

İSTANBUL KENTİ BELEDİYE HİZMETLERİ VE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Berrak KURTULUŞ

Toplumlarda ekonomik kalkınmanın göstergesi halka götürülecek hizmet artışlarıdır. Bu hizmetlerin sunulması ise öncelikle genel idarenin, giderek yerel yönetim birimlerinin görevidir.

Türkiye’de yerel yönetim birimleri; İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köylerdir. En yaygın ve önemli birimlerin ise kent alanındaki hizmetler ile görevli Belediyeler olduklarını görmekteyiz.

Bu en yaygın ve önemli birimlerin sorunları incelenirken bir kent seçilebilirdi; İstanbul. Çünkü, İstanbul’da yaşanan hemen her şey daha küçük ölçülerde de olsa tüm kentlerde gözlenmektedir.

I. İSTANBUL BELEDİYESİNİN TARİHÇESİ

“...Paris Belediye Başkanı İstanbul Belediyesi Bütçesini sordu, söyledim:

— “Bu parayla hiçbirsey yapamazsınız”

Yanıtladım :

— Biz de zaten hiçbirsey yapmıyoruz!”

Ömer Faiz Efendi, 1867.

İstanbul’da batı ölçülerine göre belediye idaresine 1854 yılında geçilmiştir. O yıla dek “Kadılık”, başka bir deyişle, “Arap - İslâm” tipi belediye sistemi mevcuttu.

A. Arap-İslâm Tipi Belediye Sistemi:

Bu sistemde Kadılar hükümetçe belirli süreler için atanırlar, adli, idari ve bugün belediye zabıtalarmın baktığı işler ile maks-

mum fiyat belirlenmesi gibi görevleri üstlenirlerdi. Her Kadı'nın yanında "Muhtesip" veya "İhtisap Ağası" denilen bir belediye memuru bulunur ve ona da bağlı olarak 56 belediye zabıtası memuru çalışırdı. Bu memurlar, Kadı'nın verdiği cezaları halka ve esnafa uygulayan kişilerdiler.

Kadılık sisteminin hüküm sürdüğü dönemlerde, İstanbul 4 kadılığa (Asıl İstanbul, Eyüp, Üsküdar, Galata) ayrılmıştı. Asıl İstanbul Kadısı diğerlerinden büyük sayılır ve "İstanbul Efendisi" ismini alırdı¹.

Kadıların buldukları kazalar ayrıca nahiyelere, nahiyetler de mahallelere ayrılmış ve nahiyelerin başına Naip, mahallelerin başına İmamlar atanmıştı. Örneğin, salt İstanbul surları içinde 13 nahiye vardı.

Belediyelerden beklenen tüm hizmetler ise "Vakıf" denilen özel kurumlarca görülüyordu. Bu hizmetler şöyle özetlenebilir²:

1. Suların getirilmesi :

Bir kentin gereksinmesini karşılayacak miktarda suyu bireyler getirir ve dağıtırlardı. İstanbul'da kent merkezine 25 km. uzaklarda yapılmış olan bentlerden gelen sular bireylerin yaptırdıkları çeşmelerden içme suyu olarak dağıtıldı. Gerçekten eski İstanbul'dan günümüze kalan sayısız çeşme ve sebiller Türk Mimari Sanatı'nın olduğu kadar bireysel girişimlerin de örnekleri olarak gösterilebilir.

2. Sağlık işleri :

Bugünkü kamu sağlığı merkezleri olan dispanser, hastahane kurumlarının inşası ve hastalıkları önleyici önlemlerin alınması

- 1) Asıl İstanbul (Dersaadet), İstanbul'un surlar içinde kalan kısmıdır. Bilâdı Selâse ise Eyüp, Galata ve Üsküdar bölgelerini kapsar.
- 2) Kadılık Sistemi ve Vakıflar hakkında Osman Nuri Ergin'in şu eserlerinden yararlanılmıştır: **Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkışafı** (İstanbul: Cumhuriyet Gazete ve Matbaası, 1936), ss. 7-26 ve ss. 122 - 130. **Beledi Bilgiler** (İstanbul: Osmanbey Matbaası, 1939), ss. 41 - 57. **Cumhuriyet ve İstanbul Mahalli İdaresi** (İstanbul: Matbaacılık ve Neşriyat T.A.Ş., 1939), ss. 1-2.

yönündeki kararlar hükümete bağlı değildi, bireyler hastahanelerin karşısı olan bimarhaneleri yaptırırlar ve halk parasız tedavi edilirdi.

İstanbul Bimarhaneleri hakkında bilgileri Evliya Çelebi Seyahatnamesi'nde buluyoruz. Çelebi, Fatih Bimarhanesini anlatırken; bir başhekimi olduğunu belirtir ve "Gelip gidenlerden bir adam hasta olsa bimarhaneye götürüp ona hizmet eder, uygun ilâçlar verirler, canfes ve sırmalı kumaşlardan yatakları vardır. Hergün iki kez hastalara çeşit çeşit nefis yemekler verirler. Vakıfnamesinde de, eğer mutfakta keklik ve sülün kuşlarının eti bulunmazsa, bül-bül, serçe ve güvercin pişirip hastalara sunulur" der. Böylece sağlık hizmetlerinin ne denli düzenli yürütüldüğü anlaşılmaktadır³.

3. Vakıf mezarlıkları :

Kentlerin içinde ve dışında görülen mezarlıklar da vakıflara aitti. Zengin ve fakirlerin cenazeleri parasız gömülür ve her ölenin ardından mezarı başına selvi dikilirdi.

Ayrıca hayır sahiplerinin yaptırdıkları ve İstanbul'da sayısı 1.400'ü geçtiği görülen Camiler yanında, bir o kadar umumî tuvaletin yapıldığını görüyoruz. 1700 lerde İstanbul'a gelen bir Fransız turist Türkler'in bu işe verdiği önem övgüyle karşılamakta ve Fransa'da saraylarda ve tiyatrolarda olsun umumî tuvaletin bulunmadığını belirtmektedir.

4. Temizlik (tenzifat) işleri :

Günümüzde kent temizliğinin sağlanması için belediyeye bağlı bir örgüt vardır. Oysa Tanzimat'tan önce İstanbul'da böyle bir örgütün kurulduğunu görmüyoruz.

Halk ev ve dükkânlarının önünü süpürmek ve çıkan çöpleri denize dökmek veya döktürmek zorunda idi. Bu işin zorluğu karşısında, "Çöp Çıkaran" denilen ve para karşılığı çalışanlar türemişti. Ayrıca büyük meydanların temizlenmesinde Yeniçeri Ağaları, İslâm olmayanları angarya yoluyla çalıştırdırlardı. Bu durumun gide-

3) Mehmet Aksoy ve Server İskit, *Evliya Çelebi Seyahatnamesi'nden Seçmeler* (İstanbul : İskit Yayınevi, 1962), ss. 46 - 47.

rek sürdüğünü 1867 yılında İstanbul Şehremini (Belediye Başkanı) olan Ömer Faiz Efendi'nin Ruznâmesi'nden (Günlük) anlıyoruz⁴.

"... Paris Belediye Başkanı İstanbul sokaklarını nasıl suladığını sordu. Samimiyetle itiraf edeyim ki, Paris'i görünceye dek belediyelerin kent sokaklarını belirli zamanlarda sulamalarının aslı görevleri arasında olduğunu bilmiyordum. Hatta geldiğimiz ilk sabahın çok erken saatlerinde, tekerlekleri fazla gürültü yapmasın diye önlem alınmış, tek atlı arabalarla büyük caddelerin sulandığını gördüğüm zaman hayret etmişim. Bu arabalara konulmuş büyük fıçılardan iki tarafındaki hortumlardan fışkıran sularla caddeleri bir temiz yıkıyorlardı. Bu manzarayı görmeksizin Paris Belediye Başkanı'nın "İstanbul'un sokaklarını nasıl sularsınız?" sorusuna muhatap olsaydım, kimbilir ne yanıt verirdim? Sukûnetle karşılık verdim :

— Bizim İstanbul sokaklarını belediye olarak sulamamıza gerek yoktur. Çünkü sokaklarımız kendiliğinden sulanır.

Paris Belediye Başkanı hayret etmişti merakla sordu :

— "Çok enteresan... Bu görevi kim yerine getiriyor?"

Artık olan olmuştu. Gerçeği söylemek, fakat bu acı gerçeği pek anlamayacakları şekilde açıklamak gerekiyordu. Fütursuz ve tabii bir tavırla dedim ki :

— Efendim, bütün caddelerimiz ve sokaklarımız iki sıralı kahve, berber, bakkal, aşçı dükkânlarıyla doludur. Bakkal, örneğin peynir tenekesinin, zeytini içine bastığı fıçının, aşçı temizlediği sebzelerin, kahveci yıkadığı fincanların ve nargilelerin, berber traş öncesi ve sonrası kalan sularını sokağa döker. Bu sular içinde, örneğin berberlerdeki çoğu kez sabunludur. Bu sebeple bizim ayrıca koku giderici ve temizleyici madde kullanmamıza gerek de kalmaz."

Bu anlatım, Paris ve İstanbul'da temizlik hizmetlerinin ne denli farklı sunulduğunu göstermektedir.

4) Cemal Kutay, *Avrupa'da Sultan Aziz* (İstanbul, 1978), ss. 59-62.

5. Aydınlatma (tenvirat) işleri :

Petrol, havagazı ve elektriğin bulunmadığı devirlerde aydınlatma kolay olmayacaktı. Bu işe bir çözüm olarak yatsı namazından sonra herkesin fener taşımak zorunda bırakılmasını görüyoruz. Fenersiz dolaşanlar ise "Kol" denilen gezici zabıta memurlarınca karakola götürülürler, oradan da hamamcılara teslim edilirlerdi. Külhanı temizlemek, odun taşımak gibi pis işlerle sabaha dek uğraştırılan bu insanlar, sabahleyin evlerine dönmeleri için serbest bırakılırlardı. Halk arasında yerleşen deyimle, bu gibiler "Külhanbeyi" olarak anılırlardı.

6. Kaldırım ve kanalizasyon işleri :

İstanbul'da düzensizliği görülen işlerin en önemlileri de kaldırımların ve buna bağlı olarak kanalizasyon şebekesinin bulunmamasıydı. Ancak büyük camiler veya binaların inşaatı sırasında kanalizasyon sistemi sahile dek uzatılırdı. Bunun dışında mahallelere yarım metre yüksekliğinde "Atlama Taşları" dikilerek özellikle yağmur yağmasını izleyen günlerde yükselen sulardan geçiş sağlanabiliyordu.

B. Batı Tipi Belediye Sistemi:

Batı ölçülerine göre belediye idaresine geçilmesine neden olan etkenler yabancılardır. 1852 - 1853 yıllarında ve Kırım Savaşı sırasında İstanbul'a gelen İngiliz, Fransız, İtalyan subay ve askerleri gelişlerini izleyen yıllarda belediye hizmetlerinin özellikle temizlik, aydınlatma, yolların yapılması ve kanalizasyon şebekesi gibi ana belediye hizmetlerinin eksikliğini görerek yeni belediye örgütünün kurulmasına öncü olmuşlardır⁵.

5) Kadılık sisteminin bırakılışı incelenirken, Osman Nuri Ergin'in önceki bölümde belirtilen özgün eserleri yanında, ilgilenenler **Mecelle-i Umuru Belediye** adlı eserinin 1 ci cildinden de yararlanabilirler (İstanbul : Garayan Matbaası, 1919).

Ayrıca şu kaynakları gösterebiliriz : Ömer Celâl Sarc, Türkiye'de Komün Maliyesi, **Komün Bilgisinin Esas Meseleleri** içinde (İstanbul : Cumhuriyet Matbaası, 1936), ss. 122 - 127. A. Şeref Gözübüyük, **Türkiye'de Mahalli İdareler**, (Ankara Üniversitesi Basımevi, 1967), ss. 70 - 72.

1. Tek belediye teşkili denemesi :

İstanbul'da ilk kez bir belediye örgütü kurulmasına 1854 yılında geçilmiş, örgütün başında "Şehremini" denilen bir başkan ile "Şehir Meclisi" bulunması kararlaştırılmıştır. Oysa Şahremini'nin atanmasına ve kadılık sisteminin ortadan kalkmasına karşın, diğer personel ve şehir meclisi üyelerinin atanmasından vazgeçilerek "İntizamı Şehir Komisyonu" kurulması yoluna gidilmiştir. Bu komisyon İstanbul Belediyesi örgüt tasarısını hazırlamak ve kent idaresi hakkında tekliflerde bulunmak üzere üyelerinin çoğu yabancı olan kişilerden oluşuyordu. Komisyon bir süre çalıştıktan sonra kuruluşun iyi yapılmadığı ve görevlerinin ayrıntılı belirtilmediği gerekçesi ile yeni bir komisyon teşkil edilmesini önermiştir.

2. Altıncı Dairei Belediye :

Yeniden teşkil edilen komisyon bir belediye nizamnamesi hazırlayarak İstanbul'un belediye örgütü bakımından dairelere ayrılması esasını kabul etmiştir. Bunun üzerine Beyoğlu ve Galata bölgesinde 1858 yılında "Altıncı Dairei Belediye" örgütü kurulmuştur⁶.

Yeni kurulan belediye dairesinde atama yoluyla işbaşına getirilen ve "Daire Müdürü" denilen bir başkan ile "Dairei Belediye Meclisi" denen bir meclis bulunmaktaydı. Belediye meclisine "Müşavir" denilen yabancı uyruklu kimselerde katılıyordu.

Altıncı Dairei Belediye Meclisi müşavirlerinin de yardımıyla Padişah tarafından onaylanmış bir "Nizamı Umumî" hazırlamıştır⁷.

3. İstanbul Şehreminliği Örgütü :

Beyoğlu ve Galata bölgesinde kurulan dairenin zorunlu bazı hizmetleri başarıyla çözümlendiği söylenebilir. Dairenin kadastrosunu yaptırmak, azınlıkların mezarlıklarını kent dışına çıkartmak, Taksim ve Tepebaşı'nda birer bahçe yaptırmak, iki hastahane açılması bu hizmetler arasında sayılacaktır.

6) Altıncı Dairei Belediye Nizamı, I. Tertip Düstur, cilt II, s. 460.

7) Nizamı Umumî, I. Tertip Düstur, cilt II, s. 464.

Bu gelişmeler yeni dairelerin açılmasını da özendirmiş ve 1863 yılında çıkarılan "Dersaadet İdarei Belediye Nizamnamesi" ile belediye örgütünün tüm İstanbul'a yayılması kararlaştırılmıştır⁸.

Bu nizamname ile Şehreminliği örgütü kurulup İstanbul kenti 14 belediye dairesine ayrılmıştır. Yeni düzene göre her belediye dairesinin bir meclisi bulunacaktı ve meclis üyeleri halk tarafından iki yıl süre için seçilmekte ve her yıl üyelerinin yarısı yenilenmekte idi. Daire başkanı ise meclis üyeleri arasından hükümet tarafından atanıyordu.

Bütün belediye dairelerinin üstünde olan Şehreminliği örgütünün ise üç organı vardı; Şehremini, Şehremaneti Meclisi ve Cemiyeti Umumiye.

Şehremini ve başkanlık ettiği Şehremaneti Meclisi'nin üyeleri hükümet tarafından atanıyordu. Cemiyeti Umumiye'de ise Şehremini'nin başkanlığında belediye dairelerinin başkanları ve belediye daire meclislerinin kendi aralarında seçecekleri üçe üye bulunuyordu. Bu sistem daire sayılarının yirmiye çıkartılmasıyla II. Meşrutiyet dönemine dek devam etti. 1912 yılında ise belediye daireleri yerlerini Şehremaneti Dairesi'ne bağlı şubelere bıraktılar. Böylece 3 Nisan 1930 tarihli bugünkü Belediye Yasası kabul edildiğinde İstanbul dokuz şubeye ayrılmış bulunuyordu.

8) I. Tertip Düstur, cilt II, s. 450.

II. İSTANBUL KENTİNİN ÖZELLİKLERİ VE BELEDİYE HİZMETLERİ

"... the cities are the criterion of the level of development of a country."

Ali Çankaya⁹

"Wir leben auf dem Grunde einer stinkenden Kloake."

S. Woods ve J. Pfeufer, 1968.

Gelişmekte olan ülkelerde, köylerden kente akın, bir başka deyişle, kentleşme oranı çok yüksektir. Türkiye'de de II. Dünya Savaşını izleyen yıllarda kentlere akın başlamış, giderek artan bir ivme ile devam etmiş ve dengeli olmayan yayılma —özellikle büyük kentler için— yeni sorunları da getirmiştir. Bu sorunlar veri iken Türkiye'deki kentleşmeyi kalkınmanın bir göstergesi olarak yorumlamamız doğru olamaz.

Gerçekten Tablo I incelendiğinde 1971 yılında toplam nüfus % 296 oranında artarken, kentli nüfusun % 510 oranında arttığı görülmektedir. Kentli nüfusun toplam nüfusa olan oranı ise, aynı dönemde % 24,2 den % 41,8'e yükselmiştir.

9) **The Growth of Cities and the Role of Local Administration The Role of Local Government in National Development** içinde (Ankara : Central Treaty Organization, 1965), s. 139.

TABLO I

Türkiye'de Nüfus Artışı (Toplam, Kentli ve Köylü)¹⁰
(1927 - 1975)

Yıllar	Toplam Nüfus		Kentli Nüfus		Köylü Nüfus		Top. Nüf. % Kentli Nüf.
	1927	100	1927	100	1927	100	
1927	13.648.270	100	3.305.879	100	10.342.391	100	24,2
1935	16.138.018	118	3.802.642	115	12.355.376	120	23,5
1940	17.820.950	131	4.346.249	131	13.474.701	130	24,4
1945	18.790.174	138	4.684.102	142	14.103.072	136	24,9
1950	20.947.188	153	5.244.137	159	15.702.851	152	25,0
1955	24.064.763	176	6.927.343	210	17.137.420	166	28,8
1960	27.754.820	203	8.859.731	268	18.895.089	183	31,9
1965	31.391.421	230	10.805.817	327	20.585.604	199	34,4
1970	35.605.176	246	13.691.101	414	21.914.075	212	38,5
1975	40.347.719	296	16.869.068	510	23.478.651	227	41,8

Kaynak : Tablo İstatistik Yıllığı, 1975 ve 1975 Nüfus Sayımı verilerine dayanılarak oluşturulmuştur.

Giderek artışın devam edeceği ve 1990 yılında kentli nüfusun, bugünkü düzeyinin üç katını aşarken, toplam nüfusa oranının % 68,2'e yükseleceği ve 56 milyonluk toplam nüfusun 38 milyonundan fazlasının 410 kentte yaşayacağı tahmin edilmektedir.

TABLO II

Türkiye'nin Tahmini Nüfusu : ('000)
(1980 - 1990)

Yıllar	Top. Nüf.	Kent. Nüf.	%	Köy. Nüf.	%	Kent Sayısı
1980	44.910	22.240	49,5	22.670	50,5	333
1985	50.307	29.168	58,0	21.139	42,0	377
1990	56.053	38.230	68,2	17.823	31,8	410

Kaynak : DPT.

10) Tablonun hazırlanmasında, kentli (il ve ilçe merkezleri) ve köylü (bucak ve köy nüfusu) nüfusun belirlenmesinde İstatistik Gen. Müd. nün esas aldığı ayırımı dayandırılmıştır.

Ayrıca Türkiye'de kentler nüfusu içinde büyük kentlere düşen pay da, artmaktadır.

TABLO III

Türkiye'de Nüfus Gruplarına Göre Kentli Nüfus Toplamları

Nüfus Grupları	1955	1960	1965	1970	1975
100.001 -	2.434.166	3.362.475	4.708.676	6.738.479	9.264.947
50.001 - 100.000	763.138	1.222.719	1.116.529	1.358.618	1.897.444
25.001 - 50.000	902.216	997.422	1.420.000	1.916.548	2.283.946
20.001 - 25.000	252.216	475.539	607.533	278.973	590.689
Diğer	2.575.607	2.801.576	2.953.079	2.398.483	2.283.946
Genel Toplam	6.927.343	8.859.731	10.805.817	13.691.101	16.706.528

Kaynak : Devlet İstatistik Yıllığı, 1975 ve 1975 Nüfus Sayımı Verileri.

1975 yılında nüfusu 100.000 in üzerinde olan büyük kentler (large cities) nüfusunun toplam kentler nüfusuna oranı % 45,6 dır. Yine aynı grup içinde nüfusu 500.000'i aşan İstanbul, Ankara, İzmir, Adana ve Bursa metropol kentleridir¹¹.

11) Metropol kentleri için standart nüfus belirlenmemiş olmakla beraber, nüfusu 500.000'i aşan kentleri Weiker'in ayırımını esas alarak metropol olarak nitelendiriyoruz. Walter F. Weiker, **Decentralizing Government in Modernizing Nations: Growth Center Potential of Turkish Provincial Cities** (London: Sage Publications, 1972), s. 11.

TABLO IV
Metropoller ve Nüfus Yoğunlukları

İL.	1955		1960		1965		1970		1975	
	N	Y	N	Y	N	Y	N	Y	N	Y
A.	628.505	66	760.803	44	902.712	52	1.085.377	56	1.234.735	67
AN.	1.120.864	65	1.321.380	43	1.644.302	53	2.041.658	64	2.572.562	81
B.	598.896	53	693.694	63	755.504	66	847.834	77	960.034	87
İ.	1.533.622	274	1.832.092	329	2.293.823	401	3.019.032	528	3.864.493	675
İZ.	968.411	74	1.063.490	38	1.234.667	103	1.427.173	112	1.660.529	130

N: Nüfus

Y: Yoğunluk

İL: İller

A: Adana

AN: Ankara

B: Bursa

İ: İstanbul

İZ: İzmir

Kaynak: Devlet İstatistik Yıllığı, 1975.

Nüfusun ve nüfus yoğunluğunun hızla arttığı bu metropoller içerisinde İstanbul en belirgin paradigmadır¹².

Metropolleri diğer kentlerden ayıran özellikler Peter Hall'ın öznel sınırlandırmasıyla şunlardır¹³:

— İlkin, politik güçlerin merkezidirler; bu ulusal olduğunca uluslararası boyutlarda da geçerlidir. Devletle ilgili kuruluşları, İşçi Sendikaları, İşveren Birlikleri gibi organizasyonları barındırırlar.

— Ticarî işlevleri yüksektir. Ülke ithalat ve ihracatının yönlendirildiği, kara ve demiryollarının düğümlendiği bölgelerdir. Metropollerin parçaları olarak uluslararası havaalanlarını da sayabiliriz: Orly, Kennedy, Sheremetyevo... Finansal kurumların, sigorta şirketlerinin bulunuşu da ticarî işlevlerinin gereğidir.

— Ticarî ve devletle ilgili kurumların *raison d'être* olmaları yanında, büyük hastaneler, üniversiteler, gazete idareleri, mahkemeler sayılacaktır. Büyük alışveriş, kültür, sanat merkezleri ve tarihî eserlerin toplanması turizm hareketlerinin de yoğun olması sonucunu doğurmaktadır.

— Elit sınıf metropollerde oturur ve beraberinde lüks yaşantıyı getirir. Opera, tiyatro salonları, lüks restoranlar, gece kulüpleri bu yaşantının göstergesidir.

12) 1967 yılında Toronto Belediyesince yapılan çalışmalarda dünyadaki metropoller belirlenmiştir. Bazıları; Avrupa'dan, Londra, Paris, Madrid, Budapeşte, Moskova, Atina ve İstanbul; Asya'dan Bangkok, Calcuta, Karachi, Tokyo; Afrika'dan Kahire, Johannesburg, İbadan; Amerika'dan New York, Mexico City, Rio de Janeiro, Buenos Aires; Avustralya'dan Sydney; Kanada'dan da Toronto, Montreal'dir. Ursula K. Hicks, **Büyük Şehir İdaresinin Finansmanı**; Çevirenler: A. Nəmli, Y. Öncel ve İ. Önder (İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1968), ss. 1-2.

13) Peter Hall; metropolleri ilk kez 1915 yılında Patrick Geddes tarafından kullanılan deyimle "Dünya Kentleri" olarak nitelendirmektedir.

The World Cities (London: World University Library, 1966), ss. 7-8.

Eş anlı olarak düalist bir yapı da gösterirler, bu yapının gereği sefalet ve refah yanyanadır¹⁴. Her gonenç (prosperity) ve gelişim sefaletle gölgelenir¹⁵.

Diğer taraftan metropollerde yoğun sanayileşme ulaşım zorluğu yanında çevre kirlenmesi (pollution) şeklindeki dış maliyetleri de (external costs) beraberinde getirmektedir¹⁶.

Yapısal özellikleri özetlenmeğe çalışılan metropollerde, genel olarak kentlerde belediyelerce sunulacak hizmetler ise 3 ana gruba ayrılabilir :

- A. Kamusal malların üretimi
- B. Ekonomik hizmetler
- C. Diğer hizmetler

A. Kamusal Malların Üretimi:

Devletin en önemli işlevlerinden olan kamusal malların üretimi yerel yönetime geçildiğinde belediyelere aktarılmaktadır.

Kamusal mallar deyimi ile (public utilities, versorgungsbetriebe, services publiques) ortaklaşa tüketimleri halinde birim maliyetle-

- 14) Nathan Glazer, New York City : A Paradigm for Urban Economics Everywhere **Readings in Economics** içinde, derleyen : Paul A. Samuelson (New York : Mc Graw Hill Co., Seventh Edition, 1973), s. 275.
- 15) James Tobin, On Improving the Economic Status of the Negro, **Readings in Economics** içinde, s. 266.
- 16) Dış maliyetlerle firmanın sebep olduğu, fakat tazmin edip maliyetlerine katmadığı durumlar kastedilmektedir. Havaalanı çevresinde oturanların gürültüden etkilenmeleri tipik bir örnek olarak verilebilir. Bu tür maliyetleri özellikle büyük kentlerde oturanlar üslenirler. Ayrıntılı bilgi için aşağıdaki kaynaklar incelenebilir :

Kenan Bulutoğlu, **Kamu Ekonomisine Giriş** (İstanbul : Sermet Matbaası, 2. Bası, 1977).

R.A. Musgrave ve P.B. Musgrave, **Public Finance in Theory and Practice** (Mc Graw - Hill Kagakusha Co., Second Edition, 1976).

H.G. Vander Tak, **Economic Analysis of Projects**, World Bank, 1973.

rin düştüğü bu nedenle her bir konut birimi için piyasada ayrı ayrı sağlanmasının israfına sebep olduğu hizmetler kastedilmektedir. Bu tür hizmetler arasında toplu taşın, temizlik, aydınlatma, yangından koruma hizmetleri sayılabilir.

Maliyetleri düşürmek ve minimum hizmet talep etmeyenlerin yaratabilecekleri dış zararları ortadan kaldırmak için bu gibi kent içi hizmetler topluluk adına belediyeler tarafından yapılmaktadır¹⁷.

Özellikle kırsal kesimden göçlerle nüfus artış hızının çok yükseldiği metropollerde bu tür hizmetlerin sunulması zorlaşmaktadır. Örneğin 1927 yılında 794.444 olan İstanbul nüfusu giderek üç milyonu aşarken yine aynı yıl 1945 olan nüfus yoğunluğu 1975 yılında 675'e yükselmiştir.

TABLO V

İstanbul Nüfusu ve Nüfus Yoğunluğu

Yıllar	Nüfus		Yoğunluk
	1927	100	
1927	794.444	100	145
1935	883.414	111	159
1940	991.237	125	178
1945	1.074.091	135	200
1950	1.166.478	147	219
1955	1.533.822	193	274
1960	1.882.092	237	329
1965	2.293.823	289	401
1970	3.019.032	380	528
1975	3.864.493	487	675

Kaynak: Devlet İstatistik Yıllığı, 1975.

- 17) Hizmet talep etmeyenlerin yaratabilecekleri dış zararlar ile komşuluktan doğan zararlar kastedilmektedir. Örnek olarak "Paklama Faaliyetleri" verilebilir: Komşulardan bir ya da birkaçının çöp ve lâğım konusuna önem vermemesi, sokağa çöp dökmesi, pis suları akıtması, çöp ve sularını yok eden öteki komşuların bu çabalarının verimsiz kalmasına sebep olur. Mahalle temizlik yapmayan aileler sebebiyle gene pis olur ve kokular her tarafa yayılır. Herkesin kendi evinin önünü süpürmesi halinde bütün mahallenin temiz olacağı doğrudur. Ancak birkaç ev halkı buna uymazsa bütün mahalle pis olur ve süpürenler de işi bırakarak başka yere göç eder. Sonuçta bu ve benzer hizmetler belediyece yapılmaktadır. Bu konudaki özetleme için: Kenan Bulutoğlu, op. cit., ss. 315 - 317.

1975 den ileriye yönelik tahminlerde İstanbul nüfusunun 2000 yılında 8.619.000'a ve artış trendinin gelecek 20 yıl içinde % 213'e ulaşacağı saptanmaktadır.

TABLO VI
İstanbul'un Tahmini Nüfusu
(1980 - 2000)

Yıllar	Nüfus (000)	Artış Trendi 1980 = 100
1980	4.053	100
1985	4.894	121
1990	5.910	146
1955	7.137	176
2000	8.619	213

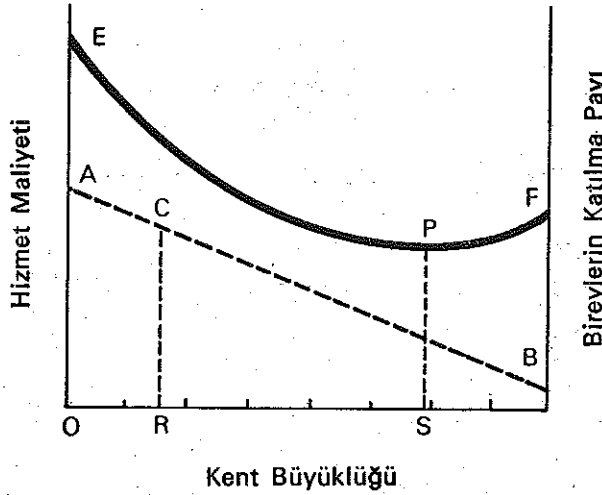
Kaynak: Sabiha Güzel, 2000 Yılında Türkiye ve İstanbul Nüfusuna Ait Projeksiyon, 2000 Yılında İstanbul içinde (İ.T.Ü. Mimarlık Fak. Şehircilik Ens. 6 cı Danışma Kurulu Toplantısı Bildirileri, 1975), ss. 270 - 271.

İstanbul'daki aşırı kentleşmenin (over - urbanization) bir diğer görünümü de belediye hizmetlerine olan talep artışıdır ve kıvam (optimum) aşıldıktan sonra maliyetler yükselmeğe başlarken, bireylerin hizmet giderlerine katılım payı da azalmaktadır¹⁸.

18) Bu konudaki genelleme için; Walter Isard, *Methods of Regional Analysis, An Introduction to Regional Science* (Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press, 1960), s. 258.

ŞEKİL I

Kıvam Kent Büyüklüğü



Şekil I de yatay eksende kent büyüklüğü, dikey yönde ise birim maliyetler ve bireylerin hizmet giderlerine katılımları gösterilmektedir. EF eğrisinde kent büyüklüğü ile birim maliyetler arasındaki ilişki belirlenirken P noktasına ulaşılır, bu noktadan sonra kentin büyümesi maliyetleri yükseltir. P noktasından indirilen dikmenin yatay ekseni kestiği S noktası ise kıvam kent büyüklüğünü vermektedir (OS).

Bireylerin katılım payı olarak nitelenen AB eğrisi zamanla orantılı olarak azalan eğimlidir ve katılmalar ile kent büyüklüğü arasında denge, C noktasının belirlediği OR alanından başlamakta, OS büyüklüğü aşıldıktan sonra belediye hizmetlerinde etkinlik yitirmektedir.

İstanbul'da belediye hizmetlerinin aksaması kıvam noktasının aşıldığının göstergesidir ve Belediye maliyet artışı yanında bireylerin hizmet giderlerine katılım payının azalması ile karşı karşıyadır.

B. Ekonomik Hizmetler:

Köyden kente akın ile birlikte kamu mallarına olan talep artışı ile eş anlamlı olarak gıda mallarına olan talep de artmaktadır. Belediyeler de temel gıda malları fiyat artışlarını yavaşlatıcı ve fiyatların her yörede eşitliğini sağlayıcı önlemleri almakla görevlidirler.

Temel gıda malları; ekmek, yaş meyva ve sebze ile ettir. Ekmek fiyatlarının belirlenmesi belediyelere düşmektedir. Türkiye'de belirlenmiş ekmek fiyatı fırıncılar açısından veri olsa da, tek tek satılan ekmeklerde gram kontrolünün olanaksızlığı belirlenen fiyatın altında standart olmaması sonucunu doğurmakta, bu nedenle denetimin halka bırakılması önerilmektedir. Örneğin Fransa'da olduğu gibi ekmeğin kilo ile satılması denetimi kolaylaştırıcı bir yol olabilir¹⁹.

Ekmek dışında kalan temel gıda mallarından yaş meyva ve sebzelerin koordinatörlüğü de yasalarla belediyelere verilmiştir²⁰.

İstanbul'da bir merkez hali vardır ve belediye üretici bölgelerden hale gelen yaş meyva ve sebzeler üzerinde satış anma dek düzenleyici rol oynar. Daha sonra manav, belediyenin belirlediği fiyatın faturası ile birlikte sebze ve meyveyi halden alır. Kent büyüklüğünün getirdiği sorun ise bu noktada başlamaktadır, çünkü oluşan fiyatı denetleme olanağı yoktur. Özellikle Bebek, Etiler, Şişli, Nişantaşı gibi rantı fazla olan bölgelerde fiyatlar çok yükselir²¹.

19) Öztekin Tosun, Cumhuriyet'in 50. Yılında İstanbul'un İdarî Sorunları Semineri içinde, (İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1973), ss. 193 - 194.

20) Toptan Hallerinin İdaresi Hakkında Kanun, No. 80, Kabul Tarihi 19.9.1960 ve buna dayanılarak hazırlanan talimatname.

21) Rantın yüksekliği bu bölgelerdeki dikey yoğunluğu (çok katlı apartmanlara geçişi) arttırmakta, yeni gelenler de gelir standartları yüksek olan kişiler olduklarından fiyatları sormamaktadırlar.

Sanayileşmenin öncül evrelerinde C. Clark'ın "kent merkezinden uzaklığa göre yoğunlukta negatif üstel azalma" genellemesi, merkezdeki yoğunluk eğiliminin (density gradient) yüksek olacağı kabulünü gerektirir. Bunun temel gıda malları fiyatlarına etkisi merkezindeki yüksek talepten kaynaklanan

Son olarak değinilecek hizmetlerden biri de et fiyatlarının yükselmesini önleyici hizmetlerdir. İstanbul Belediyesince 1970 yılında yapılan incelemelere göre et fiyatlarının sun'u olarak yükseldiği sonucuna ve kentin belirli yörelerinde belediyelerin et tanzim satışı büyük firmalar aracılığı ile gerçekleştirmesi kararlaştırılmıştır. Burada ucuzluğu sağlayıcı faktör; et dağıtımının yapıldığı "pay mahalli" denilen yerdeki komisyonculardan değil de doğrudan üreticilerden et alınarak satışa gidilmesidir²².

Kanımızca İstanbul kentinde temel gıda mallarındaki fiyat artış hızını düşürücü faktör geniş tabanlı tüketim kooperatiflerinin ve büyük mağazaların (super market) yaygınlaşmasıdır.

C. Diğer Hizmetler:

Belediye Yasası belediyeyi "beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medenî ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef bir tüzel kişi" olarak tanımlamıştır. Yukarıda sayılanlar dışında bu ereğe yönelik tüm hizmetleri belediyeler sunmakla görevlidirler. Sağlık, eğitim, imar, turizm hizmetleri ve tüm hizmetlerin kentin gecekondü bölgelerine de yayılması bunlar arasında sayılabilir. Sonraki bölümde bu hizmetlerin sunulmasında karşılaşılan sorunlar incelenecektir²³.

pozitif üstel fiyat artışlarıdır ve giderek ortalama fiyatlar yükselmiştir. C. Clark'm genelleştirici cümlesi için bakınız: Gündüz Atalık, Metropoliten Plânlama Metodolojisi, 2000 Yılında İstanbul içinde, ss. 78 - 79.

22) Orhan Ergüder, "50. Yıl...", ss. 181 - 182.

23) Genel olarak komünler ve hizmetlerinin ayrı ayrı incelenmesi için şu iki kaynak gösterilebilir: G. Kessler, Komün Politikası, İstanbul, 1950. E. Reuter, Komün Bilgisi, (Ankara: Yeni Cezaevi Matbaası, 1940).

III. HİZMETLERİN SUNULMASINDA KARŞILAŞILAN SORUNLAR

"Gelirlerinin Yetersizliği Sebebiyle Torino Belediyesi Laskaris Sarayını Satıyor!"

(gazete başlıklarından, İtalya, 1978)

"Sanki Devlet Baba elinde para dilenen şapkasıyla belediye başkanını kapısında görmekten gizli bir haz duyar."

Gigorgio Stefani, 1974.

A. Mali Sorunlar:

Belediyelerin gerekli hizmetleri sunabilmeleri için gelirleri ve giderleri arasında denklik sağlanabilmesi şarttır. Diğer bir deyişle gelirleri, giderleri ile eş anlı olarak artabilmelidir.

1. Belediyelerin Giderleri :

Belediyelerin giderleri, yasalarla belediyelere verilmiş olan zorunlu ve isteğe bağlı görevlerin yapılabilmesi için, belediye bütçesi ile verilen yetki sınırı içinde belediye gelirlerinden harcanan paralardır²⁴.

Belediyelerin giderleri toplam olarak aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

TABLO VII
Gider Bütçeleri
Giderler

Yıllar	(Milyon (TL))	Endeks
1972	4.305.5	100
1973	5.247.4	122
1974	7.149.2	166
1975	9.449.6	220
1976	12.275.5	285

Kaynak : İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, "Mahalli İdarelerle İlgili İstatistikî Bilgiler", 1976.

24) İ.H. Ülkmen, Mahalli İdareler Maliyesi (Ankara : S.B.F. Yayını, 1960), s. 346.

1972 - 1976 yıllarında belediyelerin giderleri % 285 oranında artmıştır. İstanbul Belediyesi'nin giderleri ise 1935 yılında 9.849.458 lira iken 1974 yılı sonunda 1.069.122.290 liraya yükselmiştir.

TABLO VIII
İstanbul Belediyesi Giderleri

Yıllar	Giderler
1935	9.349.458
1940	14.705.462
1945	19.056.293
1950	47.704.217
1955	108.302.077
1960	306.901.428
1965	306.948.078
1970	526.232.953
1974	1.069.122.290
1977 (*)	3.903.033.547

(*) Bütçe tahmini.

Kaynak: İstanbul Belediyesi'nin ilgili yıllar gelir ve gider kesin hesapları (Kesin hesaplar en son 1974 yılında yayınlanmıştır. Bu yıldan sonraki veriler Hesap İşleri Müdürlüğü kayıtlarından sağlanmıştır).

İstanbul Belediyesi'nin giderleri açısından en önemli sorunu cari giderlerinin, cari gider kalemleri içinde de personel giderlerinin gittikçe artmasıdır.

TABLO IX
İstanbul Belediyesi Cari Giderleri İle
Personel Giderlerinin Seyri

Yıllar	Cari Giderler	Personel Gid	Per. Gir. Cari Gid. %
1965	191.099.839	141.910.888	74,2
1966	222.140.923	159.519.108	71,8
1967	243.195.974	175.720.706	72,2
1968	267.562.307	200.029.336	74,7
1969	294.693.076	219.193.448	74,3
1970	345.891.112	265.425.492	76,7
1971	426.892.979	342.167.748	80,1
1972	470.787.684	371.211.261	78,8
1973	569.644.351	467.332.039	82,0
1974	766.244.008	619.501.511	80,8

Kaynak: İstanbul Belediyesi ilgili yıllar gelir ve gider kesin hesapları.

Ayrıca, İstanbul Belediyesi 1977 yılı bütçe tahmini dökümü aşağıda verilmiştir.

TABLO X

İstanbul Belediyesi 1977 Yılı Bütçesinde Giderlerin Dökümü

Bütçe Toplamı	% 100	3.903.033.547
Toplam içinde; Carî Gid.	% 50	1.941.718.806
Yatırım Gid.	% 26	1.025.549.500
Ser. ve Trans. Gid.	% 24	935.765.151

Belediye Yasasının 117 nci maddesi gereğince personel giderlerinin toplam giderlerinin % 30 unu geçmemesi gerekmektedir. Oysa bu oran % 41'e, carî giderler içinde 1.577.377.345 lira tutan personel giderlerinin oranı ise % 81'e yükselmiştir. Bu yükselişlerin nedeni toplu sözleşmelerdir ve ücretler siyasî destek görerek kentteki ortalama ücret düzeyinin üstüne bile çıkabilirken, kamusal malların fiyatları yükseltilememektedir²⁵. Personel giderlerinin bu ölçüde artışı, giderek belediyeyi maaş ve ücretlerin ödenmesinde aciz bırakmaktadır.

2. Belediyelerin Gelirleri :

Anayasamızın 116 nci maddesinde "bu idarelere (belediyeler ve diğer yerel yönetim birimlerine) görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı" belirtilmiş olmasına karşın belediyelerin gelirlerinin yeterli olmadığını görmekteyiz.

Kuşkusuz, az gelişmiş bir ülkede salt belediyelerin değil, merkezi hükümetin de gelirleri gereksemelere oranla yetersizdir. Ancak biz burada bu mutlak anlamdaki yetersizliğe değil, tüm kamu gelirlerinin çeşitli idareler arasındaki dağılımına ve bundan belediyelere düşen payın oransal yetersizliğine değiniyoruz. Öyle zannediyoruz ki, belediye gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payı arttıkça —ki bu en çok belli bir sımira değin olabilir— memleketin toplam kaynakları daha rasyonel kullanılmış olacaktır²⁶.

- 25) Haydar Kazgan, "Büyük Kent Belediyelerinin Bunalımları", Milliyet Gazetesi, 18.12.1975.
 26) Fehmi Yavuz, **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi** (Ankara Üniversitesi Basımevi, 1966), s. 103.

TABLO XI

Genel Bütçe ve Belediyeler Gelirlerinin Karşılaştırılması

Yıllar	Genel Bütçe Milyon TL	Belediyeler Milyon TL	%
1972	46.317.0	4.300.5	9,2
1973	57.854.1	5.247.4	9,0
1974	69.462.8	7.149.2	10,3
1975	104.036.9	9.449.6	9,0
1976	141.924.2	12.275.5	8,7

Kaynak : Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü Bütçe Gelirleri Yıllığı, 1976, s. 102.

Yukarıdaki tabloda 1972-1976 yılları arasında genel bütçe ve belediye gelirleri ele alındığında en yüksek oran % 10,3 olmaktadır.

Batı ülkelerinde bu oran % 40 dolayındadır ve hizmetlerin belediyelerce yeterli ve etkin bir biçimde görülmesini sağlamaktadır. Örneğin Almanya'da 1925 tarihli bir malî denkleştirme kanununun "Reich, federe devletlere ve mahalli idarelere karşılığı olan gelir kaynaklarını tahsis etmeden yeni hizmetler yükleyemez" hükmünü getirdiğini görüyoruz²⁷.

Türkiye'de belediye gelirlerini düzenleyen yasa 1948 yılında yürürlüğe giren 5237 sayılı Belediye Gelirli Yasası olup belediyelere tahsis edilen gelirler kökenleri bakımından iki büyük kategoriye ayrılırlar.

— Devlet ve illere ait vergi ve resimlerden belediyelere ayrılan paylar ve yardımlar. Bunlar devlet ve illerce tahakkuk ve tahsil edilen vergi ve resimlerden yasal oranlar dahilinde ayrılan ve belediyelere dağıtılan gelirlerdir. Bunlar üzerinde belediyelerin herhangi bir müdahale yetkisi yoktur. Yardımlar ise, ilgili idarelerin bütçelerine konmak suretiyle belediyelere intikal etmektedir.

27) Ruşen Keleş, Belediye Gelirleri Açısından Merkezî ve Mahallî İdare İlişkileri, Belediye Gelirleri Semineri içinde (Ankara : Ay-yıldız Matbaası, 1972), s. 14.

— Belediyelerin öz kaynakları diyebileceğimiz gelirler ki, bunların tahakkuk ve tahsili doğrudan doğruya belediyelere aittir. Bu gelirler arasında vergi, resim, harç, şerefiye gibi zorlamaya dayanan gelirleri, belediyelerin mallarından, işletmelerinden, belediye para cezalarından elde edilen gelirleri, belediyelerce sunulan hizmetlerden alınan ücretleri saymak olasıdır²⁸.

İstanbul Belediyesi'nin de gelirleri bu kaynaklardan doğmaktadır. Belediyenin 1935 yılında 9.898.853 lira olan gelirleri 1977 yılında 3.903.033.547 liraya ulaşmıştır.

TABLO XII

İstanbul Belediyesinin Gelirleri

Yıllar	Gelirler
1935	9.898.853
1940	16.209.795
1945	33.673.760
1950	49.678.830
1955	128.650.763
1960	279.777.886
1965	292.712.302
1970	424.664.796
1974	792.269.061
1976	1.063.204.823
1977 (*)	3.903.033.547

(*) Bütçe tahmini.

Kaynak: İstanbul Belediyesi ilgili yıllar gelir ve gider kesin hesapları.

Salt, bu görsel yükselişi yorumlarken 1935 yılından günümüze dek toptan eşya fiyat endekslerinin en aşağı belediye gelirlerindeki artış oranlarında yükseldiğini düşünmemiz gerekmektedir. Diğer taraftan İstanbul kentindeki nüfus artışının belediye hizmetlerinden yararlanan kişileri arttırdığı da açıktır. Bunun sonucunda yapılan belediye giderlerinden kişi başına, yılda 150 lira gibi çok düşük bir pay ayrılmaktadır.

28) A. Şeref Gözübüyük, op. cit., s. 66.

İstanbul Belediyesi'nin gelirlerinin genel trendi incelendikten sonra kaynaklara ait verilere geçilebilir :

a. Devlet ve illere ait vergi ve resimlerden belediyelere ayrılan paylar :

1948 de çıkarılan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Yasası'nın bir özelliği belediye gelirlerini devlet gelirlerine dayalı bir hale getirmeye önemli ve yeni bir adım atmış olmasıdır²⁹.

Burada oran esası getirildiğinden, devlet gelirleri ile belediyelere giden paylar eş anlı olarak belirlenecektir. Bu oranlar aşağıda verilmektedir :

— Gelir vergisinden	% 5
— Kurumlar vergisinden	% 5
— Tekel safi hasılatından	% 5
— Akaryakıt istihsal vergisi	% 8
— Gümrük vergilerinden	% 15
— Motorlu kara taşıtları vergisi ile cezalarından	% 25

Bu kaynakların ilk beşinden belediyeler ortak fonu için % 20 ayrılarak İller Bankası'na yatırılır ve fondan nüfusu 500.000 den az olan belediyeler yararlanırlar. Geriye kalan % 80 ler ise tüm belediyeler arasında nüfusa göre dağıtılır (İstanbul Belediye'sinin nüfusa göre payı 1/6 oranındadır).

Belediye Gelirleri Yasası'na göre tekel safi hasılatından % 5, akaryakıt istihsal vergisinden % 8 oranında dağıtılması gereken ve İstanbul Belediyesi gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturan paylar genel bütçe aracılığı ile sınırlandırılmaktadır. Gerçekten Tablo XIII incelendiğinde İstanbul Belediyesi'nin tekel maddeleri istihsal vergisinden elde ettiği gelirlerin düzenli olmadığı görülmektedir.

29) Fehmi Yavuz, op. cit., ss. 103 - 104.

TABLO XIII

İstanbul Belediyesi'nin Tekel Maddeleri İstihsal Vergisinden Aldığı Pay

Yıllar	Tahmini	Tahsil Ed.
1933	20.000	26.830
1935	25.000	42.920
1940	47.000	60.658
1945	115.000	83.250
1950	440.000	503.951
1955	1.250.000	1.053.923
1960	3.600.000	3.204.224
1965	3.000.000	2.626.613
1970	2.000.000	522.370
1974	900.000	569.430
1976	3.000.000	3.764.308

Kaynak : Belediyenin ilgili yıllar gelir ve gider kesin hesapları.

Benzer durum akaryakıt istihsal vergisinde de söz konusudur. 1970 yılında tüm belediyelere ayrılması gerekenin ancak % 6,8 için ayrıldığını Tablo XIV de görmekteyiz :

TABLO XIV

Akaryakıt İstihsal Vergisinden Belediyelere Ayrılması Gereken Paylar

Yıllar	Bütçedeki Tahmini Gelir (Milyar)	Bütçedeki Ay. Gereken (Milyon)	Fiilen Ayrılan (Milyon)	%
1968	1.550	124	14	11,3
1969	2.100	168	6	3,6
1970	2.590	207	14	6,8

Kaynak : Ruşen Keleş, Belediye Gelirleri Semineri içinde, s. 23.

Kuşkusuz bu sonuçtan en çok nüfusa göre belediye gelirlerinden pay alan İstanbul Belediyesi zararlı çıkmaktadır³⁰.

30) Benzer durum motorlu kara taşıtları vergisi ve cezalarından alınan paylarda da söz konusudur.

TABLO XV

İstanbul Belediyesinin Akaryakıt İstihsal Vergisinden
Aldığı Pay (*)

Yıllar	Tahmini	Tahsil Edilen
1933	750.000	680.294
1935	680.000	754.711
1940	860.000	635.532
1945	801.000	884.310
1950	1.450.000	1.700.304
1955	1.900.000	1.422.031
1960	1.800.000	1.275.951
1965	3.500.000	1.567.252
1970	1.500.000	1.360.494
1973	2.500.000	1.340.000
1974	2.000.000	696.671
1976	3.000.000	4.592.898

(*) 1952 yılından itibaren Yol Vergisinin yerine Akaryakıt İstihsal Vergisi getirilmiştir.

Kaynak : İstanbul Belediyesi kesin hesapları.

b. Emlâk vergisinden belediye payı :

Belediyelerin gelir kaynaklarının önemli bir kısmını, emlâk vergisinden alınan pay oluşturmaktadır. 1972 yılında yürürlüğe giren Emlâk Vergisi Kanunu ile il sınırları içinde bina, arsa ve arazilerden toplanan vergilerin % 45'i o il belediyesine aktarılmaktadır³¹⁾.

Daha önce bina ve arazi vergisi adıyla İl Özel İdarelerince toplanan emlâk vergisinin idaresi de giderek Maliye Bakanlığına geçmiştir.

31) 1319 sayılı Emlâk Vergisi Kanunu 1446 sayılı kanun ile değişik mad. 2.

TABLO XVI

İstanbul Belediyesinin Emlâk Vergisinden
Elde Ettiği Gelirler

Yıllar	Emlâk Vergisinden Belediye Payı	Belediye Gelirleri İçindeki %
1935	393.472	3,9
1940	482.868	2,9
1945	346.132	1,0
1950	1.100.000	2,2
1955	2.046.117	1,6
1960	4.600.097	1,6
1965	8.394.161	2,8
1970	24.414.860	5,5
1974	157.430.488	19,8
1976	185.000.000	17,4
1977	460.989.568	11,8

Kaynak : İstanbul Belediyesi Kesin Hesapları.

Bina ve arazi vergisinin (güderak emlak vergisinin) İstanbul Belediyesi gelirleri içinde önemli bir yeri bulunmazken, 1974 yılında oranın % 19,8'e yükseldiğini yukarıdaki tablo göstermektedir (1977 yılında emlak vergisi gelirinin yükselmesi beş yılda bir beyanın yenilenmesindedir, buna karşın belediye gelirleri içindeki oranı artmamıştır).

Burada önemli bir noktaya değinmek gerekir : Emlak vergisi mülk sahiplerinin kendi beyan ettikleri değerler üzerinden tarh edilmektedir. Verginin veriminin yükselebilmesi için bu beyanların gerçekliğinin bir an önce denetlenip piyasa rayetine çıkarılması ve bildirilmemiş emlakın yoklama ile vergi kapsamına alınması gerekir. Emlak vergisi daireleri bu işlemi yapmakta geciktikleri için, büyük kent belediyeleri bu kaynaktan elde edebileceklerinden çok daha az gelir almaktadırlar³².

c. Belediyelerin kendi gelirleri :

Belediyeler, gelirlerinin bir bölümünü de kendi "donmuş" kaynaklarından sağlamaktadırlar. 5237 sayılı Belediye Gelirleri Yasası-

32) Kenan Bulutoğlu, **Türk Vergi Sistemi** (İstanbul: Fakülteler Matbaası, 5. Bası, 1976), s. 594.

nm yürürlüğe girdiği 1948 yılında kabul edilen tarifeler bugün de aynen geçerli olduğundan, bu kaynakları "donmuş" olarak nitelemekteyiz. Kaldı ki bunların bir kısmı da Anayasa Mahkemesince iptal edilerek bazı hizmetlerin bedelsiz sunulması sonucu doğmuştur.

İstanbul Belediyesi'nin kendi gelirleri şöyle gruplandırılabilir :

aa. Değerleme resmi :

Belediye Gelirleri Yasası'nın 16 cı maddesinde değerlendirme resmi hükme bağlanmıştır: "kamulaştırma sebebi ile sokağın veya belde bahçelerinin veya meydan veyahut yeşil alanın yüzüne çıkmak veya sokağa yüzü artmakla veyahut rıhtımlar, küçük limanlar, parklar, spor sahaları, vapur iskeleleri tesis ve inşaa veyahut yüzünde bulunduğu yolların genişlemesi ile değerleri artan gayrimenkullerden takdir edilecek olan, eski rayiç değeri ile yeni rayiç değeri arasındaki farkın yarısı değerlendirme resmidir."

Burada "kamulaştırma sebebi ile ... değerleri artan gayrimenkuller" sözkonusudur. Bilindiği gibi bazen bir haber, bir karar, bir yasa, v.b., bir mahallenin, bir semtin, bütün bir kent, ya da ilçenin taşınmaz mallarını değerlendirir. Bu biçim bir değer dalgasının geçmesine İngilizler Floating Value diyorlar³³.

Bu yönlü değer artışları öncelikle İstanbul için gerçek iken; kamulaştırma gerekliliğinin konması önemli bir sınırlamadır. İstanbul Belediyesiince 1950-1976 yıllarında alınan değerlendirme resmini gösteren Tablo XVI, bu kaynağın toplam belediye gelirleri içindeki payının düşük olduğunu göstermektedir :

TABLO XVII

Değerleme Resmi

Yıllar	Tahmini	Tahsilât
1950	70.000	14.400
1955	40.000	52.429
1960	1.100.000	1.313.775
1965	2.000.000	889.787
1970	3.000.000	1.392.828
1974	2.000.000	3.683.412
1976	3.000.000	4.960.121

Kaynak : İstanbul Belediyesi Kesin Hesapları.

33) Fehmi Yavuz, op. eit., s. 107.

bb. İştirak payları :

Burada, belediyelerin yol, kanalizasyon şebekesi gibi altyapı yatırımlarının karşılanması için yapmaları gereken giderlere halkın katılması sözkonusudur. Oysa, gider ile alınan bedel arasında bir denge olmaması, bu hizmetlerin yeterince yapılmaması sonucunu doğurmaktadır. Örneğin; Belediye Gelirleri Yasası'nın 13 ü maddesinde "...lâğımların yeniden yapılmasında ve ıslağında en çok 30 cm çapındaki boru ve kanalın yapılması için harcanan paranın 1/3'ü yolun kenarında bulunan yapı ve arsa sahiplerinden alınır" denmektedir.

Günümüzde 30 cm çapındaki kanalların kullanılması rasyonel değildir, özellikle caddelerde kanalların genişliğinin bu rakamın birkaç katı olduğu düşünülürse, belediyelerin bu kaynaktan sağladığı fonların yetersiz olduğu ortaya çıkar. Kaldı ki, ana kanalların maliyetlerinin bunların geçtiği yollardaki binalara yüklenmesi ve diğer binaların bunun dışında bırakılması haksızlık yaratabilir; çünkü bunların kapasitesi tali kanallara dolayısıyla, ana kanalın bulunduğu sokak dışındaki binalara da hizmet etmektedir. Bununla beraber, 30 cm. den kalın olan boruları tümüyle ana kanal saymak ve ona bağlanmış kanallardan hiç katılma payı almamak haksızlıktır³⁴.

Ayrıca kentlerde yolların 15 metreyi aşan genişliklerin bina sahiplerine yarar sağlamadığı, daha çok uluslararası, kentlerarası trafikçe kullanıldığı kabulü yapılmış olmaktadır. Bu kabulün gerçekleşmesi yoktur. Sokak genişliği 15 yerine 20 metre olursa, bu sokaka cephe veren binaların rantı daha da yükselir. Kaldı ki, otomobil sahipliği yaygınlaştığında, geniş sokakların park yeri sağlamak bakımından da dar sokaklara kıyasla tartışmasız bir üstünlüğü vardır; bunun da kira değerine yansımaları normaldir³⁵.

İstanbul'da; 1973 lerde yapılan etüdler neticesinde toplam seyahatin 1.250.000 dolayında olduğu görülmektedir. 1995 lerde ise bu seyahat sayısı 4.000.000'e yükselmekte. Araç türüne göre dağılım, toplu ulaşım ve özel araçlara göre dağıtımlar şöyle olmakta;

34) Kenan Bulutoğlu, loc. cit., s. 603.

35) İbid., s. 602.

1973 lerde özel araba ile taşınan kişilerin sayısı, toplam seyahatlerin % 10 unu teşkil etmekte, % 90'ı ise toplu ulaşım sistemleri olmakta, 1955 lerde ise bu oran % 30 - % 70 şeklinde, özel araç ile seyahat yönünde artmaktadır³⁶.

Buna karşın o geniş sokakların otomobil sahiplerine sundukları park olanakları, onlardan pay alınmaksızın, belediyelerin giderleri ile karşılanmaktadır.

cc. Belediye emlakının satış ve kira gelirleri:

Belediyelerin sahip oldukları taşınmaz malları üzerinde edinim hakları vardır. Bu hak, diğer belediye gelirlerinin yetersizliği sebebiyle taşınmaz malların satışı biçiminde kullanılmaktadır.

Oysa bir süre sonra değerler artarken, artan değerden belediyeler yararlanamamakta ve kentsel yatırımlar için yapılması gereken istimlâklere çok yüksek bedeller ödemek zorunluğu doğmaktadır. Ayrıca bazı belediyeler yol ve meydan genişletmek gibi faaliyetler dolayısıyla istimlâk ettikleri ihtiyaçtan fazla yerleri parselleterek yüksek fiyatlarla satmayı imar faaliyetlerinin finansmanı için bir vasıta ve kaynak olarak düşünmüşlerse de bunun uzun vadede umulan sonucu sağlayamayacağı anlaşılmalıdır. Zira bu hareketleri ile bizzat belediyeler arsa fiyatlarının yükselmesine sebep olmakta ve gelecekte ödemeleri gerekecek olan istimlâk bedellerinin yükselmesi gibi bir sonucu elleriyle bazırlamaktadır³⁷.

İstanbul kentinin sorunları karşısında, belediyenin taşınmaz mallarının satılması yerine, bu sorunları çözümleyici hem de gelir sağlayıcı bir yol seçilmesi gerekmektedir. Örnek olarak otopark binalarının belediye arsaları üzerine inşaatının kent içi ulaşımında akışkanlık getireceği gösterilebilir. Karaköy'de hizmete açılan otopark binası belediyeye gelir sağlarken bölgedeki ulaşımı da düzenlemektedir.

36) Doğan Soylu, Şehirsel Ulaşım, 2000 Yılında İstanbul içinde, s. 36.

37) Fehmi Yavuz, Belediyelerin Mali İdaresi Hakkında Anket Raporu (Ankara: Sevinç Matbaası, 1962), s. 74.

dd. Akaryakıt resmi:

Belediye sınırları içinde istihlâk edilmek üzere satılan petrolün kilosundan 1, benzin ve müstakları ile baküre ve mazotun kilosundan 2 kuruşu geçmemek üzere istihlâk resmi alınır. (BGY. mad. 30).

İstanbul Belediyesi'nin bu kaynaktan sağlayacağı gelirin —tüketim fazla olduğundan— yüksek olacağı düşünülürse de, Danıştay'ın “akaryakıt vergisini alma yetkisi, salt tüketime gitmek üzere satışın yapıldığı yer belediyesine özgüdür” yönündeki bir İçtihadî Birleştirme Kararı ile bu kaynaktan yararlanılamamaktadır. Giderek İstanbul'da tüketilen akaryakıtın vergisi satışın yapıldığı Mersin ve İzmit Belediyelerince toplanmaktadır³⁸.

ee. Diğer gelirler:

Belediyelerin diğer gelirleri arasında yapı ruhsat ve denetleme harcı, yer işgal resmi gibi 1948 de düzenlenen tarifelere göre toplanan gelirleri vardır. Bu gelirlerin kapsamını “Yasal Sorunlar” bölümünde incelemek istiyoruz.

Diğer taraftan, belediye gelirlerinin yetersizliği verilirken, Anayasa Mahkemesi kararıyla bazı gelir kaynakları da iptal edilmiştir. Bunların en önemlilerinden biri “Liman İşgal Resmidir”. İlgili hüküm şöyledir:

“Belediye içindeki limanlarda boş veya yüklü olarak durup, denizi veyahut göl ve nehirleri işgal eden veyahut depo ve sair surette kullanılan büyük küçük deniz nakil vasıtalarından belediye meclisince düzenlenecek tarifeye göre resim almır.” (BGY., m. 19)

Bu hüküm 17/10/1968 tarihinden geçerli olmak üzere Anayasa Mahkemesince 18/4/1968 tarih ve 964/54, 968/12 sayılı kararlarla iptal edilmiş bulunmaktadır.

Anayasa Mahkemesinin iptal kararı almasının dayanağı resmin maksimum haddinin belirlenmemiş olmasıdır. Bu konuda İçişleri Bakanlığınca Valiliklere gönderilen bir yazıda şöyle denilmektedir: (.../2/1949 ve 622 - 407 - 2125).

38) Özetleme için bakınız: Kenan Bulutoğlu, loc. cit., s. 596. Danıştay'ın İçt. Bir. Kararı da 4.4.1970 tarihli (E.965/39, K. 970/1).

"A. Gidış ve dönüş seferlerinde 20-30 iskeleye uğramak zorunda bulunan gemilerden her sefer için tahsili istenen resimlerin yıllık tutarının bir işletme için çok yüksek olacağı ve düzenli posta seferleri yapan gemilerin uğrağı olan iskelelerdeki belediyelerden bazılarının, bu gemiler tevekkulları esnasında sarf ve istihlak ettikleri malzemenin parasını karşılayacak gelir sağlayamadıkları halde, bu gelirin çok üstünde işgal resmî tahsil etmeleri gözönünde alınarak belediyelerce istenilen resimlerin ton başına belirli miktarlar üzerinden gemilerle taşınan malların sahiplerine yükletilme zorunda kalınacağı bildirilmektedir ki bu da hayat pahalılığının artmasına sebep olacaktır.

...Belediyelerin bu resme ait tarifelerin tanziminde gelir temininden başka yörenin iş hacmini gözönüne alarak ve vapurların kâr ve zararını ve sonuçta Deniz Ticaretinin gelişmesi gereğini de gözönünde tutmaları ve resmin vapurların sefer sayısına, tonlâtosuna ve iş hacmine göre ayarlanarak yüksek resim alınmaması gerekir.

B. Bazı belediyelerin ise yabancı gemiler aleyhine ayırım yaptıkları anlaşılmaktadır. Uluslar arasındaki taammüllere ve devletin akdettiği ticaret anlaşmalarına aykırı olan ve yabancı devlet sularında sefer yapan gemilerimiz hakkında da misli ile mukabele yol açacak mahiyette bulunan bu gibi tefriklerin kaldırılması gereklidir."

Yukardaki uygulanış biçimiyle; vergide ödeme gücü ve eşitlik ilkelerine aykırı olan bu resmin iptali gerekmiştir. Oysa kaldırılması öncelikle İstanbul olmak üzere, tüm liman kenti belediyeleri için önemli bir gelir kaybıdır.

Anayasa Mahkemesince iptal edilen resimlerden başka³⁹, emlak vergisi kanunu yürürlüğe konunca yasal dayanağını yitirmiş temizleme ve aydınlatma (çöp - fener) resmi vardır. 1972 yılında bina ve arazi vergisinin kaldırılışı ile bu verginin atfı yaptığı vergi değeri (gayri safi irat) takdiri de artık yürürlükten kalkmıştır ve 1972 den sonra yapılan temizleme ve aydınlatma hizmetleri halka bedelsiz sunulmaktadır⁴⁰.

39) İptal edilen resmin diğeri de Levha ve İlân resmidir.

40) Kenan Bulutoğlu, ibid., s. 607.

İstanbul Belediyesi, örneğin Hilton Oteli için günde 2,5 -3 ton çöp kaldırma karşılığında 30.000 liradan fazla harcama yapmasına karşın, bedel alamamaktadır⁴¹.

1977 yılı İstanbul Belediye bütçesinde - temizlik işlerini gören personelin maaş ve ücret giderleri dışında - salt temizlik faaliyetleri için 31.215.730 lira ayrılmıştır.

TABLO XVIII

İstanbul Belediyesi Temizlik Hizmetleri Giderleri

Taşıt işletme, onarma giderleri	27.500.000
Araç gereç alımları ve giderleri	1.630.730
Hayvan alımları giderleri	310.000
Umumî tuvaletler genel giderleri	20.000
Temizlik hizmetleri, diğer giderler	255.000
Çöp imha tesisleri giderleri	1.500.000
TOPLAM	31.215.730

B. Belediyeler ve Kredi:

Belediyelerin olağanüstü gelirleri ise İller Bankasından alınan kredilerdir. Bankaca gelirleri 5.000.000 Eradan yukarı olan belediyelere, gelirin en çok % 15'i ile 5 yılda karşılayacakları miktarlarda kredi verilir. Belediyeler, aldıkları kredi için faiz ödemek ve teminat göstermek zorundadırlar.

Diğer taraftan belediye gelirleri içinde Devlet Yardımları çok düşük orandadır.

İstanbul Belediyesine yapılan devlet yardımlarının payı, 1965 yılında % 3,4 iken giderek azalmıştır ve 1969 yılından beri yardım yapılmamaktadır.

41) 1965 yılında; temizlik ve aydınlatma resmi alınırken bile Haşim İşcan, temizlik giderinin, bu kaynaktan elde edilen gelirin 120 katı olduğunu söylemiştir. Cumhuriyet Gazetesi, 2.8.1965.

TABLO XIX

Devlet Yardımları

Yıllar	Tahsis Ed.	Tahsil Ed.	Top. Gid. %
1965	15.000.000	10.311.703	3,4
1966	15.000.000	7.013.297	2,1
1967	5.000.000	3.725.000	1,0
1968	900.000	1.000.000	0,2

Kaynak : İstanbul Belediyesi Kesin Hesapları.

C. Yasal Sorunlar:

Belediyelerin göre ve yetkilerini düzenleyen yasaların eski olmaları getirdikleri hükümlerin ve cezaların yetersizliği sonucunu doğurmaktadır. Bu yetersizlik, belediye hizmetlerinin yükünü artırırken, etkinliği de azaltmaktadır. İlgili yasalardaki maddeleri ayrı ayrı ele alarak etkinliğin ne ölçüde azaldığını incelemek istiyoruz :

— 5237 sayılı Belediye Gelirleri Yasasının 28 ci maddesi ile “İşgaliye Resmî” getirilmiştir. Bu maddeye göre;

“A. Her yerin pazar kurulan günlerinde ve panayırarda meydan, mezat mahalleri ve iskele yerlerini işgal eden satıcılardan; B. Yol, meydan, pazar, iskele, köprü, nehirler gibi umuma ait yerlerden ve denizlerden bir kısmının gelip geçme ihtiyacını taziyik etmeyecek surette ve geçici olarak herhangi bir ameliye için işgal eden ve kullananlardan işgal resmi alınır.” Bu resmin tutarı metrekare için 25 kuruştur (Asker ailelerine yardımı öngören yasayla % 50 yükseltilerek 37,5 kuruş olmuştur.).

Günümüzde, bu maddeye göre belirli bir dükkana kira ödemeksizin pazarlarda satış yapmanın aylık maliyeti 15 metrekarelik bir tezgah için 170 lira gibi düşük bir giderdir.

Aynı şekilde; inşaat yaptırınların inşaat malzemelerini kaldırımlara giderek yola yığmalarının ulaşım aksaması nedeni ile yaratacağı dış kayıplar, verilecek cezalar yanında çok yüksektir. Bu konuda İstanbul eski Belediye Başkan Yardımcısı Orhan Ergüder’in başından geçen bir olayı aktarıyoruz:⁴²

42) Orhan Ergüder ve Tandoğan Sainer, **Belediyeler Ceza Mevzuatı** (İstanbul : Şedele Matbaası, 1972), ss. 2-3.

“... 1970 yılı yaz aylarından bir Pazar günü idi. Özel arabamla Kadıköy Moda semtinde bir dostumu ziyarete gittim. Belirli sokağa geldiğim zaman 9 metre genişliğindeki yolun inşaat malzemeleri ile kapatılmış olduğunu gördüm, korna çaldım, aldran olmadı. İndim, önüme gelen işçiye inşaat sahibini sordum, önce arabaya sonra bana baktı, tekrar harcı karıştırmağa başladı. İmar Yasasına, Belediye Yasasına ve Belediye Gelirleri Yasasına aykırı 5-6 suç işleniyordu. Biraz sonra sahibi geldi, inşaat yaptığımı söyledi. Mal sahibi müteahhit imiş, İmar Yasasını ve diğer yasaları en aşağı benim kadar biliyordu. Sınırlendiğimi görünce : “Anladım beyefendi, sınırlenme çok çok ceza yazarsın, yaz cezayı, parayı yatırırım” dedi. Yatıracağı para, ceza olarak işgaliye sebebiyle metrekaresine 37,5 kuruş ve inşaat proje ve eklerinin görülecek yere asılmamasından dolayı da ruhsat haremın yarısı kadar para cezası idi. Eğer elimizdeki mevzuat o eğitim görmüş inşaat sahibinin canını ve malını acıtacak ölçüde olsa idi bu haksız eyleme tevessül ile caddeyi kapayıp diğer komşuları rahatsız etmezdi”.

— 5237 sayılı yasanın 33 ncü maddesinde yer alan yapı ruhsat ve denetleme harcının maksimum miktarı metrekaresine başına 15 kuruştur. Bu miktarın düşüklüğü yanında, Türkiye'nin her bölgesinde aynı oranda uygulanması gibi bir sakıncası da vardır. Bunun sonucunda İstanbul'un her semtinde olduğunca, giderek Bebek ve Çemişkezek'te ki iki binaya aynı ruhsat harcı ödenecektir⁴³.

— Aynı Yasanın 35 ci maddesinde tente, siper ve saçak resminin şartları ve sınırları belirlenmiştir. Bu maddeye göre tente, saçak ve siperlerden metrekaresine başına yılda en çok 50 kuruşluk resim alınacaktır.

Ortalama tente genişliğinin 6 metrekaresine olduğu düşünülürken yıllık ödenecek resim miktarı 3 liradır. Posta ile tebliğ zorunluğu vardır ve son ayarlamadan sonraki P.T.T. ücret tarife-

43) Burada büyük ve küçük belediyelerin aynı yasayla idaresinin büyük belediyeler aleyhine getirdiği kayıplar sözkonusudur. Saffet Görtav bu durumu Türkiye'nin her yerinde 56 numara şapka giyilmesine benzetiyor, kimilerine bol, kimilerine dar gelen bir şapka... Bakınız : “50. Yıl..”, s. 121.

sine göre 12,5 lira ücret ödenmesi gerekmektedir. Zarf, kağıt ve tahakkuk fişlerinin düzenlenmesinde çalışan işgücü maliyeti toplandığında 3 liralık gelir için belediyenin en az 25 liralık gideri gözden çıkarılması gerekecektir. Bunun sonucunda belediyeler resmi almamayı yeğlemektedirler.

— Yasalardaki boşluklar karşısında belediye zabıtasının etkin denetim yapamadığı 394 sayılı Hafta Tatili Hakkında Yasa vardır. Belediyeden hafta tatili ruhsatı alınmaması halinde belediyenin kendi yetkili organlarının ceza vermeleri yerine Sulh Mahkemelerinin yetkili kılınmış olması, mahkemelere sevk edilen zabıt varakalarının adli mahkemelerdeki iş hacmi dolayısı ile hemen le alınmaması cezanın müessiriyetini ortadan kaldırmakta, belediyeler hiç de etkili olamamaktadırlar⁴⁴.

— Yine aynı yasanın getirdiği boşluklar nedeniyle yorumu zorluklar doğurmaktadır. Örneğin; Pazar günü kapalı olan dükkanın önünde sergi olup, dükkan açık olsa bile bu dükkandan satış yapmadıkça kişi suç işlemiş sayılamaz⁴⁵.

— Cezanın yetersizliğine gösterilecek örneklerden biri de un değirmenidir. Yapılan hesaba göre, un değirmeni rutubet miktarını bir derece arttırdığı takdirde, tonunda 50 lira haksız para kazanır. Günde 300 - 400 çuval işlediğine göre sağladığı haksız çıkarım karşısında belediyenin vereceği ceza, salt bir çuvaldan elde edilen para kadardır. O halde, diğer çuvaldan sağlanan haksız kazanç cebinde kaldığınca değirmenci, rutubet derecesini bir değil beş derece birden arttıracaktır⁴⁶.

— Belediyeler, 1930 tarihli Belediye Yasasının 15 ci maddesi 3 cü bendinde sayılan kahvehane, çayhane, berber, hamam gibi yerlerin açılmasında açma ruhsat harcı alırlar. Bu harcı ödeyerek benzeri yerleri açanlar yıllar boyu faaliyette bulunsalar bile yeni bir harç almamaz. Bu konudaki tarife 1976 yılında yeniden düzenlendiği halde harçlar yine de düşüktür. Örneğin, lüks smifa

44) Orhan Ergüder ve Tandoğan Sainer, op. cit., s. 93.

45) 3 cü Ceza Dairesi 20.1.1949 tarih, 7042/495 sayılı ve 29.3.1951 tarih, 1829/1888 sayılı kararı.

46) Saffet Gürtav, op. cit., ss. 120 - 121.

giren bir erkek berberinde açma ruhsat harcı 1500 lira olarak berberin bir günlük gelirine özdeştir (İstanbul Belediyesince düzenlenen açma ruhsat harcı tarifesi aşağıdadır.).

AÇMA RUHSAL HARCİ TARİFESİ : 1.4.1976 7/2980**A FIKRASI :****A. Kahvehane, çayhane, kiraathanelerden daimi olanlar**

a — Lüks sınıf	1500
b — I. "	1000
c — II. "	750
d — III. "	500
e — IV. "	300

B. Yazlık kahvehane

a — I. sınıf	500
b — II. "	400
c — III. "	300

C. Büfeler

a — Lüks sınıf	2000
b — I. "	1500
c — II. "	1000
d — III. "	500

D FIKRASI :

Berberler erkek ve kadın berberi olarak ikiye ayrılır :

Erkek berberi

a — Lüks sınıf	1500
b — I. "	1000
c — II. "	750
d — III. "	500

Kadın berberi

a — Lüks sınıf	2500
b — I. "	2000
c — II. "	1000
d — III. "	500

Tarife ve sınıf harici kalanlar

Güzellik Enstitüleri ve emsali	5000
--------------------------------	------

— 24/6/1938 tarihli ve 3489 sayılı pazarlıksız satış mecburiyetine dair yasanın 8. maddesinde etiket koymama suçunun cezası gösterilmektedir. Bunun maksimum sınırı 20 lira hafif para cezasıdır. Suçun yenilenmesi halinde dükkan, mağaza veya ticarethanenin bir haftaya kadar kapatılmasına da karar verilebilirdi. Bu karara itiraz hakkı olmaması Anayasa Mahkemesinin 14/11/1960 tarih ve 113/261 sayılı kararıyla iptal edilince etkinlik de ortadan kalkmıştır.

— 1608 sayılı yasaya 5/12/1960 tarihinde 151 sayılı yasayla eklenen maddeler uyarınca, beledi tembih ve yasaklara muhalif hareket edenleri bizzat gördükleri takdirde belediye başkanları, başkan yardımcıları, şube müdürleri ile belediye başkanının bizzat yetki verdiği müdürler düzeyindeki görevliler (İstanbul için İktisat Müfettişleri ve bazı daire müdürlerine bu yetki verilmiştir) re'sen 25 liraya kadar hafif para cezası tesbitine ve dört güne dek ticaret ve sanat icrasından mene yetkili kılınmışlardır. Bu suretle verilen cezalar kesin olup, aleyhine adli ve idari mercilere başvurulamayacağı maddede belirtilmiştir. Nitekim Fahri Atabey görevi sırasında belediyenin ceza mevzuatının yetersizliğini anladığını ve başkan olarak yetkisinin bir müesseseyi 4 gün kapamak ve 25 lira para cezası vermekten ileri olmadığını anlatmaktadır. Oysa Anayasa Mahkemesi kararıyla bu hükmün de iptal edilerek itiraz hakkı getirildiğini görüyoruz⁴⁷.

— İstanbul kentinin en önemli sorunlarından biri de trafik sorunudur. Belediye sokak şeritlerinin çizilmesi için 1 milyon lira

47) Orhan Ergüder ve Tandoğan Sainer, op. cit., s. 1

üzerinde gider yapar ve ortalama üç ay devam eden, yağmur gibi dış etkenler nedeniyle kaybolan şeritleri yılda 4 kez boyamanın maliyeti 5 milyondur. Bu maliyete trafik lambalarının maliyetini de eklemek zorundayız. Oysa yapılan giderlere karşın kırmızı ışık yandığında geçmenin cezası 5 lira olurken, Almanya'da 103 Mark'dır⁴⁸.

Buraya kadar yaptığımız incelemelerde, özellikle büyük kent belediyelerinin ellerindeki yetkilerin kısıtlı olduğu ve bu yetkisizliği doğuran belediyeler ile ilgili yasaların değişmesi gerekliliği sonucuna ulaşmaktayız.

D. Personel ve Donatım Sorunları:

İstanbul Belediyesinin sorunlarını incelerken son olarak ele alacağımız konu mevcut personel ve donatım sorunlarını içermektedir. Bu sorunlar, özde belediyenin mali durumunun bir göstergesi olmakla beraber ayrı bir bölümde değinmek istiyoruz:

Türkiye'de belediyelerle ilgili yasaların etkin yaptırımlar getirmemesi yanında, görevlerin de "uygulanmamaları" önemli bir sorundur. İşte bu noktada personel ve donatım sorunları karşımıza çıkmaktadır.

Örneğin; 1380 sayılı ve 22/3/1971 tarihli su ürünleri yasasına göre, balıkların deniz ve göllerde toplu olarak bomba ile öldürülmesinin cezası 6 aydan 2 yıla dek hapis cezası ile birlikte 5.000 lira ile 10.000 liraya dek ağır para cezasıdır. Fakat balıkçıların ne şekilde balık yakaladıkları, bomba atıp atmadıkları hiçbir örgüt tarafından denetlenemediği için (memur ve denetici motorlar yetersizdir) bu yasa hükümleri uygulanamamaktadır⁴⁹.

Benzer şekilde, İstanbul'un temizlik sorununun çözümünde çöplerin sürekli olarak taşınması gerekmektedir. Oysa yeter sayıda çöp arabası bulunmaması engelleyici bir faktördür. İstanbul Belediyesi İstatistik Müdürlüğüne hazırlanan cetvele göre şubelerde 1978 yılı başında toplam 213 temizlik aracı bulunmaktadır.

48) Fahri Atabey, "50. Yıl...", s. 76.

49) Bu konudaki görüş için; Öztekin Tosun, ibid., s. 194.

TABLO XX

İstanbul Belediyesi Şube Müdürlükleri Personel ve Araç Durumu

I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	T.A.
A	10	40	342	1	10	8	3	22
B	275	47	373	6	18	4	11	39
C	11	108	288	3	15	4	1	23
D	430	83	154	6	6	2	1	15
E	230	235	760	6	22	2	2	31
F	4	276	110	4	25	3	9	32
G	298	77	128	6	8	2	18	34
H	13	309	639	5	25	1	14	45
İ	116	43	110	6	9	2	3	20
J	33	126	639	2	19	1	13	35
K	146	63	354	4	9	2	1	16
L	4	75	470	6	22	—	2	30
M	186	211	265	1	17	3	5	26
N	12	67	139	3	8	6	3	20
T	1558	1760	4471	59	213	39	86	388

A. Adalar, B. Bakırköy, C. Beşiktaş, D. Beykoz, E. Beyoğlu, F. Eminönü, G. Eyüp, H. Fatih, I. Gaziosmanpaşa, J. Kadıköy, K. Sarıyer, L. Şişli, M. Üsküdar, N. Zeytinburnu, T. Toplam.

I. İlçeler, II. Yüzölçümü (km²), III. Memur, IV. İşçi, V. Binek aracı, VI. Temizlik aracı, VII. Diğer araçlar, VIII. Tamirdeki araçlar, T.A. Toplam araç.

IV. SONUÇLANDIRICI DÜŞÜNCELER

from İstanbul Municipality to the Central Government :

*"Can't you see I have to come to terms with myself?
It's hard. I need your concern, your support. Help me,
make me feel I'm worth something."*

(bir çocuğun babasına yakarışından uyumlama)

İvedilikle çözüm bekleyen sorunlarıyla İstanbul'u karşımızda bulduk. Sorunların çözümü büyük ölçüde sanayileşmeye bağlı. Örneğin simitçi, ayakkabı boyacısı, hammal, tombalacı gibi marjinal işlerle geçinenleri önleyebilmek sanayileşme ile olasıdır. Belçika'da bazı büyük binalarda *Colportage est défendu* yazar, anlamı : İşportacılar. Buna karşın işportacıları göremezsiniz. Nasıl kaldırıldıkları sorulduğunda, cezanın etkin olmadığı sanayileşme ile kalktıkları, işportacıların fabrikalara gittikleri anlatılır⁵⁰.

Türkiye'de de sorunların çözümü böylesine uzun dönemlidir. Kısa dönemli çözümler yönünde getirilebilecek önerilerimiz ise şunlar :

A. İstanbul'da belediye hizmetlerinin etkin olarak görülebilmesi için yasalarda gerekli değişikliklere gidilmesi, özellikle yeni Belediye Gelirleri Yasası'nın çıkartılması gerekmektedir. (Yasa tasarıları hazırlanırken getirilmesi önerilen değişikliklerden bazıları aşağıdadır: (.../1/1978)

— Kent sınırları içindeki bina, arsa ve arazilerden toplanan Emlak vergisinden o kent belediyesine ayrılan kısmın yükseltilmesi (% 45 olan bu oranın örneğin % 60 olarak saptanması İstanbul Belediyesi'nin gelirlerinde önemli artışı da beraberinde getirecektir).

— İstanbul Boğaz Köprüsü yıllık hasılatından belediyeye belli bir oranda gelir verilmesi (alt ve üst limitler % 50 - 75 olarak önerilmiştir). Gerekçe olarak; Türkiye ticaretinin odak noktasını oluştur-

50) Öztekin Tosun, *ibid.*, s. 109.

turan İstanbul kentinde, ticaret nedeniyle geçiş yapan araçların çokluğu yanında, kentte kaldıkları sürede sunulan belediye hizmetlerinde (yol vb.) aşımalara sebep olmaları ve kent trafiği üzerindeki yükleri gösterilmektedir.

— Gelir ve Kurumlar vergisinden belediyelere ayrılan oranın % 8'e yükseltilmesi ve kademeli bir dağıtımın gerçekleştirilmesi. Burada kademelerin % 5 ve % 3 olarak ayrılması gerekmektedir. Şöyleki; mükelleflerden toplanan sözkonusu vergi hasılatlarının Genel Bütçeye gelir kaydedilmesi ve % 5 inin her kent belediyesine günümüzde olduğu gibi hissesi oranında dağıtılırken, İstanbul kentindeki mükelleflerden toplanan vergiler hasılatının da % 3 ünün yine İstanbul Belediyesine verilmesi. Gerekçe olarak toplam Gelir ve Kurumlar Vergisi hasılatının, örneğin 1975 kesin verileriyle % 33,5 nun salt İstanbul kentinden toplandığı gösterilmektedir.

— İstanbul turizm ve ticaret hareketlerinin yoğun olduğu, bu nedenle hizmetlerinden yararlanılırken belediyelere bedel ödemeyen potansiyel bir kütleyi de barındıran kenttir (Ankara'da da Parlemlentlere başvuran iş takipçisi seçmenler hemşeri olmadıkları halde Ankara Belediyesi hizmetlerinden yararlanmaktadırlar). Bu nedenle geçici olarak konaklama yerleri olan otel, motel, pansiyon gibi yerlerde kalanların ödeyecekleri ücretler üzerinden belirli oranda (yatak ücretinin % 10 u) belediye payı ayrılması.

— Anayasa Malikemesince iptal edilen maddelerin içerdiği resimlerin alt ve üst limitlerinin belirlenerek yeniden yürürlüğe girmesi.).

B. Karşılaşılan güçlüklerden biri de "Koordinasyon" eksikliğidir. Örneğin bir yolun yapımı sırasında kanalların döşenmesinden Belediye, elektrik ve havagazı tesisatından İ.E.T.T. su borularından İstanbul Sular İdaresi, telefonundan da P.T.T. sorumlu olduğundan ve bu üniteler arasında uyum sağlanamadığından aksamlar doğaldır. Bu aksamaları önleyici zamanlamaya gidilmesi giderleri azaltıcı etki yapacaktır.

C. Personelin nitelik ve nicelik yönünden yükseltilmesi de sorunlara çözüm getirecek bir diğer öneridir.