

BU KİTAP

ALİ ALAYBEK

Östadımızın kendi özel kitabı olup kızı
Vicedan Hn. tarafından 16.07.2002 tarihinde
kütüphaneye armağan edilmiştir.

MALİYE BAKANLIĞI

MALİYE TETKİK KURULU NEŞRİYATI № 1961 - 109

MALİYE BAKANLIĞI
HESAP UZMANLIĞI KURULU
İST. GENEL KİTAPLIĞI

23200/97-2

Belediye Maliyesinin Reformu

ALİ ALAYBEK

Maliye Bakanlığı
Müşavir Hesap Uzmanı

Istanbul, Eylül 1959

Damga Matbaası
1961

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 islâha muhtaç olduğu bütün vüzuhu ile belirmiş olur.

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

Türk şehrinin iptidailik ve gerilikten kurtulması, şehir halkının artan türlü kolektif ihtiyaçlarının, yaşadığımız devrin standartlarına yaklaşan ölçülerde temin edilmesi, öbür yandan da şehirlerimizin, imarı ve yeniden tanzimi suretile, medenî ve modern bir şekil görünüş iktisap etmeleri, malî sahadaki islâhatın tahakkuku imkân ve derecesine bağlıdır.

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 evolusyon 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, şimdikiye 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 tarihi tekâmülünde görüldüğü gibi, iktisadî terakkî, şehirciliğin inkişafı ile daima aynı hızda 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 vâredir. 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 ilmi 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 alınmalıdır.

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 investismanlara 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, fiihakika 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 millileştirme 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 millileşeceğini, 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, millileştirilmesi varid olan başkaca bir mevzuu mevcut değildir. Yine etüdümüzün birinci kısmında izah ettiğimiz gibi, bazı Batı Devletleri şehir münakaşesini de millî plânda organize etmek suretile, mahallî faaliyet sahasının dışına çıkarmışlardır. Şehir içi tren ve deniz yollarile yapılan nakliyat zaten bu sistemin dışında kaldığı ve tramvay nakliyatı da gittikçe gerilediği cihetle, geriye kalan otobüs ve trolleybüs nakliyatının, şimdiki halde millileştirilmesinin lüzumlu ve faydalı olabileceği mülahaza edilemez.

Fevkalâde mahiyette olan hizmet ve faaliyetlere gelince, bunların başında büyük imar hareketlerle mesken inşaatı mevzuları gelir. Bizde imar faaliyeti, evvelce belirttiğimiz gibi, asırlarca ihmale uğramış olan şehirlerimizin yeniden tanzimi, hatta bazı hâllerde 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 vasıtalarile 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 vasıtalarile böyle muazzam bir işin altından kalkabilecekleri düşünülemez.

İmara muvazi olarak gelişen, imar faaliyet 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 "sıhhî ve ucuz ikamet" veyahut da kısaca "ucuz mesken" tâbirile ifade edebileceğimiz, şehir sakinlerinin büyük çoğunluğunu teşkil eden, mahdut gelirlî halkın, muayyen standartlara göre barınma ihtiyacını temine matuf tatbikatı, sosyal, iktisadî, malî ve politik cephelerile, 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. harflerile 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 hayatı ile yakından ilgili olan bu faaliyet ve hareketlere, mahdut ve mütevazî ölçülerde de olsa, katılmaları şüphesiz faydalı ve lüzumludur.

b - İdari reform:

Belediye masraf sisteminin ıslâhı mevzuunda, üzerinde durulması lâzımgelen diğer bir husus da "idari 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, mütehasıs 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 müsbet bir şekilde tahakkuku mümkün olduğu cihetle, bu reforma belediyelerden başlanması daha uygun bulunmaktadır. Diğer taraftan, bazı Devletlerde, belediye bütçe ve hesaplarının, Divanı Muhasabatın 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 mânâda idarî bir reforma ve produktivite yönünden devamlı bir muraka-

beye tâbi tutulmalarının ne derecede lüzumlu olduğunu izahtan vâres-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 münasabetler 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 ıslâhat ile, modern ve müsbet vergicilik devresine girmiş ve ileri bir ver-gi hukuku nizamı tesisine muvaffak olmuş bir memleketdir.

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 vücutte 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 tamamile 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, şimdiye kadar, geri, vüzuhsuz, insicamsız bir şekilde yaşamasına yol açmıştır. Bu görüşümüzün izahına geçmeden önce, mezkûr kanunun kuruluşuna bir göz atalım.

Belediye Gelirler Kanununun, bölüm itibarile, yapısı şöyledir:

I. Bölüm: Belediye vasıtasile tahsil edilmiyen gelirlere 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, temizletme ve aydınlatma resmî, hayvan kesim ücreti ve resmi 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 resmi, nakil vasıtaları numara resmi, iskele ve rıhtımlardan alınacak geçiş resmi, ilân ve reklâm resmî, ölçü ve tartı âletlerinden alınacak muayene ve damga resmi, kantar resmi, hayvan alım-satım resmi, tellâllık resmi, eğlence resmi, yer işgali resmi, akaryakıt resmi ilân.),

V. Bölüm: Tahsisli 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 getirilmişlerdir.

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 metreküpu, nakliyatta bilet bedeli üzerinden alınan ve bütün unsurları ve şartlarile 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 irtibatlandırabilir?

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 mu-terize 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 sigortasile iştigal eden şirketlere, yani kanunda ifade edildiği gibi, “yangın sigorta kumpanya ve şirketlerine” tesadüf edilmez. Sigorta şirketleri, umumiyetle çeşitli sigorta işlerle 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 aşîkârdır.

e - Vergi ve harçların çokluğu ve dağılımı:

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

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 muhavvel, 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 terekküp etmektedir.

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

Sarpilerden belediye resmi	500 lira
Süs köpekleri vergisi	8 500 ›
Oyun âetleri 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 edilmiş 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 iptidaî 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 randımanlı, 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. İlan 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 izaht 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 tereküp 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, şimdi ki belediye gelir sistemimizde, sübvansyonların, bazı fiskal kaynaklardan belediyelere muayyen paylar verilmesi şeklinde tatbik edildiği görülür. 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 safı 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 miktarlarına 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 kanalı ile işlemektedir.

Evvelce izah ettiğimiz gibi, belediyelerin münferit vergilerden pay almaları usulü, sübvansyon sisteminin eskimiş, amprık, 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 arzeder.

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 tabi 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 paylaşılmasındaki usule tabi olmaksızın, doğrudan doğruya belediyelere devredilir.

Bina vergisi, ileride izah edeceğimiz üzere, münhasıran belediyelere ait olması ve hiç bir suretle paylaşma mevzuu yapılmaması lâzımgelen 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, vuzuhsuz ve kıfayetsiz 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, mali 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, vasıtasız 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 vasıtasız 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 arızî gelirler bu malî kodun mevzuu dışında kalacaklardır. Ücretlerle vergi ve harç mahiyetinde olmayan gelirler, 1580 sayılı "Belediye Kanunu" nda yapılacak tadilat ile bir nizamaya 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 tatbikatine meşgul olan teşkilâtıdır.

Teklif ettiğimiz usul kabul edildiği takdirde, belediyelerin şimdiki vergi teşkilâtı lâğvedilecek, belediye vergilerinin tarh ve tahsiline müteallik muammelelerle uğraşmak üzere, maliye teşkilâtına bağlı yeni servisler ihdas olunacak ve belediyelere sadece idarî harçların tahsili 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 evaluasyonun 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 elile 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. Filhalka, 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 plâmnâ göre, belediyelere tefrik edilecek genel sübvansyon fonunun global tutarı tesbît 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 dâhil olmayacaktır. Bu suretle tesbit edilecek genel sübvansyon nisbeti meselâ % 10 olursa (Holanda'da tatbik edilen nisbet % 10,3 dür.), 5 milyara baliğ 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, havagazı, 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 arttırılması 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 hasılatından, hususî bir fon teşkil edilmeli ve bu fon da, muayyen esaslar dairesinde, ve istenirse, şimdi olduğu gibi, İller Bankası kanalıle 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, hükûmet tarafından organize ve finanse edilmelidir. Belediyeler, bu faaliyetlerin tamamile dışında kalmaları için, bunların idaresine ve malî imkânları nisbetinde de, finansmanına iştirak ettirilirlir.

Fikrimize göre, belediye finansının reformu, yukarıda arz ettiğimiz esaslar dairesinde, özel vergiler ve devlet sübvansyonlarına istinat eden, yeni bir malî nizam şeklinde tahakkuk ettirildiği 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 tesîs edilmiş olacaktır.

7 — Özel idareler meselesi:

Türkiyede, Napolyon devrinde kurulmuş olan üç kademeli (merkezî hükûmet, departman ve komün şeklindeki) idare sisteminden müphem 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 sanayiın terakkisi, masarifin intişarı, tohum ve hayvan cinslerinin islâhı, vergilerin taksim ve tâdili, 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 "ademi merkezîyet" 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 inkılâplar 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 Almanya'da, vilâyet kademesinde muhtar, rejyonal idareler mevcut olmamış ve hâlen de mevcut değildir.

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

Bunlardan birincisi, orta kademedeki idareleri (vilâyetleri), âme fonksiyonunun merkezîleşmesi hareketini gözönünde tutarak, yeniden 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 inisiyatifleriyle 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 cezrf 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 merkezîleşmesi 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 müşahede etmek kabildir. Filhakika zamanımızı 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 meclîs, 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 teca-vüz 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 terekküp 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. Çeltik 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 komünal 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, çeltik sulama harcı 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 iptidai, mevziî 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 mezcedilmek 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, ziraî karakter taşıyan ve bu mahiyeti ile ziraî kazançlardan alınacak gelir vergisi ile de ilgili olan bir mükellefiyettir.

Bilindiği gibi, ziraî 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 ziraî kazançlar, 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 vergisile irtibatı şu noktalarda tezahür etmektedir :

1. Sahip oldukları araziyi bizzat işleten ve gelir vergisi mükellefiyetinin şumulüne girecek olan büyük ve orta çiftçiler ödeyecekleri arazi vergisini, ziraî 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 arzetmektedir. Bu vergi bilhassa bu yönden ele alınacak, ıslâh 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 ıslâhı hususundaki görüşlerimizi, teferruata inmeksizin şu notlarda topluyabiliriz :

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 Vekâleti 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 islahı ve belediye vergisi olarak yeniden tesisi hususundaki fikir ve tekliflerimiz aşağıda arz edilmiştir.

a - Bina vergisinin tek vergi olarak yeniden tedvini:

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 belirtceğimiz 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 ‰ 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 vergisi ile ilgili olup hükümleri hâlen mer'iyette bulunan 17 kanun mevcuttur:

	<u>Kanun № sı</u>
1. Bina Vergi Kanunu (B. V. K.)	1837
2. Eski hükümlerin carî olduğu yerler hakkında 1302 tarihli emlâk nizamnamesi	
3. Gayrisafi 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 alakası kesilerek, belediye vergi ve harçları kanununun içinde, vazih 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 yoluile 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, müttekâmil 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 baliğ 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 safî irad alınır, hatta kabul edilen bazı hususî indirimlerle verginin kısmen şahsileştirilmesi yoluna gidildiği dahi görülür.

Bizde, bilindiği gibi, arazi vergisinde, servet değeri esası, bina vergisinde ise, safî 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 tamamile 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 muafı için müddet 10 yıla çıkarılmıştır. Bu suretle, bina vergisinin, kira blokajı dolayısıyla zaten düşmekte olan randımanı büsbütün daraltılmıştır.

Bina vergisi gibi reel bir mükellefiyette, muaflık veya istisna, prensip itibarile, ancak mahdud bir başlangıç devresine inhisar 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 spekülasyonundan muazzam kazançlar sağlandığı, diğer taraftan da mahallî idarelerin malî müzayaka içinde buldukları bir devrede tatbik edilmiş olmasının, filhalka 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 âmmeye idare ve müesseseleri arasında paylaşılması bahis mevzuu olmayacağı cihetle, % 100 ü belediyelere kalacaktır.

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

	<u>Akarlarda</u>	<u>Meskenlerde</u>
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 mütevakıf bulunduğu nazarı itibare alınırsa, akarlar hakkında % 20 nisbetini münasip bir vergileme ölçüsü olarak kabul etmek lâzımgelir.

a,
yi
1-

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

c
-
-
-
-
-
-
-
-

Mütevazi bir evin sahibi ile Rihs bir apartman veya villanın sahibi tarafından ödenecek vergi arasında, velevki reel bir vergi bahisi mevzuu olsun, nisbet bakımından bir farklılık gözetilmesini, bilhassa zamanımızda umumî vergi yükünün ağırlığı gözönünde tutulursa, içtimaî adaletin bir icabı saymak lâzımgelir. (Bu görüşten hareketle, meskenler hakkında, meselâ aşağıdaki şekilde, servet değeri translarına göre, müterakkî bir tarifemin 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 meskenler hakkında tek nisbet olarak	% 18

c - Genel tahrir ve kira blokağı meseleleri:

Bina vergisinin adilâne bir tarzda tatbik edilmesi ve veriminin matlub bir seviyeye yükseltilmesi, vergi mevzuunu teşkil eden kira değerinin, bizdeki tabiriile gayrisaffî iradın yeknesak ve gerçeğı uygun bir şekilde tesbit edilmesine mütevakıftır.

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

Gayrisaffî iradların, az evvel belirttiğimiz gibi, yeknesak ve gerçeğe 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 ölçüsünde, genel tahrirlere başlanmasını zarurî buluruz. Genel tahrirlerledir ki, bina vergisinin tatbikatında hâlen mevcut olan farklılıklar kaldırılacak, gayrisaffî irad

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

Şüphe yok ki, genel tahrirlerle müsteniden yeni değerlemelerin yapılması, çok güç olan bir iştir. Şunu da unutmamak lâzımdır ki, vergiyé 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 bağı olan bu iki meselelerin, hallinde, metodlu bir surette ve azimle hareket edilirse, mutlaka müsbet bir neticeye varılabilir.

Şunu da düşünmek lâzımdır ki, belediye finansının islâhı mevzuunda iki yoldan birini seçmek mecburiyetindeyiz. Ya bugünkü karışık, vuzuhsuz, kifayetsiz ve geri belediye gelirleri sistemini muhafaza edecek, hatta mevcut mükellefiyetlere zamlar yapmak suretile, bu sistemi daha da gerileteceğiz, ya da, zamanımızın şartlarına ve ilmî görüş ve temayüllerine uyarak, modern bir mahallî vergi sistemi yaratacağız.

Bütün güçlüklerine rağmen, ikinci ve müsbet yolu ihtiyar ettiğimiz 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 tahakkuk edebilir.

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

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

Bize gelince, bizde, musakkafat vergisi zamanında (1326 da) başarılan 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 mertebe azaltmak maksadıyla, 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, âzami kira hadlerini teşkil etmelidir.
 - b. Yeni kira değerlerine intibak için, 4 senelik bir intikali 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, aleltilak akarlar hakkında, intikal devresinden bir yıl sonra (yani 5. yılın başında) kira tahdidi tamamile kaldırılmalı, bu sahada serbest kira rejimine geçilmelidir.

Yukarıda, ana hatlarile arz ettiğimiz sistem sayesinde, 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 verilmişti.

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 ilkame edilmiştir.

Gelir vergisi reformu üzerinden 9 sene geçmiştir. Şimdi, belki aynı ehemmiyette olan, mahallî finansın reformu dâvasile 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, tesis 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 vergilerininin 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, yaşayamayacağını kabul etmek fazımdır.

İşletme vergisi fiilhakika, belediyelerin, hususile büyük şehir belediyelerininin muhtaç oldukları varidatın büyük bir kısmını tek başına sağlayan fiskal bir vasıtaadır. Meselâ Almanyadaki "Gewerbesteuer", bina ve arazi vergileri varidatının % 70 inden fazla hasılat sağlamakta, bu hasılat gelir vergisine nżaran % 45 e çıkmaktadır.

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

Görülüyor ki, modern bir mahallî finans sistemi bugünün şartları altında, işletme vergisi gibi, verimli bir kaynaktan müstağni kalmaz. 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 vergisininin istihsal vergisine inkilâbını icap ettirmiş olan sebepler, hiç şüphesiz yok ki, bu verginin mahallî satış vergisi şeklinde tatbikine asla müsait 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 Devletlerininin takip ettikleri yoldan giderek, işletme vergisini kabul ve tesis etmekten başka yapacağımız birşey kalmamaktadır.

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

Teklif ettiğimiz işletme vergisi sistemine, kazançları gelir ve kurumlar vergilerininin 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 sağlayan ve vasıtasız hiç bir vergiye tâbi bulunmayan geniş bir kütlenin şehrin umumî masraflarına iştirak ettirilmesini sağlamış olacaktır.

c - İşletme vergisi muzaaf mükellefiyet tesiri icra etmeyecektir.

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 etmeyecektir.

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 dağılık bir takım mükellefiyetlerin kalkmasına imkân verecektir.

İşletme vergisinin kabulü 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 bulunulan 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 terekkiüp eder:

a. Kurumlar 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 suretiyle 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 gayrisafi iradından düşük olamaz. İşyerinin işletme sahibine ait olması halinde, gerçek kira yerine gayrisafi 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 tarihi 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 — Gezginci esnaf vergisi :

Gezginci 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.

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

İşletme vergisinin kuruluşu ile ilgili olarak şu hususu da ehemmiyetle belirtmek isteriz ki, bu verginin, muhtelif matrah unsurlarına göre hesaplanması, ayrı ayrı mükellefiyetlerden terekküp 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 dolayısıfedir 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 değerlendirme 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 âmmeye 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 karınmasındaki, 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-

geri 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 âmme 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 kazancın, "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, Almanyada, 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 istimlâklar 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 spekülâsyon kazançları mükellefiyeti ile irtibatlandırılmasını,, ayrıca muayyen nisbetleri aşan değer artışlarına inhisar ettirilmesini ve eskiden Almanyada 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, fiilhakika tatbik kabiliyetinden geniş ölçüde mahrum ve bu yüzden modern vergi sistemlerinde pek yerı kalmamış olan nazari bir mükellefiyettir.

Bizde de, meselâ pek kesif bir imar faaliyeti içinde bulunan İstanbulda, 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 vechesi bulunduğu

nu
şir
et

şu

1
5

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 sebeble, sokağın, meydanın veya diğer tesislerin yüzüne çıkan gayrimenkullere inhisar ettirilmemeli, imardan faydalanan daha geniş sahalara “imar adalarına” teşmil olunmalıdır.
3. Muayyen mikdar 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 gözetmeyen 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

imtiyazlarile 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 doğrıyla 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 tarifesinin, 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, târifinin 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 suretiyle 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 itibarıyla, Belediye Gelirleri Kanununun hükümlerine intibak edemeyeceği esbabı mucibesile, projenin bu husustaki hükmü kaldırılmıştır.

Fikrimize göre, futbol müşterek bahisleri, hem mahiyeten, hem de sağhyacağı varidat itibarıyla; 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 görülür.

Futbol müşterek bahislerinin memleketin muhtelif yerlerinde ve muhtelif zamanlarda yapılan müsabakalara taallük etmesi itibarıyla, 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 tahsil 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 senede bir defa revizyona tabi tutularak yeniden tesbit olunacaktır.

Yukarıda anz 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 kolaylaştırır.

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 itibarile, 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 maksadile doğrudan doğruya veya bilvasıta yaptıkları masrafların hey'eti umumiyesini 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 hesaplarile 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 tamamıyla bu şekle göre tesis edilmesini muvafık bulmamakta, şimdilik bu verginin, aşağıdaki esaslar dairesinde islah edilmesinin daha uygun olacağını mütalâa etmekteyiz.

a - Hâlen olduğu gibi, reklâm vergisi muhtelif reklâm nevilerine göre alınmalı, ancak, bu mukellefiyet, gerek mevzu, gerek vergi ölçülerî bakımlarından, takdirlere 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'î bir varidat sağlıyan damga resmi ilga olunmalıdır.

III — İstanbul Maliyesinin islahı:

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 faaliyeti.

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 yüzde 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 imar 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,—

	Milyon lira
(1) Borçların müfredatı şöyledir :	
İstimplâk 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 kalemlerden 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 (istimlâk bedellerine), geri kalanı da muhtelif müesseselerden sağlanan kısa vâdeli istikrazlara taallük 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 istimlâk 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 taallük 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 tahkîl 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>Milvon 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 liradır. 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 toplayabiliriz :

I — Masraf cephesi :

1. İstanbul belediyesine, önemli masrafları istilzam eden yeni hizmetler tahmil etmemek,
2. Merkezîleşme 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 teçhiz 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, ilmi ve müsbet bir sisteme kavuşması, ancak, yukarıki esaslar dairesinde cezri 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 müta-lâa 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 ettüğümüzün ilk kısmında izah ettiğimiz gibi, yukarıki mâna ve şumuldeki amenajman politikası, gerek ileri Batı Devletlerinde, gerek Sövyet 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 alınmıyacak olursa, büyük Türk şehirleri, modern urbanizm, şehir ekonomisi ve şehir Maliyesi bakımından, 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 toplıyabiliriz:

1. İstanbulun nüfusu ölçsüz ve nisbetsiz bir surette artmaktadır.

İstanbul, bilindiği gibi, ötedenberi, taşradan nüfus çekmektedir. İptidaları bu durum, İstanbulun Hükümet merkezi olmasına atfedilir idi. Filhakika, İstanbul bu mevkiini kaybettikten sonra, yeni Hükümet merkezinin câzibesine kapılarak, taşradan gelenlerin akını kısmen Ankaraya intikal etmiş, bu suretle, İstanbula olan göç bir müddet duraklar gibi olmuştur. Fakat, bir yandan memleket nüfusunun süratle artması, öbür yandan da, iktisadî kalkınma hareketinin gelişmesi neticesinde, İstanbula 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 vücude getirilen çeşitli tesislerle İstanbul gittikçe büyüyen bir sanayi ve ticaret merkezi halini almaktadır.

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 ürbazizm, 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 toplıyabiliriz:

1. İstanbulun nüfusu ölçsüz ve nisbetsiz bir surette artmaktadır.

İstanbul, bilindiği gibi, ötedenberi, taşradan nüfus çekmektedir. İptidaları bu durum, İstanbulun Hükümet merkezi olmasına atfedilir idi. Filhakıka, İstanbul bu mevkiini kaybettikten sonra, yeni Hükümet merkezinin câzibesine kapılarak, taşradan gelenlerin akını kısmen Ankaraya intikal etmiş, bu suretle, İstanbula olan göç bir müddet duraklar gibi olmuştur. Fakat, bir yandan memleket nüfusunun süratle artması, öbür yandan da, iktisadî kalkınma hareketinin gelişmesi neticesinde, İstanbula 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 vücude getirilen çeşitli tesislerle İstanbul gittikçe büyüyen bir sanayi ve ticaret merkezi halini almaktadır.

3. Şehir alabildiğine genişlemekte ve şehrin kenar semtlerle muhitini 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 tehlikelerinden 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 beynelmîlî 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 mânâda bir turizm, kültür ve sanat merkezi olarak lâyük 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 mevki 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 teccüsleri 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 surti kat'iyede durdurulması ve şimdiden şehirde toplanmış olan fazla nüfusun başka şehirlere aktarılmasına vabestedir.

Daha evvel belirttiğimiz gibi, İstanbul'da her türlü sıhhi 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 manzarasıle 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 ilaç 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 suretlemdir ki, İstanbulu, iç kısımları ve banliyösile bir sanayi bölgesi olmaktan kurtarır, İstanbul'a 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 yönettileceği 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 mertebe 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 birleşemeyecek bir uzaklıkta ve tercihan sahilde olan orta ve küçük şehirlerden terekküp 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 gecekondü meselesini kat'i surette tasfiye etmek gibi, cezrî tedbirlere başvurulması iktiza eder.

Yalnız şehrin mimarisi, estetiği, sıhhatı 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 topluyabiliriz:

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 dahi, bu finansmanın ihtiyacı 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 kanallile 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 nafıa 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 Kararile 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 Hükümet 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 şartile, 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 idarî 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 umumiyede 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. Fîlhakika, 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 hatlarla arz edelim:

İ. K. B. İmar Vekâletine bağlı ve hükmî 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 kararile 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 terekküp 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 mali 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
Disponibiliteler (Kasa, Bankalar)	S e r m a y e
Alacaklar	Tahvilât borçları
Arsalar	Diğer uzun vâdeli borçlar
Diğer gayrimenkuller	Bankalar
Hazine ve Belediyenin mali 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'î 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.

Etlüdümüzün 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 fişkal 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 olabilir:

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 tarifesini, 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 kıyaslanamıyacak derecede, düşük olan nisbetini, iktisadî bakımdan menfi 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 fazlasıyla sağlamağa müsait bulunan seyyal fiskal kaynaklardır. Kaldı ki, vasıtalı vergiler varidatının arttırılmasında, sosyal ve ekonomik yönlerden, en az mahzurlu bulunan mevzular da keza tütün ve alkollü içkilere dir.

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 kategoriye 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 hasr ve tahsis olunması temin edilebilir.

Şüphesiz, teklif ettiğimiz fiskal tedbirler, daha önce, birden ve topluca 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 istimlâk 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, istimlâk 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 inşaatı gibi).

maktadır ve bu suretle değerlenen 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 âmme gelirlerindedir. Diğer taraftan, şehrin bu imkândan, gereği gibi faydalanmasile, 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 yaşıyan 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 geliştiiği ve mahallî Tasarruf Sandıklarına istinat eden komünal kredi sistemi teessüs etmediği cihetle, istikraz yolile finansman imkânları mahdut bulunmaktadır. İstanbul Belediyesinin şimdiye kadar, bu yolda giriştiiği 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 tahvil-lerin 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, emlak 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 tanınacak imtiyazların bu derecede genişletilmesine taraftar olmamakla beraber, Bankaca, satılacak arsalarda, 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'î 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, sağhyabileceği 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 vüruh 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 bihassa 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 sebeptendir 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 kolektivitelerle 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 mütehassıs 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 çözmeye imkân tasavvur edilebilir mi?

Etüdümüzün başındanberi açıklamağa çalıştığımız gibi, mahallî maliyemiz, bünyevî bir gerilik muvazenesizlik ve buhran içindedir. Bu

itibarla, 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 düşünöldüğü 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 ıleri 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 girmeğe 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.

Evvелce 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 tesirlerle, 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 taallûk 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 çergevesi 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'etmektir 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 müttekâmil 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 ilmî bakımından böyle "tahsisli bir mükellefiyet" tasavvur etmeğe imkân olmadığı gibi, hiç bir yabancı memlekette de bu tarzda bir verginin şimdiye kadar tatbik edildiği görülüş 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 edilmeyeceği 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 karşılayacak 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 dağıtım yolile finans edilmesinin, nazari 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 olmaz. Buna, nazarı mülâhazalardan sarfınazar, bir kelime ile, memleketimizin realitesi asla müsait değildir.

Şunu da unutmamak lâzımdır ki, muamele vergisi tecrübesine yeniden girildiği takdirde, sadece, bundan umulan netice istihsal edilmekle kalmıyacak, belki de, umumî vergi nizamımızın tahrip edilmesine 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 halledilemiyeceğini 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 kavuŐacağına ve âmme maliyemizin, bu yönden de daha ileri bir seviyeye eriŐeceđine inanmaktayız.