti, rasyonel bir şekilde halli oldukça güçlük arzeden «malî tevzin» mes'elesinin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Meselenin rasyonel bir şekilde hallindeki güçlük, dış istikraz ile yardımlar bir yana bırakılırsa, âmme gelirlerinin, esas itibariyle iki ekonomik kaynaktan, millî gelir ve millî servet'ten sağlanmasından doğmaktadır. Bu iki âmme geliri kaynağından ikincisine, yani millî servete, ancak harb veya ihtilâller gibi olağanüstü zamanlarda başvurulmaktadır. Modern maliye sistemlerinde âmme giderlerini karşılayan temel kaynak millî gelirdir. Dolayısıyla gerek Devlet, gerekse mahallî idareler, görecekları âmme hizmetlerini karşılayacak âmme gelirlerini müşterek bir kaynaktan, millî gelirden elde edeceklerdir. İşte bu müşterek kaynaktan nasıl ve ne şekilde faydalanılacağı mes'eleleri bir taksim keyfiyetinin doğmasına ve neticede, oldukça yeni bir malî müessese olan «malî tevzin» kavramının ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

Malî tevzin terimi, dilimizde Almanca «Finanzausgleich» tabirinin karşılığı olarak kullanılmaktadır. Aynı terim Fransızca «compromis fiscal», İngilizcede de «Intergovernmental fiscal relations» tabirleriyle ifade olunmaktadır.

Terminoloji yönünden «malî tevzin» terimi vuzuhsuz bir tâbirdir. Nitekim bu hususta yazarlarımız arasında bir birlik yoktur. Hatâ bu tabiri kullananlar dahi tereddüt etmektedirler. Meselâ Prof. Neumark'ın «malî tevzin» tabirini kullanmasına mukabil<sup>1</sup> İsmail Hakkı Ülkmen «malî uyuşma» terimini tercih etmektedir<sup>2</sup>. Ali Alaybek ise «malî tevzin» tâbirini kullanmakta ve fakat bunun yerine «malî denkleşme», «malî uyuşma veya uzlaşma» tabirlerinin kullanılmasını da mümkün görmektedir<sup>3</sup>. Hâlen Yasama Organına sevk edilmiş bulunan bir kanun tasarısı «Malî Tevzin Kanunu» başlığını taşımaktadır. Bu tasarının gerekçesinde, «malî tevzin», «malî uzlaşma», «malî dengeleşme» tabirlerinin de kullanılabilceği belirtilmekte ve fakat «malî uzlaşma»nın vergi hukukumuzda mükellef ile idare arasındaki anlaşmazlıkların çözümlenmesi ile ilgili usule verilmiş bir ad olması, «malî dengeleşmenin» ise alışılmamış bir tâbir bulunması sebebiyle şimdilik malî literatürümüzde yer etmiş eski bir

1) Bk: Maliyeye Dair Tetkikler, İstanbul, 1951, S. 4.

2) Bk: Mahallî İdareler Maliyesi, Ankara, 1960, S. 36.

3) Bk: Belediye Maliyesi Reformu, Maliye Tetkik Kurulu Neşriyatı, Ankara, 1961, S. 6.

tabirin muhafaza edilmesinin daha uygun görüldüğü ifade olunmaktadır. Biz de, daha vuzuhlu bir terim bulunup yerleşinceye kadar, kanun tasarısında kabul edilen «malî tevzin» terimini kullanmanın isabetine inanmaktayız.

Terminoloji yönünden yazarlar arasındaki bu anlaşmazlığa mukabil, kavramın izahı yönünden bir birlik göze çarpmaktadır. Prof. Neumark, malî tevzin'i, «varidat kaynaklarıyla âmme vazifelerinin paylaşılma meselesi» şeklinde tarif etmektedir<sup>4</sup>. İsmail Hakkı Ülkmen bu konuda bir tarif vermemekte ve fakat meselenin geniş bir izahını Neumark'ın tarifindeki esaslar dairesinde yapmaktadır<sup>5</sup>. Ali Alaybek ise incelemekte olduğumuz mefhumu şöyle tarif etmektedir:

«Malî tevzin, âmme hizmetleri görmek üzere ve âmme hukuku usulleri dairesinde teşekkül etmiş olan âmme hükmî şahısları (devlet, vilâyet, 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 nizamdır»<sup>6</sup>.

Yukarda bahsini ettiğimiz kanun tasarısının gerekçesinde de hemen aynen Ali Alaybek'in tarifi yer almaktadır.

İfadelerindeki farklılıklara rağmen, esasta birleşen yukardaki tariflerin hepsinde malî tevzin'in iki vechesi bulunduğu ve bunların da:

- 1) Hizmetlerin bölüşülmesi,
- 2) Gelirlerin bölüşülmesi

olduğu açıkca ifade edilmektedir.

Malî tevzin'in, aktüel bir malî konu olarak âmme maliyesi içinde yer alışı, 20 nci asrın başlarına raslamaktadır. Her ne kadar, problem 19 uncu asırda da malûm idiyse de, âmme hizmetleri ve dolayısıyla âmme masrafları telâkkisinin bugünküne nazaran çok dar ve mahdud ölçülere istinat etmesi, bu meselenin maliye nazariyesi ve tatbikatında ihmeline sebep olmuştur.

4) Bk: Adı geçen eser, S. 4.

5) Bk: Adı geçen eser, S. 36 ve devamı.

6) Bk: Adı geçen eser, S. 6.

Malî tevzin tâbirini ilk olarak 1922 yılında Alman yazarı «Albert Hansel» bu konu ile ilgili bir eserinde kullanmış ve böylece bu terim malî literatürde yer almıştır. Gene Almanya'da, 1923 yılında, vergilerin Devlet ile diğer âmme idareleri arasında bölünülmesine dair olan Kanuna da, «malî tevzin Kanunu» adı verilmiştir.

## II — MALÎ TEVZİN NİZAMINI YARATAN AMİLLER

Mânasını ve mahiyetini kısaca açıklamaya çalıştığımız malî tevzin nizamını yaratan, diğer bir ifade ile âmme hükmî şahısları arasındaki malî münasebetlerin tanzimini gerektiren sebepler üzerinde de kısaca durmakta hiç şüphesiz fayda vardır.

Devlet ile mahalli idareler arasındaki malî münasebetler niçin belirli esaslara göre tanzim olunmaktadır? Bunun sebepleri çeşitli olup bunları kısaca ve sistematik bir tarzda şöylece özetleyebiliriz:

1) Âmme masraflarının gittikçe artması: Bilindiği üzere, çağımızın malî alandaki en karakteristik olaylarından biri, âmme masraflarının durmadan artması temayülüdür. Bilfarz batı ülkelerinde, Birinci Dünya Harbinden önce millî gelire nisbeti % 10-15 olan âmme masrafları, İkinci Dünya Harbinden sonra millî gelirin % 25-40'ına tekabül etmektedir. Türkiyede bu nispet % 18 civarındadır. Âmme masraflarının âdeta bir kanuna tâbi olarak durmadan artması, Devlet için olduğu kadar mahallî idareler ve bilhassa belediyeler için de hüküm ifade eder.

2) Âmme gelirlerinin aynı kaynaktan temin edilmesi: Gittikçe artan âmme masraflarını karşılayacak âmme gelirleri esas itibarıyla müşterek tek bir kaynaktan, millî gelirden elde edilmektedir.

3) Gelirlerin merkezileşmesi: Modern maliye anlayışında, masif randımanlı âmme gelirleri Devlete tahsis edilmiştir. Bu durumda, mahallî idarelerin görmekle görevli oldukları âmme hizmetlerinin giderlerini karşılayacak âmme gelirleri için millî gelirden temin edilen hissedenden, bunlara da taksim yoluyla bir pay verilmesi zarurî bir hâl almaktadır.

4) Masrafların merkezileştirilmesi: Günümüzde gelirlere paralel olarak masraflar da merkezileşmekte ve evvelce mahalli idareler tarafından görülen bir kısım hizmetler mahalli plândan millî plâna intikal etmektedir. Bu da neticede yine bir malî tevzin keyfiyetini zarurî kılmaktadır.

5) Mahalli idareler arasında malî eşitlik sağlanması zarureti: Memleket bir bütün olduğu halde mahalli idareler arasında nüfus, tabii şartlar ve iktisadî güç yönünden bir eşitlik mevcut değildir. Bu eşitsizlik tabiiyetle mahalli idarelerin malî güçleri arasında da bir farklılığın doğmasına sebep olmaktadır. İşte malî tevzin nizamı bu eşitsizliği de düzelterek çarelerden biridir.

6) Mahalli idarelerin Devlet kudreti karşısında korunması: Malûm olduğu üzere, âmme hukuku yönünden, Devlet ile diğer âmme hükmî şahısları eşit durumda değildirler. Bu itibarla, hukuken zayıf durumda olan mahallî idarelerin, Devletin hudutsuz hâkimiyetine karşı korunması ve Devletin gerekli malî vasıtaları temin etmeden bu idareleri beklenmiyen bazı yükler altında bırakmasını önlemek gerekir. Bunu âmme maliyesi kanalıyla temin edecek vasitalardan biri de malî tevzin nizamıdır.

### III — ÇEŞİTLİ MALİ TEVZİN SİSTEMLERİ

Malî tevzinin gerçekleştirilmesinde genel olarak şu üç sistem kullanılmaktadır:

1) Bağımsızlık sistemi: Bu sistem kendi kendini idare esasına dayanmakta ve Devlet ile mahalli idarelerin malî kaynakları tamamen bağımsız, birbiriyle ilgisi olmayan bir karaktere sahip bulunmaktadır.

Anglo-Sakson memleketlerinde uygulama alanı bulunan bu sistem, hizmetlerin ve gelirlerin merkezileştirilmesi temayülü karşısında artık önemini kaybetmiş, hattâ bu sistemi uygulayan memleketlerde dahi tam bağımsız karakterini muhafaza edememiştir. Meselâ İngilterede, sadece mahalli idarelerin malî ihtiyaçlarını karşılamak üzere ihdas olunan ve gayri menkullerin gayrisafi iradı üzerine mevzu bir vergi olan «general rate», bu idarelerin gelirlerinin takriben % 40'ını sağlayabilmekte, ikinci % 40 Devlet bütçesinden alınan yardımlarla, geri kalan % 20 de mahalli idarelerin emlak ve iktisadî teşebbüsler hasılatından karşılanmaktadır.

2) Bağlılık sistemi: İsmail Hakkı Ülkmen'in «bağımlılık» tâbirini kullandığı bu sistem, Devlet ile mahalli idareler arasında gelir kaynakları yönünden bağlılık esasına dayanmaktadır. Malî tâbiyet ismi de verilen bu sistemde, bütün masif randımanlı âmme gelirleri

Devlet tarafından toplanmakta, genel bütçede temerküz ettirilmekte, hizmetlerin çoğu Devlet tarafından ifa olunmakta ve mahalli mahiyetteki bir kısım talî hizmetler için de gerekli tahsisat, Devlet tarafından mahalli idarelere verilmektedir. Mahalli idareleri her türlü malî kuvvetten yoksun bırakan bu sistemin katı bir şekilde tatbiki, günümüzün idare ve âmme hukuku anlayışlarıyla kabîlî telîf olmayıp hemen hiçbir ülkede tatbik edilmemektedir.

3) Karma sistem: Bağlılık sisteminin yumuşatılmış bir şekli olan bu sistemde, mahalli idareler, nisbeten verimli bazı vergilerle teçhiz edilmekte ve ayrıca bu idarelere Devlet tarafından yardım yapılmaktadır. Fransada «fonds commun» denilen bu tevzi metoduna, biraz amprik bir tarzda da olsa, Türkiyede de raslanmaktadır. Bu suretle, belediyelerin, malî otonomilerini büsbütün kaybetmelerinin önüne geçilmektedir. Halen Almanya, Belçika ve İtalyada az çok farklarla karma sistem uygulanmaktadır.

#### IV — HİZMETLERİN VE GİDERLERİN BÖLÜŞÜLMESİ

Malî tevzin'in iki veğhesi bulunduğunu ve bunların da hizmetlerin ve gelirlerin bölünmesi olduğunu yukarda belirtmiştik. Şimdi, bu iki hususu kısaca inceliyeceğiz:

##### 1) *Hizmetlerin bölünüşü:*

Hizmetlerin bölüşülmesi, şehirde yaşıyan halkın çeşitli kolektif ihtiyaçlarını tatmin için ifası gerekli genel hizmetlerin, Devlet ile belediyeler arasında bölüşülmesini ifade eder. Hizmet, malî yönden netice itibariyle bir gider şeklinde tecelli ettiğinden, hizmet bölüşülmesi yerine «gider bölüşülmesi» tâbiri de kullanılmaktadır.

Âmme hizmetlerinden hangilerinin Devlet, hangilerinin Belediyeler tarafında ifa edilmesi gerektiği hususunda kesin kriterler konulması mümkün değildir. Bu konudaki ölçüler, içinde bulunulan ekonomik şartlara, sosyal telâkkilere ve mahallî idarelerin idarî ve malî bünyelerine göre her memlekette birbirinden farklı bir durum arz etmektedir. Ancak bu farklılığa rağmen, gene hemen her memlekette, şu veya bu ölçü içinde müsterek bir temayül vardır. Bu da «hizmetlerin merkezîleşmesi» yani, şehir hayatıyla ilgili bazı hizmetlerin doğrudan doğruya Devlet tarafından deruhte edilmesidir. Bu merkezîleşme hareketinin sebeplerini şöylece özetleyebiliriz:



a — Gelirler merkezileşmekte ve bu sebeple de Belediyeler, bir kısım âmme hizmetlerini kendi vasıtalarıyla görme imkânını kaybetmektedirler.

b — Teknikte ve bilhassa ulaştırma alanında kaydedilen ilerlemeler mesafeleri kısaltmakta, memleket parçalarını birbirine yaklaştırmaktadır. Bu sebeple de eskiden mahallî telâkki edilen bir kısım hizmetler, günümüzde millî bir karaktere bürünmektedir.

c — İktisadî ve sosyal bir kısım sebepler dolayısıyla köyden şehirlere bir nüfus akınının olduğu bilinen bir gerçektir. Bu da, neticede, o şehirde görülen âmme hizmetlerinden sadece orada devamlı olarak oturanların değil, bunun dışında kalan kesif bir halk kütlesinin de devamlı olarak faydalanmasına imkân vermektedir.

d — Teknikte husule gelen gelişmeler ile rasyonel idare ve işletme usulleri, hizmetlerin asgarî bir vüs'ata göre organize edilmesini zarurî kılmaktadır. Bu asgarî vüs'at, ekseriya lokal ihtiyaçlara göre değil, millî ölçülere göre taayyün etmektedir.

Bütün bu sebepler ve bilhassa müdahaleci Devlet anlayışı neticede, sosyal yardım, sağlık, bayındırlık ve eğitim alanlarındaki birçok hizmetlerin merkezileştirilmesine sebep olmakta ve belediyelere temizlik, itfaiye vs. gibi bazı idarî hizmetlerle kültür, san'at, istirahat ve eğlence alanlarındaki işler kalmaktadır. Ancak, çağımızın ölçü ve telâkkileri karşısında bu hizmetleri küçümsememek gerektiğini bilhassa belirtmek isteriz.

## 2) *Gelirlerin Bölüşülmesi:*

Gelirlerin bölüşülmesi, mahalli âmme hizmetlerinin icabettirdikleri giderleri karşılayacak âmme gelirlerinin iki veya daha fazla kademeli bir malî tevzin sistemi içinde Devlet ile mahalli idareler arasında dağıtılmasıdır.

Bir görüşe göre, malî tevzin nizamında, gelirin bölüşülmesi, hizmetlerin bölüşülmesine takaddüm eden bir safha olarak kabul edilir. Bunun sebepleri, hizmetin gelire tâbi bulunması ve gelir bölüşülmesinin daha müşahhas bir şekilde tahakkuk ettirilebilmesinin mümkün olmasıdır. Bu sebeple de, Gerloff ve Yansen gibi bir kısım yazarlar malî tevzini doğrudan doğruya gelirin bölüşülmesi mânâsında anlamışlar ve formüle etmişlerdir. Sarahaten açıklamamış olma-

sına rağmen, İsmail Hakkı Ülkmen de, eserinde bu tezi kabul etmiş görünmektedir.

Yukarda malî tevzin sistemlerini izah ederken, karma sistemin iki yönü bulunduğunu belirtmiş ve bunlardan birincisinin mahallî idareleri otonom malî kaynaklar ile teçhiz, ikincisinin ise Devlet eliyle toplanan vergilerden mahallî idarelere pay vermek olduğunu ifade eylemiştik. Bunlara Devlet tarafından yapılan sübvansiyon ve dotasyonları da ilâve etmek mümkündür. Bu kısa izahatımızın ışığı altında mahallî idarelerin gelirlerini şöyle bir sınıflamaya tâbi tutmamız kabildir:

a — *Otonom malî kaynaklar:*

Bu kategoride yer alan gelirler şunlardır:

- Mahallî vergiler,
- Mahallî harçlar,
- Harcamalara iştirakler,
- İşletme kârları.

b — *Mahallî idarelere verilen paylar:*

Bu kategoride de:

- Devlet vergilerinden ayrılan paylar ile,
- Sübvansiyon ve dotasyonlar yer almaktadır.

Hemen işaret edelim ki, modern mahallî finans anlayışı, mahallî idareler maliyesini, mahallî vergilerle devlet yardımlarına istinat ettirmek temayülündedir.

İngiltere, Almanya ve Holânda'da halen bu anlayışın müşahhas misallerine raslanmaktadır.

Malî tevzin konusunda, mahallî idarelere verilen payların hangi esaslara göre dağıtılacağı mes'elesi de, önemli bir problem olarak ortaya çıkmaktadır. Bu hususta carî olan usuller şunlardır:

- Matrahın bölüşülmesi,
- Munzam kesir usulü,
- Aynı mevzu üzerinden mükerrer vergi alma,
- Münferit vergi hasılatından pay verme,
- Genel bütçeye dahil yekûn fiskal hasılatın pay verme (genel pay usulü).

Modern maliye sisteminde bu usullerden yalnız sonuncusu yani genel pay verme usulü kullanılmakta, diğerleri yavaş yavaş terk edilmektedir.

#### V — TÜRKİYEDEKİ DURUM

Mali tevzin nizamı hakkındaki açıklamalarımızın ışığı altında, Türkiye'deki durumu da kısaca incelemekte ve bu konuda girişilen son reform hareketi hakkındaki düşüncelerimizi belirtmekte faide mülâhaza etmekteyiz.

Malûm olduğu üzere, Türkiye'de mahallî hizmetlerin görülmesi, iki kademeli bir teşkilâta tevdi olunmuştur. Bunlar bölge idareleriyle komün idareleridir.

Coğrafi durum ve ekonomik münasebetler bakımından bir bütün teşkil eden bölgelerin mahallî menfaatleri vilâyet hususî idareleri (il özel idareleri), şehir, kasaba ve köylere ait mahallî menfaatler de belediye ve köy idareleri tarafından idare ve temsil olunmaktadır. Bunların her üçü de — il özel idaresi, belediye, köy — tüzel kişiliği haizdirler.

Türkiye'de Devlet ile mahallî idareler arasındaki malî münasebetler, halen ampirik bir tarzda düzenlenmiş bulunmakta ve malî tevzin nizamı yönünden yetersiz bir karma isteme göre uygulanmaktadır.

İl Özel İdareleri, halen, giderlerini şu kaynaklardan karşılamaktadırlar:

#### A — Paylar:

- Akaryakıt istihsal vergisinden vilâyet payı. İthâl olunan akaryakıtlardan Gider Vergileri Fonunun Gereğince tahsil olunan İstihsal Vergisinin % 22 si il özel idarelerine, % 8 i belediyelere verilmektedir. Bu pay «müşterek fon» usulü ile ve İller Bankası vasıtasıyla dağıtılmaktadır. Dağıtım ölçüsü son sayımdaki nüfustur.

**B — Devlet Yardımları:**

Arızı bir gelir kaynağıdır.

**C — Öz Gelirler:**

- 1) Arazi Vergisi: % 3 ü Ziraat Bankasına verilmekte, % 3 de köy idareleri için İller Bankasına yatırılmaktadır.
- 2) Bina Vergisi: % 25 i belediyeye verilmektedir.
- 3) Bina Buhran Vergisi.
- 4) Resim ve Harçlar: Taşocakları resmi vs.
- 5) Patrimuvan geliri.
- 6) Sair gelirler.
- 7) İstikrazlar: Yetkili mercilerin izniyle alınabilir.

Görülüyor ki, bu idareler, gelirlerini aynı bir vergi sistemiyle bunun yanı başında çeşitli vergi ve harçlar hasılatından ayrılan paylarla temin etmektedirler. Bunlar içinde nispeten önemli olanlar, Bina ve Arazi vergileriyle Akaryakıt Vergisinden verilen paydır. Bu üçünün, İstanbul Vilâyetinin 27,9 milyon liraya balığ olan 1959 gelir bütçesi içindeki yekûnu 21 milyondur. Bu da, il özel idaresi bütçesinin % 70'ine tekabül etmektedir.

Şu hususu da derhal belirtmek icabeder ki, husule gelen teknik, ekonomik ve sosyal gelişmeler ve bu gelişmelerin bir neticesi olan, hizmetlerin merkezileştirilmesi cereyanı karşısında il özel idareleri artık fonksiyonlarını tamamlamış birer kuruluş haline gelmektedirler. Ciddî ve radikal bir idarî reform sonunda bu müesseselerin mevcudiyetlerini bugünkü hüviyetleri ile devam ettirebilmeleri zannımızca çok müşkül olacaktır. Halen dahi bu idarelerin bir yandan yetkileri azalmakta, diğer taraftan da gelir kaynakları gitgide kurumaktadır. Bu da, özel idarelerin Devlet teşkilâtı içinde ve rasyonel bir tarzda yeniden organize edilmesi zaruretini ortaya koymaktadır.

Mahallî idareler içinde asıl önemli yeri işgal eden belediyelerin gelir kaynakları ise şunlardır:

**A — Paylar:**

- 1) Gelir ve Kurumlar Vergilerinden belediye payı. (Tahsilâtın % 5 i).

- 2) Gümrük resmine munzam belediye payı. Tahsilâta eklenen munzam bir vergi olup nisbeti tahakkuk eden resmin % 15 dir.
- 3) Tekel maddeleri gelirinden belediye payı. (Tekel maddeleri safî gelirinin % 5 i).
- 4) Akaryakıt istihsâl vergisinden belediye payı: (İstihsâl vergisinin % 8 i).

Bu kategorideki gelirlerin tümü İller Bankasındaki fon'a yatırılır ve % 80 i belediyeler arasında dağıtılır. Bakiye % 20 ise İmâr ve İskân Bakanlığı emrinde Belediye Fonu olarak kalır.

- 5) Vilâyet gelirlerinden pay: (Bina Vergisinin % 25 i).

**B — Yatırımlar:**

- 1) Sübvansiyonlar.
- 2) Dotasyonlar.

**C — Öz Gelirler:**

- 1) Resimler (Tabelâ resmi vs.).
- 2) Şerefiye.
- 3) Harcamalara iştirak payları.
- 4) Ruhsat harçları.
- 5) Hizmet karşılığı harçlar ve ücretler.
- 6) İmtiyazlı şirketlerden alınan menfaat hisseleri.
- 7) Patrimuvan gelirleri.
- 8) Ticarî ve sınaî teşebbüslerden elde edilen gelirler.
- 9) Asker ailelerine yardım geliri.
- 10) Para cezaları.

**D — Olağanüstü Gelirler :**

- 1) İstikrazlar.

Köyler ise, malî ihtiyaçlarını, imece denilen bedenî mükellefiyetle tevzi mahiyette bir vergi olan salma ve bir kısım önemsiz resim ve harçlarla karşılamaktadırlar.

## S O N U Ç

İçinde bulunduğumuz devrin sosyal ve ekonomik alanlardaki gelişmeleri, amprik esaslara göre düzenlenmiş olan mahallî idareler maliyesinin, radikal bir reform anlayışı içinde yeniden tanzimini gerektirmekte idi.

Bu zaruretin meleketimizde de kendisini hissettirmesi üzerine, köklü bir reform hareketine girişilmiş ve halen Yasama Organına sevkedilmek üzere üç Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. Bunlar sırasıyla Belediye Vergi ve Harçları, Emlâk Vergisi ve Malî Tevzin Kanunları Tasarılarıdır.

Malî Tevzin Kanunu Tasarısında, mahallî idarelerin fiskal gelirlerini şu iki kaynaktan sağlıyacıkları belirtilmektedir:

- 1 — Özel Kanunları gereğince kendilerine tahsis edilen vergi, harç ve benzerleri,
- 2 — Malî Tevzin nizamı içinde, Genel Bütçeye giren Gelir Hasılatı toplamından ayrılarak mahallî idarelere verilen paylar.

Bu iki kaynaktan birincisine ait esaslar, Belediye Vergi ve Harçları Kanunu Tasarısı ile Emlâk Vergisi Kanun Tasarısında yeniden tanzim edilmişlerdir.

Malî Tevzin Kanun Tasarısında ise, toplu bölüşme esasının kabul edildiği ve halen carî olan muayyen vergilerden pay verme usulünün terkedildiği anlaşılmaktadır.

Tasarılar henüz kanunlaşmadığı ve tatbikattan elde edilecek sonuçlar da şimdiden tam olarak kestirilemeyeceği için, netice hakkında kesin bir hüküm vermek elbette ki mümkün değildir. Ancak, ne de olsa, mes'elenin metodik ve radikal bir reform anlayışı içinde ele alındığını ve önemli bir adım atıldığını söyleyebiliriz.

---

*Not:* İşbu etüdümüzün baskıya verilmesine takaddüm eden günlerde elimize geçen «1964 Malî Yılı Bütçe Tasarısına Ait Gerekçe» de, Malî Tevzin Kanunu tasarısının isminin «Bazı Kamu Gelirlerinin Paylaşılması Hakkında Kanun» olarak değiştirildiği görülmüştür. Bu itibarla, terminoloji konusundaki izahlar da bu hususun da gözönünde bulundurulması gerekmektedir.