T.C.
Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

TANZİMAT'TAN GÜNÜMÜZE BELEDİYE VE BELEDİYE BAŞKANLIĞI UYGULAMALARI

Veysi Kılıç
14919012

Danışman
Doç. Dr. Yılmaz Demirhan

Diyarbakır 2017

T.C
Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

TANZİMAT'TAN GÜNÜMÜZE BELEDİYE VE BELEDİYE BAŞKANLIĞI UYGULAMALARI

Veysi Kılıç
14919012

Danışman
Doç. Dr. Yılmaz Demirhan

Diyarbakır 2017

TAAHHÜTNAME

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Dicle üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliğine göre hazırlamış olduğum "Tanzimat'tan Günümüze Belediye ve Belediye Başkanlığı Uygulamaları" adlı tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve tez yazım kılavuzuna uygun olarak hazırladığımı taahhüt eder, tezimin kâğıt ve elektronik kopyalarının Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım. Lisansüstü Eğitim-Öğretim yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

☐ Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

☐ Tezim sadece Dicle Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.

☐ Tezimin 3 yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

10/04/2017

Veysi Kılıç

KABUL VE ONAY

Veysi Kılıç tarafından hazırlanan Tanzimat'tan Günümüze Belediye ve Belediye Başkanlığı Uygulamaları adındaki çalışma 10/04/2017 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı **YÜKSEK LİSANS TEZİ** olarak oybirliği ile kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Ahmet KARADAĞ

Doç. Dr. Seyfettin ASLAN

Doç. Dr. Yılmaz DEMİRHAN

ÖNSÖZ

Tanzimat'tan günümüze belediyeler ve belediye başkanlığı uygulamaları konusunun başlıca seçilme nedeni günlük yaşamımızda aldığımız kamu hizmetlerinin çoğunun belediyeler tarafından sağlanması, belediyelerin bir demokratik yerel yönetim birimi olarak halkın katılımına daha fazla imkân tanıması, belediyelerin kamusal mal ve hizmetleri daha etkin ve verimli üretmesine, dolayısıyla bunların yaşamımızda tuttuğu yere dayanmaktadır. Ayrıca belediyeleri yöneten başkanlarının genelde yerel ve özel de ise bir kısmının ulusal siyasette önemli birer aktör olmaları, bunlardan bir kısmının zaman zaman yerel ve ulusal basında tartışmalara yol açan söylem ve eylemleri de bu konunun seçilmesini etkilemiştir. Bu çerçevede Tanzimat'tan günümüze kadar geçen sürede hem belediye uygulamaları hem de belediye başkanlığı sistemi veya modelinin birlikte bir tez içinde ele alınmasının yararlı olacağına kanaat getirilmiş ve çalışma başlığı bu şekilde belirlenmiştir.

Tanzimat'tan önce Osmanlı devletinde yerel hizmetleri yerine getiren kurumlar olmakla birlikte bunlar Batılı anlamda birer yerel yönetim birimi olarak kabul edilmezler. Ancak bu dönemi inceleyen araştırmacılar bu kurumların Osmanlı devletinde yerel yönetim geleneğinin oluşmasında önemli etkilerinin olduğunu belirtmektedirler.

Belediyeler, Osmanlı devletinde modernleşme süreci olan Tanzimat'ın ilanından sonra kurulmaya başlanmış ancak belediyelerin kurulmasının amacı demokratikleşme ve yerel özerklik değil merkeze yardımcı kuruluşlar oluşturmak olmuştur. Bu durum gelenekselleşerek cumhuriyetin kurulmasından sonra yakın döneme kadar sürmüştür. 2000'li yıllardan sonra her ne kadar belediyeler kısmen

mali ve idari özerkliğe kavuşmuş olsalar bile merkezi yönetimin belediyeler ve belediye başkanları üzerindeki kontrol ve idari vesayet denetimi günümüze kadar devam etmektedir. Yine belediye başkanları da ilk belediye kuruluşundan 1963'e kadar merkezi yönetim tarafından atanarak iş başına getirilmişlerdir. 1963'den sonra doğrudan halk tarafından seçilme imkânına kavuşmalarına rağmen merkezi yönetimin idari vesayet denetimi altında görev yapmış ve bazen bu idari vesayet denetimi belediye başkanlarının görevlerinden uzaklaştırılmaları sonucunu da doğurmuştur.

Kısaca özetlemeye çalıştığımız bilgiler doğrultusunda bu tez çalışması üç bölümden oluşturulmuştur. Tez çalışması oluşturulurken kitap, süreli-süresiz yayınlar, internet kaynakları, makaleler ve yasalardan yararlanılmıştır. Çalışma ayrıca Dicle Üniversitesi Bilimsel Araştırmalar Proje Merkezi tarafından desteklenmiştir.

Bu tezin konusunun belirlenmesinde ve yazılması aşamasında beni fikirleriyle yönlendirip desteğini esirgemeyen danışmanım Sayın Doç. Dr. Yılmaz DEMİRHAN'a katkısından dolayı teşekkürlerimi sunarım. Yine tez yazım süreci boyunca her anlamda beni destekleyip yanımda olan aileme ve bu günlere ulaşmamda bana verdikleri emeğin karşılığını hiçbir zaman ödeyemeyeceğim anne ve babama teşekkürü bir borç bilip şükran ve saygılarımı sunarım.

Veysi Kılıç

Diyarbakır 2017

ÖZET

Türkiye'de belediyelerin tarihi yüz elli yıllık bir geçmişe dayanır. Osmanlı devletinde Tanzimat'tan önce yerel hizmetleri yerine getiren geleneksel kurumlar bulunmasına rağmen bu kurumlar birer yerel yönetim geleneği oluşturamamıştır.

Tanzimattan sonra ise modern anlamda yerel yönetimler ve bunun içinde belediyeler kurulmuştur. Ancak belediyeler halkın katılımını sağlamak, demokratikleşme ve özerk bir yerel yönetim oluşturmak amacıyla kurulmamıştır. Aksine devletin amacı merkezi güçlendirmek, merkezi yönetimin ülkenin tamamına hâkim olmasını sağlamak ve merkeze yardımcı örgütler kurmak olmuştur. Bu durum gelenekselleşerek cumhuriyet dönemi belediyeciliğini de etkilemiştir.

Belediye başkanları ilk belediye teşkilatından 1963'e kadar atama yoluyla göreve gelmiştir. Bu tarihten sonra belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesine olanak sağlanmışsa da günümüze kadar hem belediyeler hem de belediye başkanları üzerinde idari vesayet denetimi uygulanmış ve bazı durumlarda bu vesayet belediye başkanlarının görevlerinden uzaklaştırılmalarına da yol açmıştır. Ayrıca Türkiye'de belediyelerde alınan kararların daha hızlı ve etkin bir şekilde uygulanması için de güçlü belediye başkanlığı uygulaması günümüze kadar devam etmektedir. Bu durum da belediyelerin organları arasında yarı idari vesayet diyebileceğimiz bir duruma yol açmaktadır.

Anahtar Sözcükler

Devlet, Merkezi Yönetim, Yerel Yönetimler, Komün, Belediye, Şehremaneti, Şehremini, Belediye Başkanı, Belediye Organları

ABSTRACT

The history of the municipalities in Turkey is based on a history of one hundred and fifty years. Despite the existence of traditional institutions in the Ottoman state that fulfilled local services before the Tanzimat, these institutions did not create a local government tradition.

The municipalities established after the Tanzimat period were not established in order to ensure the participation of the people, democratization and establish an autonomous local government. On the contrary, it has been to strengthen the center of aim of the state, to ensure that the central government dominates the whole of the country, and to form auxiliary organizations in the center. This situation has traditionally affected the municipality of the republican period.

The mayors were assigned by the first municipal organization by appointment until 1963. After this date, although the mayors were allowed to be elected directly by the public, administrative supervision on both municipalities and municipal governments was implemented as day-to-day and, in some cases, led to the removal of the guardianship from the mayor's duties. In addition, the strong mayor application continues until today to ensure that the decisions taken in the municipalities in Turkey are implemented more quickly and effectively. This situation leads to a situation in which we can say semi-administrative guardianship among the bodies of the municipalities.

Keywords

Government, Central Government, Local Governments, Commune, Municipality, Provincial Government, Sehremini, Mayor, Municipal Organs

İÇİNDEKİLER

Sayfa No.

ÖNSÖZ.....I

ÖZET..... III

ABSTRACT.....IV

İÇİNDEKİLER V

TABLO LİSTESİ.....IX

KISALTMALAR X

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM

TANZİMAT'TAN ÖNCE OSMANLI'DA YEREL YÖNETİMLERDE DURUM

1.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE..... 4

1.2. TANZİMAT'TAN ÖNCE OSMANLI'DA YEREL HİZMETLERDEN SORUMLU KURUMLAR..... 15

1.2.1. Kadı..... 19

1.2.1.1. Naib 23

1.2.1.2. Subaşı 23

1.2.1.3. İmam..... 24

1.2.1.4. Mimarbaşı..... 25

1.2.1.5. Muhtesip..... 25

1.2.1.6. Asesler 27
1.2.2. Vakıflar 28
1.2.3. Loncalar 30

İKİNCİ BÖLÜM

TANZİMATTAN CUMHURİYETİN KURULUŞUNA KADAR OSMANLI'DA BELEDİYELER

2.1. BELEDİYELERİN KURULMASINA ETKİ EDEN NEDENLER ... 33
2.2. İSTANBUL ŞEHREMANETİ 40
2.2.1. Şehremini 46
2.2.2. Şehir Meclisi 48
2.3. ALTINCI DAİRE-İ BELEDİYE 51
2.3.1. Daire Müdürü (Belediye Başkanı) 55
2.3.2. Daire Meclisi (Belediye Meclisi) 56
2.4. 1864 TUNA VİLAYETİ NİZAMNAMESİ'NE GÖRE BELEDİYELER 59
2.5. 1871 VİLAYET NİZAMNAMESİ'NE GÖRE BELEDİYELER 62
2.6. 1877 DERSAADET BELEDİYE KANUNU ve VİLAYET BELEDİYE KANUNU 64
2.6.1. Vilayet Belediye Kanunu 65
2.6.1.1. Belediye Başkanı 65
2.6.1.2. Belediye Meclisi 66
2.6.1.3. Cemiyet-i Belediye (Belediye Kurulu) 67
2.6.2. Dersaadet Belediye Kanunu 68
2.6.2.1. Şehremini (Belediye Başkanı) 69
2.6.2.2. Şehremaneti Meclisi 70
2.6.2.3. Cemiyet-i Umumiye-i Belediye (Belediye Genel Kurulu) 70

2.6.2.4. Daire Belediye Başkanı (Daire-i Belediye Meclis Reisi) ... 71

2.6.2.5. Daire Belediye Meclisi ... 72

2.7. II. MEŞRUTİYET DÖNEMİNDEN CUMHURİYETİN KURULUŞUNA KADAR BELEDİYELER ... 73

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

CUMHURİYET'TEN GÜNÜMÜZE BELEDİYELER

3.1. İLK DÖNEM CUMHURİYET BELEDİYECİLİĞİNİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER ... 75

3.2. ANKARA ŞEHREMANETİ ... 78

3.2.1. Ankara Şehremaneti'nin Organları ve Statüsü ... 79

3.2.2. Şehir Yönetiminin Tek Elde Toplanması ve Belediye Başkanının Göreve Gelme Şekli Üzerine Yapılan Tartışma ... 80

3.3. 1580 SAYILI BELEDİYE KANUNU ... 82

3.3.1. Belediye Başkanının Göreve Gelme Şekli ve Görevleri ... 84

3.3.2. Belediye Meclisi ... 86

3.3.4. Belediye Başkanı ve Belediye Meclisinin Göreve Gelme Şeklinde Değişiklik ... 88

3.3.5. Belediyeciliğin Siyasal Alanda Etkinleşmesi ... 89

3.4. 3030 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE UYGULAMASI ... 90

3.4.1. Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri ... 91

3.4.2. Büyükşehir Belediye Başkanının Durumu ve Görevleri ... 92

3.4.3. Merkezi Yönetimin Belediye ve Belediye Organları Üstünde İdari Vesayet Denetimi Uygulaması ... 94

3.5. 5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU ve 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU'NA GÖRE BELEDİYELER ... 97

3.5.1. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ... 98

3.5.1.1. Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Görevleri ... 100

3.5.1.2. Büyükşehir Belediye Başkanı 102
3.5.1.3. Büyükşehir Belediye Encümeni 103
3.5.1.4. Büyükşehir Belediye Meclisi 103
3.5.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu 104
3.5.2.1. Belediyelerin Görevleri 104
3.5.2.2. Belediye Başkanı 105
3.5.2.3. Belediye Encümeni 107
3.5.2.4. Belediye Meclisi 108
3.5.3. Merkezi Yönetimin İdari Vesayet Denetimi 110
3.5.4. Belediye Başkanının Belediye Meclisi Üzerindeki Vesayeti 112
3.6. 5747 SAYILI KANUN ve 6360 SAYILI KANUN 115
3.7. 674 SAYILI KHK İLE YAPILAN DÜZENLEMELER 116
SONUÇ 123
KAYNAKÇA 126

TABLO LİSTESİ

Sayfa No.

TABLO 1:TANZİMAT'TAN GÜNÜMÜZE BELEDİYE KANUNLARI VE BELEDİYE BAŞKANLARININ GÖREVE GELME ŞEKLİ 122

KISALTMALAR

AK Parti	Adalet ve Kalkınma Partisi
CUB	Cemiyet-i Umumiye-i Belediye
DBP	Demokratik Bölgeler Partisi
DİBN	Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi
E.	Esas
K.	Karar
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
MHP	Milliyetçi Hareket Partisi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi

GİRİŞ

Osmanlı devletinde Batı tipi belediye örgütlerinin kurulmasının üstünden yüz elli yıldan daha fazla bir süre geçmiştir. Osmanlı devletinde batılı anlamda yerel yönetim örgütlerinin kurulmasından önce de devletin idari sistemine uygun yerel hizmetleri yerine getiren kadı, vakıf ve lonca gibi kurumlar olmasına rağmen bu kurumlar Batılı anlamda birer yerel yönetim örgütü olarak kabul edilmemektedir.

Özellikle sanayi devrimiyle ortaya çıkan sosyal, idari ve iktisadi değişim ve dönüşümle birlikte yaşanan kentleşme sürecinden Osmanlı devleti de etkilenmiştir. Bu dönemde Osmanlı devleti tarım ve sanayi alanında yapılması gereken reformları gerçekleştirememiştir. Toplumsal yapıdaki değişim ve dönüşüme uygun bir reform sürecine giremeyen Osmanlı devleti ayrıca bu dönemde girdiği savaşlardan dolayı Batıyla daha yakın ilişkiler içine girmiştir. Osmanlı devleti Batılı devletlerin baskıları sonucu giriştiği modernleşme süreci olan Tanzimat dönemiyle birlikte yerel yönetimler alanında da adımlar atmaya başlamıştır.

Kentsel yapıdaki değişim ve dönüşüm ile Batılı devletlerin baskıları sonucu ilk defa İstanbul'da Batılı anlamda belediye örgütü olan Şehremaneti kurulmuştur. Belediye başkanı olan Şehremini atama yoluyla iş başına getirilmiştir. Ülkenin birlik ve bütünlüğünün tehlikeye gireceği endişesiyle belediyelere mali ve idari özerklik tanınmamış; belediyeler ve belediye başkanı üzerinde idari vesayet denetimi uygulanmıştır.

Bu durum cumhuriyetin kuruluşundan sonra da devam etmiştir. Belediyeler bu dönemde de daha çok merkezi yönetime yardımcı olan kuruluşlar olarak görülmüş ve belediyeler üzerinde merkezi yönetimin idari vesayet denetimi devam etmiştir.

1930'da 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılıp belediyelerin işlevlerinde her ne kadar bir ilerleme kaydedilmişse de belediye başkanlarının merkezi yönetim tarafından atanması devam etmiştir.

1950'lerden sonra kentleşme oranının hızla artması ve kentlerin yapısında meydana gelen dönüşümler belediyelerin öneminin artmasına neden olmuştur. 1963'de belediye başkanlarının merkezi yönetim tarafından atanma uygulaması son bulmuş ve belediye başkanları bu tarihten itibaren doğrudan halk tarafından seçilmiştir.

1980'lerde kentlerdeki nüfus artışı büyükşehir belediye modelinin uygulanmasına neden olmakla birlikte merkezi yönetimin belediyeleri ve belediye organlarını denetim altında tutma isteği değişmemiştir.

2004 ve 2005'de çıkarılan 5216 ve 5393 sayılı yasalarla belediyeler her ne kadar mali ve idari özerkliğe kavuşsa da merkezi yönetimin belediyeler ve belediye başkanları üzerindeki idari vesayet denetimi günümüze kadar devam etmiştir.

Bu çalışmamız üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde öncelikle devlet, merkezi yönetim, komün, yerel yönetimler ve belediye tanımlarını içeren kavramsal çerçeveye yer verilmiş ve bunların birbiriyle olan ilişkisi açıklanmaya çalışılmıştır. Ayrıca yerel yönetimlerin ilk olarak Batı'da ortaya çıkış süreci analiz edilerek yerel yönetim kuruluşlarının Tanzimat döneminden önce Osmanlı devletinde var olup olmadığı incelenmiştir. Yine Tanzimat'tan önce Osmanlı devletinde beledi hizmetleri yerine getiren vakıf, lonca ve kadılık kurumları ele alınarak bunların birer yerel yönetim birimi olup olmadıkları analiz edilmeye çalışılmıştır. İkinci bölümde Osmanlı devletinin Tanzimat dönemine giriş nedenleri üzerinde durularak bu sürecin bir sonucu olan ilk belediye örgütlerinin kurulması, nasıl bir anlayışla oluşturuldukları, belediye örgütlerinin yapısı ve merkezi yönetimle olan ilişkileri analiz edilmiştir. Bununla birlikte cumhuriyetin kuruluşuna kadar kurulan belediyelerin yapısı incelenerek belediye başkanının ve diğer belediye organlarının durumu incelenmiştir. Üçüncü bölümde Cumhuriyetin kurulmasından sonra ki süreçte belediyelerin nasıl bir işleve sahip oldukları, yapısı, merkezi yönetimle ilişkisi, merkezi yönetimin belediyelere yaklaşımı ve günümüze kadar çıkarılan

belediye yasalarına göre belediyelerin durumu analiz edilmiştir. Ayrıca yine cumhuriyetten sonra belediye başkanlarının ve diğer belediye organlarının durumu incelenmeye çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

TANZİMAT'TAN ÖNCE OSMANLI'DA YEREL YÖNETİMLERDE DURUM

Yerel yönetimlerden ancak merkezi bir yönetimin varlığı söz konusu olduğunda bahsedebiliriz. Çünkü yerel, merkeze göre tanımlanır ve bir yerelin olabilmesi için bu yerelin bir merkezinin olması gerekir. Dolayısıyla yerel yönetimler zorunlu olarak merkezi bir yönetimin varlığını şart koşar. Eğer merkez yoksa yerel olan ya merkez olur ya da yok olur. Bu yüzden yerel yönetimler ve merkezi yönetim birbirilerinin ayrılmaz parçasıdırlar. Bu bağlamda merkezi yönetim ve yerel yönetimin bütünlüğünü oluşturan devlettir.[1]

Dolayısıyla konuyu incelemeye başlarken merkezi yönetim ve yerel yönetimleri, ikisinin ait olduğu bütünsel yapıyı ve bu kurumların tarihsel arka planını kavramsal bir çerçeve oluşturabilecek şekilde incelenmek gerekir.

1.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Yaygın olarak kullanılan Weberyen tanıma göre devlet, sınırları belirlenmiş bir toprak parçası üzerinde meşru olarak fiziksel güç kullanımı tekelini elinde bulunduran siyasi bir kurumdur.[2]

Marksist devlet kuramına göre devlet, burjuva sınıfının emekçi sınıfı sömürmek amacıyla icat ettiği en büyük sömürü yöntemidir.[3]

---

[1] Birgül Ayman Güler, **Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, İmge Kitabevi, Ankara 2013, s.15-17.

[2] Metin Heper, **Türkiye'de Devlet Geleneği**, Nalan Soyarık (Çev.), Doğubatı Yayınları, Yer Yok. 2010, s.22.

Diğer bir tanıma göre ise siyasi bir organizasyon olarak devlet, sınırları belirlenmiş bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların güvenlik, adalet, toplumsal refah, kalkınma, sosyal güvenliğin sağlanması gibi ortak nitelikler taşıyan ihtiyaçlarını karşılamak için oluşan bir örgütlenmedir.[4]

Devletler bu amaçlarını gerçekleştirebilmek için faaliyet alanları tüm ülkeyi kapsayan bir merkezi yönetim örgütü kurmakla birlikte etkin ve verimli hizmetler verebilmek ve demokratik düzenin gerektirdiği gibi yerel nitelikteki ortak ihtiyaçları karşılayabilmek için yerel yönetim örgütleri de kurmuşlardır.[5]Diğer bir ifadeyle kapitalist ya da sosyalist hangi sistemde olursa olsun devletin idari yapısı merkezi yönetim ve yerel yönetim olmak üzere iki birimden oluşmaktadır.[6]

Başka bir açıdan bakılacak olursa kamu kudretinin ve kamu hizmetlerinin düzenlenmesi ve oluşturulmasında merkezi ve yerinden yönetim olarak iki zıt eğilim bulunur.[7]Dolayısıyla merkezi yönetim, güç ve kontrolün sistematik bir şekilde tek bir merkezde toplanmasını; yerinden yönetim ise güç ve kontrolün sistematik bir şekilde aşağıya doğru aktarılmasını ifade eder.[8]

Bu bağlamda, yönetimin merkezi ya da yerinden yönetimci olduğunu, karar verme yetkisinin merkezde ya da çevrede toplanma oranı belirler. Bundan hareketle hiçbir devlet tam anlamıyla ne merkeziyetçidir ne de yerinden yönetime dayalıdır; bu ikisinin ortak bileşimini içerir.[9]

Bu anlamda merkezden yönetim, kamuya ait hizmetlerin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezin hiyerarşisi dâhilinde olan örgütler tarafından yürütülmesi olarak tanımlanabilir. Böyle bir durumda devlet, ülkede tüzel kişiliğe sahip olan tek örgüttür. O ülkede devletin dışında kamu tüzel kişiliğine sahip

---

[3] Ali Öztekin, **Yönetim Bilimi**, Siyasal Kitapevi, Ankara 2005, s.210.
[4] İrfan Türkoğlu, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2009/389, Ankara 2009, s.7.
[5] Türkoğlu, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, s.7.
[6] Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat**, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa 2008, s.19.
[7] Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara 1997, s.38.
[8] Yusuf Şahin, **Yerel Yönetimler**, Ekin Yayınevi, Bursa 2015, s.19.
[9] Ahmet Nohutçu, **Kamu Yönetimi**, Savaş Yayınevi, Ankara 2009, s.90.

başka bir kamusal kuruluş bulunmaz. Ancak yukarıda da değinildiği üzere, tamamıyla bu tür bir merkeziyetçiliğe sahip hiçbir ülke yoktur.[10]

Diğer bir tanıma göre merkezden yönetim, bir ülkede merkez memurlarının daha geniş yetkilere sahip olması ve alt kademelerin yetkilerinin ve takdir haklarının azalmasına yol açan bir yönetim biçimidir.[11]

Merkezi yönetimin en önemli özelliklerinden biri hizmet sunumunda kamu hizmetleri kalitesinin belli bir seviyeye yükseltilmesi ve geri kalmış yerlerin koşullarını düzeltici önlemlerin alınmasını sağlamasıdır. Ayrıca kaynakların daha ussal bir şekilde kullanılması, uzmanlaşmayı özendirmesi ve ulaşım, enerji, sağlık ve eğitim gibi bazı hizmetleri en etkin, uyumlu ve eşgüdümlü bir şekilde tek elde toplayarak sağlaması merkezi yönetimin yararları arasında sayılabileceği iddia edilmektedir.[12]

Yerel yönetim geleneğinin ortaya çıkması ile kentlerin doğuşu ve kentsel yapının gelişimi arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır.[13]

Tarihsel olarak yönetime katılma öncelikle yerel yönetimler düzeyinde gelişmeye başlamıştır. Avrupa'da bir kentin ya da bölgenin, merkezi yönetime karşı idari ve mali alanda özerklik elde edip güçlenmesiyle yerel yönetim birimleri ortaya çıkmıştır. Bu şekilde yönetime katılma geleneği siyasi ve idari olarak bir gelişme sürecine girmiştir. Bu gelişme süreci, 13. yüzyılda başlamış, siyasal ve sosyo-ekonomik değişimlere bağlı farklı aşamalardan geçmiştir. Başlangıcı 13'üncü yüzyıl olan ve özellikle 16'ncı yüzyıldan 18'inci yüzyıla kadar devam eden süreçte daha belirgin bir şekilde kentlerde görülen otonom gelişmeler, yerel ve kişisel haklar için bir temel oluşturmuştur.[14]

Bilindiği üzere yerel yönetimlerin kesin bir başlangıç tarihinden bahsetmek zordur. Ancak Batı ülkelerinde yerel yönetimler merkezi yönetimlerden daha önce

---

[10] Bekir Parlak ve Zahid Sobacı, **Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi**, **Ulusal ve Küresel Perspektifler**, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa 2010, s.11.
[11] Nuri Tortop ve Diğerleri, **Mahalli İdareler**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2008, s.95.
[12] Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul 2009, s.26.
[13] Birol Ertan, "Yerel Yönetim Kavramı", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.11, s.22.
[14] Bilal Eryılmaz, "Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.11, s.6.

ortaya çıkmıştır.[15]Başka bir ifadeyle, yerel yönetim geleneğinin tarihi komün geleneğinin ortaya çıkmasının tarihiyle başlatıldığı için komünün tarihi modern devletin tarihinden daha eskidir. Komün geleneğinin tarihi ortaçağa kadar geri giderken, belli bir nüfus ve toprak parçası, egemenlik ve yönetme niteliklerini birlikte taşıyan kimliğiyle modern devletin tarihi ise birkaç yüzyıllık geçmişe dayanır. Dolayısıyla bu özelliğiyle modern devletin tarihi komünlerin tarihinden sonra başlamıştır.[16]

Komünün ortaya çıkmasının sağlayan etkenlerin başında 10'uncu yüzyıldan itibaren Avrupa'da ticaretin canlanması ve gelişmeye başlaması gelmiştir. Ticari büyüme ve gelişmeyle birlikte kentlere göçler olmuş ve kent nüfusları artmıştır. Ticaretin gelişmesiyle birlikte limanlar, yol kavşakları, nehir ağızları ve diğer elverişli yerlerde kentler oluşmaya başlamıştır. Bununla birlikte var olan kentlerde ekonomik gelişmeden dolayı canlanma ve büyüme meydana gelmiştir. Kentlerin gelişmesiyle birlikte ticaretten dolayı zenginleşip kente gelenler, loncalar kurup feodal beylere karşı haklarını savunmaya başlamışlardır. Bu durum sonucunda bazı kentler feodal rejimden kurtulmuş ve yeni bir yönetim biçimi oluşturmuşlardır. Bu yönetsel form komün şeklinde örgütlenmelerle oluşturulmuştur.[17]

Bu bağlamda komün, belli bir mekân üzerinde yaşayan bir topluluğun birlikte yaşamaktan kaynaklanan sorunlarını çözmek ve toplu ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturdukları birliktelik ya da örgütlü yapılardır.[18]

Başka bir tanıma göre günümüzde yerel bir topluluğa kamu hizmetleri sağlayan yönetsel, siyasal ve toplumbilimsel birimlere komün denir.[19]

Ortaçağ komünlerinin, belirli toplu ihtiyaçları karşılama ve yerel kimlikli sorunları çözme gerekliliğinden dolayı ortaya çıktıkları söylenebilir. Böyle bir bakış

---

[15] Zerrin Toprak Karaman, "Türkiye'nin İdari Yapılanmasında Yerel Yönetimler ve Felsefesi", **Güncel Sorunlar Işığında, Türkiye'de Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Ankara, Yenimahalle Belediyesi, ODTÜ ve TUİÇ, 21-22 Şubat 2013, s.3.

[16] Ertan, **Yerel Yönetim Kavramı**, s.23.

[17] Ökmen ve Parlak, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat**, s.20-21.

[18] Ertan, **Yerel Yönetim Kavramı**, s.23.

[19] Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s.31.

açısıyla değerlendirildiğinde komünlerin görevi, kentsel mekân üzerindeki yaşamın örgütlenmesi ve kentte yaşayan topluluğun yönetilmesi olmuştur.[20]

Ayrıca tarihsel gelişim süreci içinde komün askeri örgütlenme, ulusal savunma, suçluların yakalanıp cezalandırılması gibi günümüzde genellikle daha çok devletin, diğer bir ifadeyle, merkezi yönetimin yerine getirdiği görevleri yerine getirmiştir.[21]

Geniş bir açıdan bakıldığında devletin doğrudan kendisi olarak nitelendirilebilecek olan komünler modern devlet öncesinde toplu ihtiyaçları karşılayan birimler olarak ortaçağdaki yasama, yürütme ve yargı gücü elinde olan bağımsız birimler olmuştur. Daha sonra, merkezi devletin ortaya çıkmasıyla komünlerin yetkileri sınırlanmış ve özerkliklerini yitirmişleridir. Bu dönemde komünler merkezi yönetimin taşradaki aracı kurumları haline gelmişlerdir.19'uncu yüzyılla birlikte komünler yeniden güçlenmiş ve yükselme dönemine girmiştir. Bu dönemde komün siyasal ve yerel özgürlükleri kapsayan örgütlenme biçimiyle yeni bir kimlik oluşturabilme fırsatını bulmuştur. Ancak bu fırsatı değerlendiremeyen komünün merkezi yönetimin taşra uzantısı olarak aracı kurum olma niteliği değişmemiştir.[22]

Komün olarak tanımlanan bu örgütlü topluluğu yöneten birim belediye (municipality)'dir. Günümüzde de belediyeler komün geleneğinin birer yürütücüsüdürler.[23]

Tarihi kayıtlara göre Belediye kavramı ilk defa 1789 tarihinde Fransız Kurucu Meclisi'nde kullanılmıştır. İngiltere de ise belediye tüzel kişilikleri (municipal corporations) ilk defa 1835 tarihinde yapılan düzenlemelerle kurulmuştur.[24]

---

[20] Ertan, **Yerel Yönetim Kavramı**, s.24.
[21] Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s.31.
[22] Ertan, **Yerel Yönetim Kavramı**, s.23-24-26.
[23] Ertan, **Yerel Yönetim Kavramı**, s.24.
[24] Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s.35.

Belediye, kelime kökeni olarak Arapçadan gelmektedir. Belediye kelimesi, bir insan topluluğunun yerleşme amacı ile oturduğu yer anlamına gelen Beled kelimesinden türetilmiştir.[25]

Ortaylı'ya göre de belediye kavramı köken olarak Arapça olup belde ve bilad sözüyle bağlantılıdır. Bugünkü anlamıyla kullanışının ise Tanzimat döneminde Osmanlı seçkin sınıfının Arapça ve Şark dillerine yaptığı bir katkı veya yeni bir icat olduğunu söyler. Dolayısıyla belediye, cemaat yönetiminden ziyade şehir yönetimini ifade etmek için kullanılan bir anlayışı niteler.[26]

Türk Dil Kurumu sözlüğü belediyeyi, "il, ilçe, kasaba, belde vb. yerleşim merkezlerinde temizlik, aydınlatma, su, toplu taşıma ve esnafın denetimi gibi kamu hizmetlerine bakan, başkanı ve üyeleri halk tarafından seçilen, tüzel kişiliği olan örgüt, şehremaneti." şeklinde tanımlamıştır.[27]

Genel kabul gören tanımına göre ise belediye; sınırları belirlenmiş kent, köy ve il vb. alanlarda yaşayan yerel topluluğa, bir arada yaşamaktan dolayı kendilerini ilgilendiren konularda hizmet vermek amacıyla kurulan, karar organları yerel topluluk tarafından seçilen, yasalarca belirlenmiş yetkilere, görevlere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetleri yerine getirmek amacıyla kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkezi yönetimle ilişkilerinde idari özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliği olarak tanımlanır.[28]

Belediyelerin bir birim olarak içinde yer aldıkları yerel yönetimler ya da diğer bir adlandırmayla yerinden yönetim ise halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan ve doğrudan halk tarafından seçilen organlar tarafından yönetilen sisteme denir.[29]

---

[25] Başakşehir Belediyesi, Terimler Sözlüğü, Tarih Yok, http://basaksehir.bel.tr/icerik/2126/terimler-sozlugu?open=0 (07.01.2017).

[26] İlber Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 2011, s.120.

[27] Türk Dil Kurumu, Büyük Türkçe Sözlük, 2016, http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5870de97b47788.23715863 (07.01.2017).

[28] Ökmen ve Parlak, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat**, s.18.

[29] Korel Göymen, **Türkiye'de Kent Yönetimi**, Boyut Yayıncılık, İstanbul 1997, s.15.

Güler'in eleştirdiği liberal yaklaşıma göre ise yerel yönetimler doğrudan yerel topluluk ya da halk tarafından seçilen kişiler tarafından yönetilen, tüzelkişiliğe sahip, bağımsız ya da özerk bir konuma ve kendisine ait bir maliyesi olan yönetsel kurumlardır.[30]

Yerinden yönetim ayrıca kamu hizmetleri yönetiminin merkezi yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesi şeklinde de tanımlanmıştır.[31]

Yerinden yönetim olarak da bilinen yerel yönetim, geleneksel olarak siyasi yerinden yönetim ve idari yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmıştır.[32]

Siyasi erkin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşülmesine dayanan ve devlet teşkilatının bütünlük oluşturmadığı yönetim şekline siyasi yerinden yönetim denir. Bazı devlet sistemleri yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin dağılma ve derecelerine göre yapılandırılmıştır. Bu devletler içinde eyalet, kanton, cumhuriyet, federe devlet gibi isimlendirmelerle farklı yönetim sistemi olmakla birlikte yönetsel yetkilerle beraber bir kısım yasama ve yargılama yetkileri olan devletler vardır. Federasyon, federal ve federe devletten oluşmaktadır. Federasyon içinde yer alan federal devletin üstün yetkileri olmakla birlikte tek bir hükümete ve uluslararası kimliğe sahiptir. Bunun karşısında federe devletler, federal anayasa ve federal devlete bırakılan yargı ve yasama yetkileri dışında yasama ve yargı bağımsızlığına sahiptir. Kendi istekleri olmadan federe devletlerin özerklikleri ve bu özerkliğin derecesi değiştirilemez.[33]

Dolayısıyla siyasi yerinden yönetim siyasi iktidarın kullanım biçimini ve düzeyini belirleyen yasama, yürütme ve yargı alanlarında iktidar paylaşımını düzenlediği için devletin yapısıyla ilgilidir.[34]

İdari yerel yönetim ise iktidarın paylaşılmasından ziyade doğrudan yönetim alanıyla ilgilidir.[35]

---

[30] Güler, **Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, s.44.
[31] Tortop ve Diğerleri, **Mahalli İdareler**, s.98.
[32] Ramazan Şengül, **Yerel Yönetimler**, Umuttepe Yayınları, Kocaeli 2011, s.6.
[33] Türkoğlu, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, s.11.
[34] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.8.

Bazı hizmetlerin yürütülmesinin genel yönetsel hiyerarşi içinde yer almayan bazı kamu tüzel kişiliklerine verilmesine idari yerinden yönetim denir.[36]

Bu yönetsel formda egemenliğin tamamı devlette toplanmıştır. Devlet ile yerel yönetimler arasındaki güç paylaşımı ve sorumluluk alanları ile ilgili ayrım kanunlarla düzenlenir. Bundan ötürü yönetimler arasındaki ilişkilerin sınırları ve içeriğini merkezi yönetim asli yetkili olarak belirler. Yasama organı çıkardığı kanunlarla yürütmenin yetki ve yerine getirmesi gereken sorumluluklarını genişletebilir ya da daraltabilir. Ayrıca bu yönetsel sistemde kanunların çizdiği sınırları geçmemek şartıyla yerel yönetimlere hareket serbestisi tanınmıştır. Bununla birlikte yönetimin bütünlüğünü sağlamak amacıyla anayasa ve kanunlarla merkezi yönetime yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisi verilmiştir.[37]

Diğer bir görüşe göre bu yönetim sisteminde yönetimlere ya da kamu tüzel kişilerine yerel çıkarları koruma ve yerel hizmetleri yerine getirmek üzere yetki verilmiştir. Ayrıca bu yönetimlerin kanun yapılmasına karışmaları söz konusu değildir.[38]

İdari yerinden yönetim; hizmet yerinden yönetim ve coğrafi yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılır.[39]

Hizmet yerinden yönetim, belli bir alana bağlı olmadan hizmetlerin sağlanmasında birçok mahalli kuruluşu kapsayan bazı kamu hizmetlerinin merkezin dışında bağımsız örgütlere bırakılması olarak tanımlanır. Bu yerinden yönetim biçimi teknik ihtiyaçlardan doğmuş olmakla birlikte özerklik, hizmetlerin bırakıldığı örgütlere değil, bizzat hizmetin kendisine tanınmıştır. Buna üniversiteler ve ticaret odaları örnek olarak gösterilebilir.[40]

Ayrıca bu kurum ve kuruluşlara kendi kararlarını kendileri alma yetkisi tanınmıştır. Bu kararları alırlarken merkezi yönetime tabi değillerdir. Bu örgütler

---

[35] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.8.
[36] Türkoğlu, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, s.11.
[37] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.8.
[38] Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, s.42.
[39] Tortop ve Diğerleri, **Mahalli İdareler**, s.99.
[40] Tortop ve Diğerleri, **Mahalli İdareler**, s.99.

devlet tüzel kişiliğiyle birlikte ayrı bir kamu tüzel kişiliğe de sahiptir. Bu kurum ve kuruluşlar idari, mali ve hukuki özerklik çerçevesinde, idarenin bütünlüğü ilkesine göre bağlı oldukları bakanlıklarla vesayet ilişkisine tabi olarak işlevlerini yerine getirirler.[41]

Mahalli yerinden yönetim ya da diğer bir adlandırmayla coğrafi yerinden yönetim, hizmet yerel yönetimde olduğu gibi hizmetin değil, alanın, yerin önemli olduğu yönetim şeklidir. Coğrafi yerinden yönetimler belli bir yeri, alanı kapsayan o bölgede yaşayan insanların yerel, ortak ve medeni ihtiyaçlarının giderilmesi ile görevlidirler. Türkiye'de coğrafi yerinden yönetim örgütleri belediye, il özel idaresi ve köylerdir.[42]

Coğrafi yerinden yönetim, belli bir yörede yaşayan insanların orada oturmalarından dolayı oluşan ortak ve idari çıkarlarını korumak ve bir arada yaşamalarının gerektirdiği hizmetlerin görülmesi bakımından tanınan özgürlüktür.[43]

Bu yönetsel sistemde yerel otoritelerin yetkileri coğrafi olarak sınırlandırılmıştır. Dolayısıyla yerel otoritelerin yetkileri bütün ülkede geçerli değildir. Yerel yönetim birimlerinin coğrafi sınırları kanunlarla belirlendiği için bu alanlarda yaşayanlar yetkilerin muhatabı olur. Yerel topluluğun bazı ihtiyaçları ulusal sorunlardan farklı olarak kabul edildiğinden dolayı, bu ihtiyaçları karşılamak amacıyla ayrı bir tüzel kişilik oluşturulur. Bu hizmetlerin karşılanması yerel topluluk tarafından seçilen yerel karar organları tarafından yapılır. Bu organlar yaptıkları işlemleri yerel yönetim adına gerçekleştirir.[44]

Bu bağlamda modern anlamda yerel yönetimlerin mali ve yönetsel özerklikleri ve hukuki bir statülerinin olması temel özellikleridir**.**[45]

---

[41] Türkoğlu, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, s.12.

[42] Tortop ve Diğerleri, **Mahalli İdareler**, s.99.

[43] Türkoğlu, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, s.12.

[44] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.9.

[45] Feyzullah Ünal, "Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal Ve Yapısal Dönüşümü", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı.30, s.241.

Genellikle yerel yönetim kavramı, sınırları belirlenmiş bölgesel bir birimin, tüzel bir kişilik kazanıp yapı olarak kurumsallaşması, genel ve özel statülerle yetkilendirilip görevlendirilmesi, mali ve yönetsel özerklik kazanması olarak tanımlanır.[46]

Günümüzdeki anlamıyla yerel yönetimler, yerel bir topluluktaki bireylerin bir arada yaşadıkları birliklerdeki ihtiyaçlarını karşılayan, onlara kamusal mal ve hizmet sağlayan ve yerel halk tarafından doğrudan seçilen organlar tarafından yönetilen kurumlardır. Böyle bir yönetsel birimin varlığıyla üç amaç gerçekleştirilmek istenmektedir. Birincisi, insanların haklarından birini kullanmayı sağlamaktır. Dolayısıyla bireylerin mali güçleri yettiği kadar piyasa mallarını tüketebilmekte özgür oldukları kabul edildiği için, bu bireylerin birliktelik içindeki ihtiyaçlarını karşılayabilmek amacıyla bir araya gelerek kamu mal ve hizmetlerinin üretiminde ve tüketiminde özgür oldukları da kabul edilmelidir. İkincisi etkinliktir. Devletin üreteceği bütün kamu hizmetlerinin merkezi yönetim tarafından üretilmesi ekonomik olarak pahalıya mal olur. Dolayısıyla kamu hizmetlerinin sunulmasında, ekonomi ile birlikte üretilen hizmetlerin yerel isteklere uyumluluğunun sağlanması için merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında işlerin paylaşılması gerekir. Üçüncüsü ise yerel yönetim gerçekliğinin sadece teknik bir iş bölümüne indirgenmemesi, bunun ötesinde bir olgu olduğunun anlaşılması gerekliliğidir.[47]

Yerel yönetim örgütleri, ülkenin idari sisteminin bütünlüğü içinde yer alırlar. Yerel yönetimlerin kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, mali sistemleri yasama organınca belirlenir. Merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altında olmayan yerel yönetimler, merkezi yönetim tarafından sadece hukuka uygunluk açısından denetlenirler. Yerel yönetimler, yapılması kendilerine bırakılmış kamu hizmetlerini yerine getirmek için bunlara ilişkin kararlar almak, tercihte bulunmak, bu hizmetler için vergi belirlemek, çeşitli yollarla mali kaynak bulmak, bulduğu kaynakları yapılacak hizmetlerin yerine getirilmesinde kullanmak ve yürüteceği hizmetleri yerine getirmek için gereken şekilde iç örgüt yapılarını kurmak açısından idari

[46] Ünal, **Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal Ve Yapısal Dönüşümü**, s.241.

[47] İlhan Tekeli, "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No.16, s.3.

özerklikten faydalanırlar. Yerel yönetimlerle ilgili açıklanan bu evrensel nitelikler hukuki açıdan da birçok uluslararası belgede yer almıştır.[48]

Yerel yönetimler geniş bir alanda, merkezi bir idarenin toplumun bütün kurumları üzerinde kontrol sağlaması durumunda varlık kazanabilirler. Başka bir ifadeyle hukuki bir varlık olan yerel yönetimler devlet erkinin güçlenmesi karşısında tarihsel süreç içerisinde bir bölgenin veya şehrin mali-idari alanda özerklik elde ederek bunu güçlendirmesiyle ortaya çıkmıştır**.** Yani yerel yönetimler, modern anlamıyla merkezi bir yönetimin varlığına rağmen onunla birlikte varlık gösterir**.**[49]

Yerel yönetimlerin yerel ve yönetim olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. Yerel boyutu, yerel hizmet birimi ve yerel hizmetlerin sağlayıcısı olarak işletme, üretme, ya da ürettirme ve idare etme sistemi olmasıyla ilgili boyuttur. Yönetim boyutu ise demokratik bir ilke olan kendi kendini yönetebilme birimi olmasıyla ilgili yerel yönetimlerin siyasal bir sistem olması durumunun ön plana çıkmasıyla ilgili boyuttur.[50]

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri arasında yer alan yönetimsel boyut ön plana çıkmaktadır. Mahalli halkın ihtiyaç duyduğu farklı nitelikteki çok sayıda hizmetin tamamının merkezi yönetim tarafından sağlanması birçok ülkede mümkün değildir. Bu hizmetlerin sağlanması hem teknik açıdan mümkün olmayabilir hem de psikolojik olarak da istenmeyebilir. Bazı durumlarda yerel halk sorunların çözümlerinin ve bu çözümleri sağlayan sistemin kendi içlerinden çıkmasını ve bu çözüm sürecinin doğrudan kendileri tarafından denetlenmesini isteyebilmektedirler. Ancak bu çözüm ve denetim mekanizmasının sınırları vardır. Hangi işlev ve hizmetin merkezi yönetim tarafından, hangilerinin yerel organlar tarafından yapılacağına karar verilirken verimlilik ve etkinlik belirleyici olur. Bundan dolayı yerel yönetimlerde verimlilik ve etkinliğin sağlanması için son yıllarda birçok ülkede önlemler alınmış ya da önerilmiştir. Bu önlem veya öneriler; en uygun hizmet alanlarının sınırlarının belirlenmesi, yerel yönetim birimlerinin sayısının

[48] Ökmen ve Parlak, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat**, s.18.
[49] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.1-2.
[50] Ökmen ve Parlak, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat**, s.18.

azaltılmasıyla para ve kaynak savurganlığının önüne geçmek ve yerel yönetim birimlerine sadece daha iyi yerine getirebilecekleri işlerin bırakılması şeklinde özetlenebilir.[51]

1.2. TANZİMAT'TAN ÖNCE OSMANLI'DA YEREL HİZMETLERDEN SORUMLU KURUMLAR

Birçok ülkenin tarihinde olduğu gibi Osmanlı İmparatorluğunda da şehirlerdeki veya kırsal bölgelerdeki toplulukların kendi idari ve mali özerkliklerini örgütlemeleri ve idari organlarını oluşturmaları gibi bir olgu yakın zamanda başlamıştır.[52]

Batı demokrasilerinde yerel yönetimler, merkezi bir yönetim karşısında, bir bölgenin ya da bir kentin mali ve idari alanda özerklik elde edip güçlenmesiyle birlikte 12'nci yüzyıldan başlayarak günümüze kadar uzanan tarihsel gelişmenin bir ürünüdürler. Batı siyasi ve yönetim tarihi, siyasi otoritenin birliği ve bütünlüğünden ziyade parçalanmasının ve çeşitli yerel otorite ve güç merkezlerinin oluşmasını yansıtır. Yerel yönetimler tarihsel olarak bölgesel muhalefet ya da genel olarak muhalefet kavramıyla ilişkilendirilen kurumlar olmuştur. Türkiye yönetim ve siyasi tarihinde hâkim görüş ve uygulama siyasi ve idari otoritenin birliğini ve bütünlüğünü koruyup güçlendirmek üzerine kurulmuştur. Bu nedenle siyasi-idari otorite tarafından muhalefete hoşgörü ile bakılmamıştır. Osmanlı devlet yönetiminde Tanzimat'a kadar meşru bir muhalefet kavramı yoktur.[53]

Türkiye tarihinde köklü bir yerel yönetim geleneğinin oluşmamasının çeşitli sebepleri olmuştur. Batı'da özellikle 13'üncü yüzyıldan başlayarak Rönesans ve Reform dönemlerinin sonuna kadar devam eden ve daha sonra 18'inci yüzyılın sonunda meydana gelen Fransız İhtilali yıllarına kadar yüzyıllarca devam eden yöneten-yönetilen çekişmesine karşın Türkiye'de bu oranda ve türde sosyal, siyasal ve ekonomik hareketliliğin yaşanmaması bunun en önemli sebebini oluşturmuştur. Bununla birlikte Batı'da ortaçağ boyunca merkezi krallıklardan bağımsız bir şekilde

[51] Göymen, **Türkiye'de Kent Yönetimi**, s.17.
[52] Ünal, **Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal Ve Yapısal Dönüşümü**, s.241.
[53]Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi, Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar**, Umuttepe Yayınları, Kocaeli 2016, s.228.

yapılan ticaret sonucunda büyüyen kimi liman kentleri de özerk yerel kent kültürünü oluşturmada katkısı olmuştur. Böylece bu durumla, Batı'da halklar, kralların yetkilerinin kısıtlanmasıyla demokratik haklarını elde etmiş ve demokratik mücadele bilinci oluşmuştur.[54]

Bununla birlikte Batı'da belediyeler tarihsel süreç içinde bir sivil toplum kuruluşu olarak gelişmiştir. Bu açıdan Batı'nın belediye olgusu bir sivil toplum örgütü olarak yorumlanmaktadır. Batı belediyelerini merkezi yönetimden ayıran en önemli özelliği böyle bir geleneğe dayanmasıdır. Nitekim Batı için belediye örgütü yalnızca bir kentte yaşayan topluluğun ortak ihtiyaçlarının sağlanması değil, aynı zamanda merkezi devlet anlayışına karşı sivil toplum yapısının korunmasıdır.[55]

Türkiye'de belediye olgusunun niteliğinin ne olduğu sorusuna genellikle; Türkiye'de belediyelerin bir sivil toplum kuruluşu olarak kurulmadığı, devlet tarafından tepeden inme kurumlar olarak oluşturuldukları ve belediye örgütlerinin halk tabanına dayanmadığı şeklinde cevaplar verilmiştir. Bu cevaplar temelde bazı kanıtlarla desteklenmiştir. Birinci kanıt tarihseldir. Buna göre belediye Tanzimat'ın ilanından sonra başlayan batılılaşma hareketinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Nasıl ki batılılaşma tepeden inme oluşturulmuşsa belediyelerde tepeden inme bir şekilde oluşturulmaya çalışıldığı için köksüzdür. İkinci kanıt olgusal gerçekliğe dayandırılmıştır. Belediyeler sürekli bir şekilde mali kaynaklar açısından yetersiz oldukları için güçsüz birer örgüt olmuşlardır. Bu durumdan dolayı da tepeden inme oluşturulan ve halk tarafından benimsenmeyen bir örgütün kaderi olarak görülmüştür. Üçüncü kanıt Türkiye'deki burjuva sınıfının gelişmesine dayandırılarak öne sürülmüştür. Türkiye geç kapitalistleşen bir ülke olduğundan dolayı ve geç kapitalistleşen ülkelerde burjuva sınıfın gelişmesinde devletler rol aldığından burjuva sınıfı için önemli olan sivil toplum değil devlettir. Dolayısıyla bu tür ülkelerde burjuva sınıfından destek almayan bir sivil toplum kuruluşu olan belediyelerde

[54] Veysel K. Bilgiç, "Türk Yerel Yönetimlerinin Tarihi Gelişimine İlişkin Bir Değerlendirme", **Kamu Yönetimi Yazıları, Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar,** (100-110), Nobel Yayın Dağıtım, İstanbul 2007.

[55] Tekeli, **Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi**, s.6.

gelişemez. Böylece sivil toplum kuruluşu olan belediyelerin güç kazanması burjuva sınıfının niteliğine bağlanmıştır.[56]

Dolayısıyla Osmanlı devlet yönetimi 19.yüzyıla kadar taşrada toplumun yönetime katılmasını, demokratik ve özgürlükçü bir yönetimi düşünmemiştir. Böyle bir istek ve yönetime katılmak için mücadele etmek yönetilenler açısından da söz konusu olmamıştır.[57]

Çünkü devlet yetkilerinin tamamı padişahın halife sıfatıyla sahip olduğu dini kişilikte toplanmıştır. Padişahın koruduğu değerler ve yönetim anlayışı toplumun inanç ve kültür yapısıyla bir bütünlük arz etmesinden dolayı padişahın yetki ve otoritesi tartışılmaz olarak kabul görmüştür. Bu nedenden dolayı yerel halkın ya da eşrafın padişah karşısında özerk bir statü talebinin de meşru bir gerekçesi olmamıştır. Padişah ya da merkezi idare tarafından kendileri dışında oluşabilecek bir harekete dini ve siyasi olarak gayrimeşru gözüyle bakılmıştır. Merkezi otoriteye karşı sergilenen tutum ve davranışlar asilik ve hainlikle suçlanmıştır. Osmanlı siyasi kültürü, muhalefeti meşrulaştırmamış ve Tanzimat dönemine kadar da Batı tipi bir yerel yönetim oluşumuna gerek duymamıştır.[58]

Osmanlı devletinin resmi ideolojisinde halk ya da tebaa, itaatkâr, kendinde devletin düzenine karışma ve yönetime müdahale hakkı görmeyen, devlete ve düzene herhangi bir sebepten dolayı tavır takınmaktan sakınan, bağlı olduğu toplumsal kesimden ve ikamet ettiği yerden izin almadan ayrılmayan, özetle her alanda mutlak bir şekilde itaat eden insanları ifade etmek için kullanılmıştır. Hatta cemaatler ve sosyal tabakalar arasında yer değiştirme, sınırlı ve devletin iznine bağlanmıştır.[59]

Osmanlı devletinin klasik dönem yönetimi altındaki taşra halkı vergilerin tespit edilip toplanması gibi durumlarda merkezi yönetimin temsilcilerine yardımda bulunmuştur. Merkezi yönetimin isteği doğrultusunda düzenlenip kontrol edilen bu usul yerel yönetim olayının bir başlangıcı değildir. Bu yerel halk temsilcileri birer

[56] Tekeli, **Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi**, s.6-7.
[57] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.11.
[58] Eryılmaz, **Kamu Yönetimi, Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar**, s.228-229
[59] İbrahim Erdoğdu, "Osmanlı İktisadi Düzeninde İhtisab Müessesesi Ve Muhtesiblik Üzerine Bir Deneme", **Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi**, Sayı.11, s.124-125.

danışman görevinde olmuşlardır. Böylece bu gruplar devlet ve yerel halk arasındaki aracılıkları nedeniyle hem yöneticilere yerel çıkarları kabul ettirmiş hem de yerel halk üzerinde bir etki oluşturmuştur. Ayrıca yerel yönetim ve demokrasinin temeli olan seçim kurumu da yoktur. Yine merkezi yönetimin temsilcileri karşısında herkesin emir kulu olduğu böyle bir durumda danışma ve dilekleri kabul ettirmenin kurumlaşmış sürekli bir hak olmadığı da açıktır.[60]

Osmanlı devletinde Tanzimat'tan önce batı tipi yerel yönetimlerin olmaması yerel hizmetlerin yapılmadığı anlamına gelmemektedir. Çünkü Osmanlı devletinin idari sisteminde yerel hizmetleri yürüten kendine özgü kurumları olmuştur.[61]

Osmanlı devletinde geleneksel olarak şehir yönetimi merkezi idarenin iktidar alanına girdiği için kamusal bir iş olarak görülmüş ve şehir yönetimi merkezi otorite tarafından atanan görevliler tarafından yürütülmüştür. Merkezi idare tarafından atanan ve merkez adına iş yapan muhtesip, vali, kadı gibi görevliler şehrin önde gelen yöneticileri konumunda bulunmuşlardır.[62]

Osmanlı devletinin hükmetme anlayışına göre örgütlenen idari yapısı, toprak sistemi ve maliyesinden dolayı[63]Tanzimattan önceki dönemden neredeyse 19. yüzyılın sonlarına kadar yerel yönetim hizmetlerini loncalar, vakıflar ve kadılar yerine getirmiştir.[64]

İlk belediye teşkilatının kurulmasına kadar Osmanlı devletinde yerel hizmetleri yerine getiren klasik kurumların merkezi yönetim karşısında özerkliği bulunmamıştır. Bu dönemde diğer imparatorluklarda olduğu gibi Osmanlı devletinde de yerel demokrasi anlayışı henüz yerleşmemiştir.[65]

---

[60] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.11-12.
[61] Ünal, **Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal Ve Yapısal Dönüşümü**, s.242.
[62] Ünal, **Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal Ve Yapısal Dönüşümü**, s.242.
[63] Türkoğlu, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, s.71.
[64] Süleyman Yaman Koçak ve Ali Ekşi, "Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye'de Yerel Yönetimler", **Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi,** Sayı.21, s.296.
[65] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.25.

Merkezi yönetim adına yerel hizmetleri yerine getiren kişi ve kurumların belirlenmesinde yerel halkın herhangi bir etkisi bulunmamıştır. Yerel hizmetler yerel halk tarafından seçilip görevlendirilen temsilciler tarafından değil, ya merkezi yönetim tarafından atanan ve merkezi yönetimi temsil eden yerel temsilciler tarafından bizzat yerine getirilmiş ya da yerel temsilcilerin gözetimi altında görev yapan geleneksel kurumlar eliyle yapılmıştır.[66]

Toplumun ihtiyaçları bir taraftan devlet teşkilatına bağlı kadılık müessesesi tarafından bir taraftan da toplumun kendisinin oluşturduğu esnaf teşkilatları (loncalar), vakıflar, azınlıklar ve mahalle sakinlerinin bireysel veya ortak dayanışmasıyla yerine getirilmiştir.[67]

Bu kurumlar genel olarak sağlık, kültür, sosyal dayanışma, yerel güvenlik ve denetim gibi işlevlere sahip olmalarına[68]rağmen Osmanlı devletinde Tanzimat Dönemi'ne kadar şehir ve eyalet idarelerinden, birer ekonomik ve sosyal kuruluş olan vakıflardan ve cemaat örgütlerinin bulunmasından bahsedilebilir ancak yönetime yardımcı olup devamlılık kazanmış yerel kurullardan ve yerel yönetim gibi kurumsallaşmış bir yapıdan bahsetmek mümkün değildir. Devlet idarecileri ve yerel halkın uzlaşarak yönetimi paylaşmak için ortak karar alıp karşılıklı bir güçler dengesini yasallaştırdıkları da görülmemiştir. Dolayısıyla merkezi otoritenin teknik nedenlerle yerine getiremediği bazı hizmetlerin mahalli gruplar tarafından yerine getirilmesinin de âdem-i merkeziyet ve yerel demokrasiyle bir ilgisi yoktur.[69]

1.2.1. Kadı

Osmanlı devletinde Tanzimat dönemine kadar İstanbul dışında yönetsel sistem askeri örgütlenmeye göre oluşturulan eyalet ve sancaklara dayanmıştır. Bu idari sisteme göre oluşturulan kent ve kasabalar birer hukuki tüzel kişiliğe sahip olmamalarına rağmen; kazalarda ilmiye sınıfına mensup kadıların başında olduğu sivil karakterli bir yönetim sistemi kurulmuştur. Kazalarda kadılar yargı, idari,

---

[66] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.25.

[67] Türkoğlu, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, s.78.

[68] Türkoğlu, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, s.71.

[69] İlber Ortaylı, **Osmanlı da Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu,** Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul 2008, s.267.

askeri, mali ve belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinden sorumlu olmuşlardır. Kadının başkanlığında Loncalar, Vakıflar, Tarikatlar ve Gayri-Müslimlerden oluşan âdem-i merkeziyetçi bir yapıya sahip olan millet sisteminin ortaklığında kazalarda belediye hizmetleri yerine getirilmiştir. Merkezi otoritenin tek karar verici güç olduğu bu kendi kendine yeten ekonomik yapının yarattığı durağan sosyal yaşam basit ve sade olduğundan dolayı mevcut sistem sosyal yapının isteklerini karşılayabilmiştir.[70]

Kadı genel olarak sivil ve cezai davalara bakmıştır. Kadının görevi şer'i niteliğinden dolayı bazı yönetsel görevleri yerine getirmesini ve denetlemesini zorunlu kılmıştır. Bundan dolayı cami ve vakıf gibi kurumların yönetiminden ve denetiminden şehrin idaresi ve asayiş işlerine kadar her alanda baş sorumlu olmuştur.[71]

Osmanlı kadısı ve resmi görevlileri şehre beledi hizmet götürmekten ziyade, halkı örgütleyip bu hizmetleri yaptırmak gibi bir işleve sahip olmuşlardır. Beledi hizmeti yaptırmak ve düzeni sağlamak için bir belediye örgütü kurulmamış; bu hizmetlerin yapılabilmesi için de ayrılan bir bütçe olmamıştır. Geleneksel Osmanlı kentinde beledi hizmetleri yürütmek, kadının kolluk görevini kullanarak şehir halkının kendi işini kendi yürütmesi için yaptırım uygulaması olmuştur.[72]

Osmanlı devletinin klasik döneminde, şehirlerin ve civarındaki köy ve nahiyelerin oluşturduğu kaza dairelerinin idaresi ve yargı görevinden ilmiye sınıfından olan kadı sorumlu olmuştur. Belirli bir süre için bu kazalara tayin edilen ve yargıdan, kolluk işlerinden, mali görevlerden ve şehir yönetiminden sorumlu olan kadı, merkez bürokrasisinin bir üyesi konumunda olmuştur. Kadı görev yerine ya kendi özel personeli ile gitmiş ya da gittiği yerde kendine yardımcı olmaları için bazı kimseleri istihdam etmiştir. Mahalli halkın kadıyı ve yardımcı personelini seçme ve denetleme gibi bir fonksiyonu olmadığı gibi kendi temsilcileriyle idareye katılabilmesi de söz konusu olmamıştır. Halkın ya da esnafın temsilcisi sayılan

[70] Fikret Toksöz, "Yerel Demokrasi Sorunsalı Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi Giriş", **Yerel Demokrasi Sorunsalı Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi**, İstanbul 2015, s.3.

[71] İlber Ortaylı, "Osmanlı Kadı'sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No.9, s.95-96.

[72] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.125.

kimseler kadıya ekonomik işlerde, kolluk görevlerinin yerine getirilmesinde, mali işlemlerin yürütülmesinde kendilerine başvurduğunda yardımcı olabilmişlerdir.[73]

Kadı görev, otorite ve yetki açısından daha gelişmiş bir yönetim ve hukuk adamı olmuştur. Ayrıca beledi, mülki vb. şeklinde ayrıma tabi tutulan birçok görevlerinin onun hukukçu olma işlevi ve mahkeme kurumunun işleyişi içinde düşünülmesi gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır.[74]

Osmanlı devletinde askeri işlerle sivil ve yargı işleri birbirinden ayrıldığı için doğrudan Babıali'ye bağlı olan Kadı'nın üzerinde beylerbeyi ve sancakbeyi gibi askeri yöneticilerin bir yetkileri olmamıştır. Dolayısıyla vilayetlerdeki kadıların konumu beylerbeyi ve sancakbeyinden bağımsız olmuştur.[75]

Bu yönden Osmanlı devlet yönetimi belirli bir dengeye dayanmıştır. Osmanlı devlet yönetiminde taşra yönetiminin temelini meydana getiren kurum kadılık olmuştur.[76]

Osmanlı devletinde her kadı belli bir kaza veya sancak bölgesine tayin edilerek görevlendirilmiştir. Her iki durumda da yerine getirmesi gereken görevleri tayin olduğu bölge kapsamındaki şehir, kasaba, nahiye ve köylerde yapmakla sorumlu tutulmuştur. Dolayısıyla kadının geniş bir alandan sorumlu olması bütün görevleri bizzat kendisinin yerine getirmesini imkânsızlaşmıştır. Bu sebeple mekâna göre kendine yardımcılar seçmiştir. Bunun sonucunda da fiziki alana bağlı yatay bir hiyerarşi oluşmuştur. Kadı, bu alanda ortaya çıkan yatay hiyerarşinin amiri olmuştur.[77]

Kadı ikamet ettiği yeri hem şehir yönetiminin merkezi hem de mahkeme olarak kullanmıştır. Kadının şehir yönetiminin memurları olmayan ve şehir

[73] Ortaylı, **Osmanlı da Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu**, s.266-267
[74] Ortaylı, **Osmanlı Kadı'sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine**, s.97.
[75] Eryılmaz, **Kamu Yönetimi, Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar**, s.229-230.
[76] Eryılmaz, **Kamu Yönetimi, Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar**, s.230.
[77] Ortaylı, **Osmanlı Kadı'sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine**, s.97-98.

bütçesinden maaş almayan kendi hizmetkârları, özel kâtipleri ve muhafızları bulunmuştur. Zaten maaş alınacak böyle bir bütçe ve kurumda olmamıştır.[78]

Kadılık kurumu hizmetleri yerine getirirken kendine ait bir bütçesi olmadığı için masraflar vatandaşlardan alınan cezalar ve yerel vergilerden karşılanmıştır.[79]Ayrıca, Kadı maaşı olmadığı için yargıç olarak yönettiği davalardan aldığı harçlarla geçinmiştir.[80]

Kadı yargıçlık ve noterlik yapmakla birlikte vakıfları teftiş etmiş, merkezi otoriteden gelen emirleri halka iletmiş ve vergilerin belirlenmesi ve toplanmasını da yönetmiştir.[81]

Kadının şehrin temizliğini sağlamak, ticaretin sağlıklı bir şekilde yürütülmesini sağlamak, esnafı kontrol etmek, çarşı ve pazarı denetlemek, malların fiyatlarını belirlemek (narh), kentin imar düzenini kontrol etmek görevleri arasında yer almıştır.[82]

Şehir yönetiminde adli, mülki ve beledi işler bir tutulmuştur. Bu işlerin tamamından sorumlu olan kadının naib, subaşı, imam, muhtesip, çöplük subaşısı ve mimarbaşı gibi yardımcıları bulunmuştur.[83]

Bu görevlilerden bazıları yeniçeri ocağına bağlı olmuştur. Belli maaşları ve genel bir örgütün başında olmayan bu görevlilerin işi denetleme ve cezalandırma üzerine yoğunlaşmıştır. Halktan alınan ceza(cerime) veya vergilerle gelir elde edip kendi özel adamlarıyla genel güvenlikten temizlik ve imar düzenine kadar, bir güvenlik sorumlusu olarak yaptırım ve kontrol fonksiyonlarıyla görevlerini yerine getirmişlerdir.[84]

---

[78] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.126.
[79] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.27.
[80] Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, İ.İ.T.İ.A. Ekonomi Fakültesi Yayınları, Yer Yok. 1978, s.316.
[81] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.126-127.
[82] Mehmet Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu, Yerel Yönetim Metinleri**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul 2010, s.2.
[83] Eryılmaz, **Kamu Yönetimi, Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar**, s.230.
[84] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**,s.125.

1.2.1.1. Naib

Kadı'nın değişik görevlerinin olması ve bu görevleri tek başına bir arada yerine getirmesi zor olduğundan[85]ve görev alanı sadece şehir sınırları içinde kalmadığından dolayı atama yoluyla ulaşamadığı yerlere kendisi adına hüküm verecek ayak naibi veya naib denen kendisine yardımcı olacak yardımcılar görevlendirmiştir. Naibler esnafları teftiş etmek, narhın uygulanmasını kontrol etmek ve davalara bakmakla görevlendirilmişlerdir.[86]

Kadı tayin edeceği naiblerin sayısını kendi isteğine göre arttırma yetkisine sahip olmamıştır. Kadı yeni bir naib tayin edebilmek ve bölgesi kapsamında mahkeme kurabilmek için, bunun gerekçesini merkeze bildirmesi ve izin alması gerekmiştir. Yani Osmanlı devletinin idaresinde naib belirli bir bölgede adli ve mülki alanda kadıyı temsil etmiştir.[87]

Kadı atadığı naibleri çoğunlukla o yerin ulemaları arasından seçmiştir. Bu ulemalar bulundukları yerlerdeki medreselerden icazet (medreselerde mezuniyet diploması) almıştır. Bununla birlikte naiblerin mülki otorite olup olmadıkları ve kadının yetki alanı içinde bulunan her işi yapıp yapmadıklarına dair bir kesinlik yoktur. Naibler normal özel hukuk davlarına bakmakla birlikte cinayet, hırsızlık gibi vakalarda keşif için de gönderilmişlerdir. Naibler görevlerini kötüye kullandıklarında kadı tarafından azledilmiş olmakla birlikte bazı durumlarda merkezi yönetim kadıyı, naibini azletmesi için uyarmış veya emir vermiştir.[88]

1.2.1.2. Subaşı

Mali ve kolluk görevleri olmak üzere subaşının iki temel görevi vardı. Mali görevi, vergilerin toplanmasıyla ilgilidir. Mali görevine bağlı olarak kolluk görevini ise merkezi yönetimin ve kadının emirlerine göre kadı adına yerine getirmektedir. Kamu düzeninin ve şehir güvenliğinin sağlanmasında kadının en önemli yardımcısı

[85] Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, s.317.
[86] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.125.
[87] Ortaylı, **Osmanlı Kadı'sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine**, s.98.
[88] Ortaylı, **Osmanlı Kadı'sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine**, s.98.

olan subaşı suçluları yakaladığında yargılayamaz ve suçlulara ceza veremez. Çünkü ceza vermek kadının görev alanına girmektedir.[89]

Ayrıca subaşılar Yeniçeri Ocağı kadrosunda yer alıp kadının emri altında çalışan beledi fonksiyonlara sahip görevleri yerine getirmiştir. İki çeşit subaşı görev yapmıştır. Şehir Subaşısı, kadının verdiği kararları uygulamış ve suçluların yakalanması gibi infaz memurluğuyla adli kolluk işlevine sahip görevleri yerine getirmiştir. Subaşıların beledi görevleri arasında çarşı ve pazarları denetlemesi, kanunnameler dışında hareket edenlere ceza vermek için kadıya bildirmesi, tehlike oluşturan binalar ile yenilenmesi gereken kaldırım ve yolları mimarbaşına bildirmesi, cadde ve sokakların temizliğini denetlemesi yer almıştır. Çöplük Subaşısı ya da diğer adıyla Tahir Subaşısı ise Şehir Subaşısına temizlik alanında yardım eden ikinci bir görevli olmuştur. Şehir Subaşısı emri altında çalışan Acemioğlanları ile birlikte yolların temizliğini sağlamakla görevlendirilmiştir. Diğer bir görevi ise şehirdeki çöpleri kaldırma görevini yapan Arayıcılar Esnaf'ının yıllık ihalelerinin yapılması ve yapılan hizmetleri denetlemek olmuştur.[90]

1.2.1.3. İmam

İmamlar görev yerleri olan camileri mahallenin birer yönetim merkezi olarak kullanıp merkezi yönetimin kadılar aracılığıyla kendilerine ilettiği emirleri halka bildirdikleri merkezler olarak kullanmıştır.[91]

İmam kadının temsilciliğini yapıp kadının görevlerini onun adına daha alt kademe yerleşim birimleri olan mahalleler düzeyinde yerine getirirdi. Mahallenin mülki ve beledi amiri sayılabilen imam padişahın emri ve tayini ile atanıp muhtarlıkların kurulmasına kadar bu görevi yerine getirmiştir. Maaşını cami vakfından alan imamın görev, yetki ve sorumluluk alanının sınırları tam olarak belirlenmemiş ve uygulamada kesinlik kazanmamıştı. Mahallenin güvenliğini sağlamak ve yangınlara müdahale etmek için mahalle halkını örgütlemek, temizlik işlerini kontrol etmek, nüfus işlerini(doğum-ölüm, evlenme-boşanma vb.) kayıt

[89] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.126.
[90] Tarkan Oktay, **Osmanlıda Büyükşehir Belediye Yönetimi, İstanbul Şehremaneti**, Yeditepe Yayınevi, İstanbul 2011, s.5-6.
[91] Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler, Teori-Uygulama-Maliye**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2014, s.242.

altına alıp takip etmek ve üst makamlara karşı mahallede yaşayan bireyler için kefil olmak gibi görevleri yerine getirmiştir. Gayrimüslim mahallelerde ise imamın görevini kocabaşılarla birlikte kendi kilise vakıflarından ödenek alan papazlar yerine getirmiştir. Yine bu mahallelerde imar düzeni kadı ya da onun adına görev yapan mimarbaşının denetimi altında olmuştur.[92]

1.2.1.4. Mimarbaşı

Mimarbaşı şehirdeki yerel hizmetleri yerine getirmekle birlikte emri altında çalışan Hassa Mimarlar Ocağı ile imar düzeninin belirlenmiş standartlar kapsamında devamını sağlamakla görevlendirilmiştir. Bu kapsamda özel şahısların yaptırdığı binalara ruhsat vermek, standartlara uymayan inşaatları yıkmak, su şebekesini korumak ve geliştirilmesini sağlamak, yangınlara karşı bina ve yollarda gereken düzenlemeleri yapmak gibi hizmetleri yerine getirmekle görevlendirilmiştir. Ayrıca imar denetimi yapıldığında, konulan standartlara uymayanları tespit etmek ve bunlar hakkında yaptırım sürecinin yargısal boyutunu kadı ile işbirliği içinde yerine getirmiştir.[93]

1.2.1.5. Muhtesip

Osmanlı kentsel yaşamında sosyal düzenin korunmasını, başında görev ve yetkileri kanunnamelerle belirlenmiş ve kent yönetiminde ayrıcalıklı bir konuma sahip olan muhtesib adı verilen görevlilerin olduğu İhtisab Kurumu sağlamıştır.[94]

Yükümlü olduğu sorumluluklar ve yerine getirdiği görevler bakımından bir müfettiş gibi hizmet eden muhtesiblerin, göreve tayin olmaları için Müslüman olmak, mükellef olmak, erkek olmak, adalet, kudret, bilgi sahibi, ilmiyle hareket etmek ve takva ile güzel ahlaklı olmak şartlarını taşımaları gerekmiştir.[95]

Osmanlı adliye sistemi içinde mahkemede kadıların yanında davaların daha sağlam ve tarafsız bir şekilde görülebilmesi için bir jüri de yer almıştır. Bu jürinin içinde muhtesib de bulunmuştur. Böylelikle muhtesib adli organizasyonun başında

---

[92] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.125-126.
[93] Oktay, **Osmanlıda Büyükşehir Belediye Yönetimi, İstanbul Şehremaneti**, s.6-7.
[94] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.26.
[95] Erdoğdu, **Osmanlı İktisadi Düzeninde İhtisab Müessesesi Ve Muhtesiblik Üzerine Bir Deneme**, s.133.

yer alan kadının önemli yardımcılarından biri konumunda olmuştur. Muhtesib görevini ifa ederken şahit, delil ve ispata ihtiyaç duymadan hüküm verebildiği için bazı konularda kadılardan daha üstün ve daha geniş bir yetkiye sahip olmuştur.[96]

Uygulamada önemli bir fonksiyona sahip olan muhtesip, bir devlet memuru olarak görev yapmıştır. Osmanlı toplum anlayışında şehir hayatını sağlam temellere oturtmak ve kurulacak düzeni sürdürmek önemli bir husus olduğu için muhtesibin şehir yaşamında vazgeçilmez bir yeri olmuştur.[97]

Dini ve bazı adli görevleri olmasının yanında[98]kadının yardımcısı olan muhtesip, kentsel ekonomik düzenin ve çalışma hayatının düzenli halde yürümesini sağlamak, lonca faaliyetlerinin hukuka uygunluğunu kontrol etmek, yerli üretimi korumaktan sorumlu olmuştur.[99]

Bugünkü belediye zabıtası gibi bir işleve sahip ve kadının belediye hizmetlerinden sorumlu yardımcısı olan muhtesip bazı temel tüketim mallarının fiyatlarını belirleyip denetlemek, çarşı ve pazar kontrol etmek, tartı ve ölçü aletlerini kontrol etmek, gıda ürünlerinin üretildiği ve satıldığı dükkân ve işletmeleri denetlemek gibi işlerden sorumlu olmuştur.[100]

Osmanlı şehrinde genel olarak ticari işleri denetlemekle görevlendirilmiş muhtesibler, yaptıkları hizmet karşılığında esnaf ve zanaatkârlardan ihtisab vergisi almışlardır. Bu vergi, esnaf ve tüccarların maddi durumlarına, o bölgenin usulü ve özel durumuna göre alınan kimselere yük olmayacak bir şekilde alınmıştır.[101]

Osmanlı devletinde geniş bir yetki ve hizmet alanında görev yapan muhtesib, bütün görevlerini tek başına yerine getiremediği için kendine yardımcı olacak bazı görevliler seçmiştir. Farklı meslekler içinden seçilen bu yardımcılara arif, emin, gulam, avn ve haberci gibi isimler verilmiştir. Yardımcılar bizzat muhtesib

---

[96] Ziya Kazıcı, **Osmanlıda Yerel Yönetim**, Kayıhan Yayınları, İstanbul 2014, s.44-45.
[97] Erdoğdu, **Osmanlı İktisadi Düzeninde İhtisab Müessesesi Ve Muhtesiblik Üzerine Bir Deneme**, s.131.
[98] Fuat Yörükoğlu, "Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci", **Mevzuat Dergisi**, 2009, https://www.mevzuatdergisi.com/ (12.11.2016), Sayfa Numarası Yok.
[99] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.26.
[100] Eryılmaz, **Kamu Yönetimi, Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar**, s.230-231.
[101] Erdoğdu, **Osmanlı İktisadi Düzeninde İhtisab Müessesesi Ve Muhtesiblik Üzerine Bir Deneme**, s.132.

tarafından seçilmiştir. Yardımcılar, görevlerini ifa ederken titiz davranmak ve ölçülü hareket edip davranmakla yükümlü tutulmuşlardır. Muhtesib, yardımcılarının bu yükümlülüklerini yerine getirmediklerini gördüğünde onları görevden uzaklaştırabilmiştir. Dolayısıyla yardımcılar muhtesib tarafından sürekli kontrol altında tutulmuşlardır. Mali yolsuzluğa bulaşan yardımcılar suçlarına uygun tazminat ödemek zorunda kalmışlardır.[102]

İhtisab müessesesinin başında yer alan muhtesibler, İslam dinine uygun olmayan her türlü kötülüğü ortadan kaldırmaya çalışmakla görevlendirilmiştir. Dolayısıyla bu müessese bir açıdan tebaanın şeriata uygun şekilde hareket edilmesini sağlamıştır.[103]

1.2.1.6. Asesler

Yasakçılar olarak da isimlendirilen asesler subaşının yanında, sancakbeyi tarafından atanmıştır. Subaşına takviye kuvvet olma amacıyla görevlendirilmişlerdir. Asesler geceleri çarşı ve pazarların güvenliğini sağlamışlardır. Şehrin hangi alanında kaç asesin görev yapacağı kanunlarla belirlenmiştir. Asesler dükkân sahiplerinden belirli bir ücret alarak görev yapmışlardır. Bu ücretin geliri beylerbeyi veya sancak beyine tahsis edilmiştir.[104]

Tanzimat'ın ilanıyla Osmanlı devletinin özellikle liman kentlerinde ve diğer kentlerinde meydana gelen gelişim süreci bir ticaret burjuvazisinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Osmanlı toplumuna yansıyan bu gelişme toplumun sınıfsal yapısında bir değişime yol açmıştır. Kadı kentlerin bu değişim sürecine girmesiyle şehirlerdeki işlevlerini büyük oranda kaybetmiştir.[105]

Osmanlı devleti kapitalistleşme sürecine girdikçe ve kapitalist düzen kentleri ve kuralları farklı ve aktif bir belediye yönetimi gerektirdiği için kadı kent yönetimi için yetersiz kalmıştır. Bu değişim sürecinde Osmanlı devletinin kadıdan ihtisap nazırlığına geçişi böyle aktif bir belediyecilik anlayışına geçiş şeklinde değil kent

[102] Kazıcı, **Osmanlıda Yerel Yönetim**, s.45.
[103] Erdoğdu, **Osmanlı İktisadi Düzeninde İhtisab Müessesesi Ve Muhtesiblik Üzerine Bir Deneme**, s.133.
[104] Ortaylı, **Osmanlı Kadı'sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine**, s.98.
[105] Koçak ve Ekşi, **Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye'de Yerel Yönetimler**, s.296.

yönetiminde despotik bir kontrol mekanizmasına geçişi şeklinde olmuştur. Ancak bu geçiş de kentin kapitalistleşme süreci için gerektiği gibi bir yönetimi geliştirmemiştir.[106]

Osmanlı devletinde kadılara yardımcı olan yeniçeriliğin 1826'da kaldırılmasıyla kadı hem yaptırımcı gücünü kaybetti hem de kolluk hizmetini yapacak güç ve örgütten yoksun kaldı. 2. Mahmut yönetimi kadıların mali görevlerinde başarısız olmalarından dolayı vergi toplamak için yeni bir memur tayin etmiştir. 1826'da İstanbul'da İhtisab Nazırlığı, eyaletlerde ise İhtisab Müdürlükleri'nin kurulmasıyla şehirlerin güvenliği, esnafların teftiş edilmesi ve vergilerin toplanması gibi görevler bu memurluklara bırakıldığı için kadı yargı organı, noter ve vakıf denetçisi durumuna düşmüştür. Vakıf işlerini de 1836' da Evkaf Nazırlığı devraldıktan sonra kadıların sadece yargı görevi kalmıştır. Temel fonksiyonlarını kaybeden kadının zamanla sadrazamlıkla da ilgisi kesilmiş ve şeyhülislama bağlanmıştır.[107]

1.2.2. Vakıflar

Osmanlı'da bu dönemde devletin dışında yönetim sisteminde hukuki kişiliğe sahip başka bir kurum olmamıştır. Yerel hizmetleri yerine getirecek özerk bir yerel yönetim olmadığı için geleneksel kurumlar bu alana girmiştir. Yerel hizmetlerin yürütülmesinde vakıflar kadılık kurumunun yanında bazı görevler üstlenmiştir. Kökeninde dini nitelikler olmakla beraber vakıflar zamanla bazı yerel hizmetleri üstlenip sosyo-ekonomik nitelikler kazanarak Osmanlı yönetim sisteminde önemli bir kurum haline gelmiştir.[108]

Vakıflar Osmanlı şehrinde yerel hizmetleri görülmesinde kamu kurumları dışında söz sahibi olmuştur. Kamu gücünün sağladığı güvence kapsamında ferdiyetçi bir anlayışla oluşturulmuşlardır. Vakıflar Osmanlı şehri üzerinde mekânsal, sosyal ve ekonomik olmak üzere önemli bir etkiye sahip olmuştur. Vakıflar, yönetim işlerinin doğrudan bağlı bulunduğu mütevelli heyet tarafından, kurumsal varlığın esaslarını

[106] İlhan Tekeli, **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990),** Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 2009, s.34-35.
[107] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.128.
[108] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.26.

düzenleyen vakfiye kapsamında yönetilmiş ve idari ve mali özerkliğe sahip olmuşlardır. Vakıflar genel hukuk kurallarıyla birlikte özellikle vakfiye şartlarına uymaları zorunluluğu ile devlet tarafından denetlenmişlerdir. Vakıf sistemi kapsamında yapılan cami, medrese, kütüphane ve çarşı gibi sosyal ve ekonomik yapılar etrafında şehirler gelişerek dönüşüme uğramış ve bunlar birer merkez işlevi görmüşlerdir. Bireyler, vakıflar tarafından yürütülen beledi hizmetlerden eşit bir şekilde yararlanmıştır.[109]

Osmanlı devletinde belediye hizmetlerinin tamamı vakıf esasına dayanmaktaydı.[110]Böylelikle vakıflar uzun süre boyunca yerel kalkınma ve belli bir yaşam kalitesinin oluşmasında önemli bir fonksiyona sahip olmuştur.[111]

Vakıflar böyle önemli bir fonksiyona sahip olmalarından ötürü batılı anlamda belediyelerin kurulmasından sonra bile bazı yerel hizmetlerin yürütülmesinde ikinci bir belediye yönetimi gibi görev yapmıştır.[112]

Osmanlı devletinde yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde görev alan vakıflar, toplumsal hizmetlerle birlikte bazı alt yapı hizmetlerinin yapılmasında da önemli bir role sahip olmuşlardır.[113]

Vakıf kurumu sosyal güvenliğin yanında sağlık ve sosyal yardım hizmetleri, eğitim ve öğretim hizmetleri, kültürel ve sportif hizmetler, bayındırlık hizmetlerini yerine getirmişlerdir.[114]

Ayrıca kütüphane hizmetlerinde, okul yönetiminde, içme suyu ihtiyacının karşılanmasında, hamamların kurulması ve işletilmesinde, yol, köprü ve çeşmelerin yapılmasında da önemli görevler üstlenmişlerdir.[115]

Vakıflar bu hizmetleri yerine getirirken yapılan harcamaları vakıf arazilerinin reayasından toplanan vergilerden ve vakfedilen malların gelirlerinden karşılamışlardır. Ayrıca vakıflar bazı vergilerden de muaf olmuştur.[116]

Şehir dâhilinde olan beledi hizmetlerin önemli bir kısmı vakıflar tarafından yapılırken devlet sadece vakıfların hizmetlerini denetlemiştir.[117]Devlet adına bu

[109] Oktay, **Osmanlıda Büyükşehir Belediye Yönetimi, İstanbul Şehremaneti**, s.7-8.
[110] Eryılmaz, **Kamu Yönetimi, Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar**, s.230.
[111] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.28.
[112] Eryılmaz, **Kamu Yönetimi, Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar**, s.231.
[113] Ulusoy ve Akdemir, **Mahalli İdareler, Teori-Uygulama-Maliye**, s.242.
[114] Yörükoğlu, **Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci**, Sayfa Numarası Yok.
[115] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.28.
[116] Yörükoğlu, **Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci**, Sayfa Numarası Yok.

denetlemeyi kadı yapmıştır. Ancak vakıflar mütevelli heyetler eliyle bağımsız çalışmışlardır.[118]

1826 yılında Evkaf Nezaretinin kurulmasıyla birlikte kadının vakıf malları üzerindeki yönetimi ortadan kalkmış böylece vakıf mallarının idaresi Evkaf Nezareti tarafından yapılmıştır.[119]

1.2.3. Loncalar

Osmanlı devletinin şehir yönetiminde kadı ve vakıflarla birlikte şehir hizmetlerinin yerine getirilmesi için görev yapan bir diğer kurum lonca teşkilatı olmuştur. Lonca teşkilatları hiyerarşik bir yapıyla örgütlenen esnaf birliklerinin oluşturduğu bir bakıma günümüzdeki yerel sivil toplum örgütleri gibi hareket etmişlerdir. Üyelerinin mesleki etkinliklerini denetleyip üyeleri arasında çıkan anlaşmazlıkları da çözen loncalar, merkezi yönetim ve taşra yönetimi ile halk arasında aracılık da yapmışlardır. Merkezi yönetimin emirlerini halka ulaştırıp halkın bu emirlere uyup uymadığını izleyen loncalar, merkezi yönetimin taşra temsilcilerine de yardım etmişlerdir.[120]

Mal ve hizmetlerin üretimi, halka ulaştırılması ve dağıtılması gibi ticari işleri yapan kişilerin örgütlendiği loncalar içinde ilim adamları, resmi görevliler ve orduda çalışanlar hariç nerdeyse şehirde yaşayan bütün erkekleri içine almıştır. Loncalar kendi kendilerini yöneten birimler şeklinde örgütlenmişlerdir. Loncaların yönetiminde Şeyh, Kethüda, Yiğitbaşı ve Ehli Hibre görev yapmışlardır. Loncaları idari ve mali açıdan özerk sayılabilecek bir statüye yakınlaştıran belli başlı durumlar olmuştur. Bunlar; loncaların devletin müdahalesi altında kendi yöneticilerini seçebilmesi, bağımsız bir şekilde işleyen bir sandıklarının olması, Şeyh'in esnaf arasında çıkan anlaşmazlıklarda sulh yetkisine sahip olması ve lonca yönetiminin kurallara uymayanlara ceza verebilme yetkisinin varlığından oluşmuştur.[121]

---

[117] Ulusoy ve Akdemir, **Mahalli İdareler, Teori-Uygulama-Maliye**, s.242.
[118] Yörükoğlu, **Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci**, Sayfa Numarası Yok.
[119] Yörükoğlu, **Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci**, Sayfa Numarası Yok.
[120] Ünal, **Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal Ve Yapısal Dönüşümü**, s.243.
[121] Oktay, **Osmanlıda Büyükşehir Belediye Yönetimi, İstanbul Şehremaneti**, s.8.

Osmanlı sosyo-ekonomik yaşamında varlıklarını hissettiren loncaların temel özelliği meslek mensuplarının ilgili oldukları mesleki alanın düzenli bir şekilde işlemesini sağlamaktır. Loncalar sahip oldukları sandıkları, üyeleri arasında dayanışmanın sağlanması ve üstlendikleri yerel hizmetlerde yapılan harcamaları karşılamak için kullanmışlardır. Merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi ve kadının yerel hizmetlerle ilgili taleplerini karşılamakla görevli olan loncalar mesleki faaliyetlerin yapıldığı yerlerin güvenliği, düzeni ve temizliğinden sorumlu olmuşlardır.[122]

Loncaların mesleki işlerini yaptıkları çarşılarda iktisadi hayatı ellerinde tutup beledi hizmetlerin bir kısmını da bu mekânlarda yapmışlardır. Loncalar kurdukları organizasyonla çarşı yollarının yapımı, temizliği, aydınlatılması, su ihtiyacının karşılanması, personelin eğitilmesi, malların kalitesi ve standardizasyonunun sağlanması gibi görevleri yerine getirmişlerdir.[123]

[122] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.28-29.
[123] Ulusoy ve Akdemir, **Mahalli İdareler, Teori-Uygulama-Maliye**, s.242.

İKİNCİ BÖLÜM

TANZİMATTAN CUMHURİYETİN KURULUŞUNA KADAR OSMANLI'DA BELEDİYELER

Batıda geçmişleri feodal döneme kadar uzanan belediye yönetimlerinin ortaya çıkmasında ticari kentlerin ayrıcalıklarını koruma amacının önemli bir etkisi vardır. Farklı isimlendirme şekilleri, ayrıcalıkları ve örgütlenme biçimlerine sahip olan belediye yönetimlerinin geleceği her ne kadar merkezi devletlerin kurulmasıyla tartışma konusu olmuşsa da varlıklarına son verilmemiştir. Varlıkları merkezi devletin statü ve yönetim yapılarını belirleyerek devam etmiştir. Bunda fizyokratların yerel çıkarların tanınması için belediyelerin merkezi devlet içinde varlıklarına devam etmesi gerekliliğini savunmasının önemli bir etkisi olmuştur.[124]

Avrupa'da Ortaçağ boyunca ve Yeniçağa kadar geçen süre boyunca belediyeciliğin önemli bir gelişme kaydetmediği belirtilmektedir. Belediyeciliğin İngiltere'de başlayan Sanayi Devrimi ve 18. yüzyılın sonunda da Fransız İhtilali ile tarım toplumundan sanayi toplumuna geçişle birlikte gerçek bir dönüşüme uğradığı ileri sürülmektedir. Dolayısıyla kent yönetimlerinin dönüşüme uğrayarak çağdaş anlamda bir yerel yönetim organı olan belediyeye dönüşmeleri 19. yüzyılın ortalarına rastlamış[125]ve toplumsal ve ekonomik değişimle birlikte bir gelişim çizgisi izlemiştir.[126]

---

[124] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.29.

[125] Ahmet Keser ve Yunus Gökmen, "Büyükşehir Belediyeleri Kuruluş Sürecinin Analizi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.21, s.23.

[126] Vahide Feyza Urhan, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması", **Sayıştay Dergisi**, Sayı.70, s.86.

Türkiye'de batılı anlamda yerel yönetim örgütlerinin 20. yüzyılın başında kurulmaya başlandığı görülür. Batıdaki yerel yönetim örgütlerinin oluşum tarihine göre henüz yeni sayılabilecek bu durumun sebebi farklı toplumsal yapılardan ve farklı tarihsel gerçekliklerin etkileriyle oluşmalarındandır.[127]

Çağdaş yerel yönetim, idari bir organizasyon biçimi olmakla birlikte yönetilenlerde siyasal katılım bilincinin var olmasını da gerektirir. Ayrıca merkezi bir yönetimin de varlığını gerektirmektedir. Bununla birlikte merkezi yönetim yerel yönetimlerin varlığının kaçınılmaz olduğunu kabul edip onu tanımalıdır. Osmanlı devletinde bu anlamda modern bir yerel yönetimin kuruluşu Tanzimat'ın kuruluşuyla ortaya çıkmıştır.[128]

Bu bağlamda bu bölümde Osmanlı devletinin Tanzimat dönemine girmesinde rol oynayan iç ve dış sebepler, bu sebeplerin belediyelerin kurulmasına nasıl etkide bulundukları, belediyelerin nasıl bir anlayışla kuruldukları, kurulma amaçları; belediye ve belediye başkanlarının görevleriyle birlikte belediyelerin yapısı, merkezi yönetim ve belediyeler arasındaki ilişkiler ve Cumhuriyetin kuruluşuna kadar çıkarılan belediye yasalarına göre belediye ve belediye başkanlığı uygulamaları analiz edilmeye çalışılacaktır.

2.1. BELEDİYELERİN KURULMASINA ETKİ EDEN NEDENLER

Genel olarak Osmanlı devletinde 19. yüzyılda, kendi içindeki sistemsel değişimlerin güçlü dış etkenlerle desteklenmesi sonucunda yoğun yapısal-kurumsal dönüşüm süreci ortaya çıkmış ve böylece hâkim kapitalist dünya ile kurumsallaşma yoluyla bütünleşme çabaları görülmüştür. Bu kurumsallaşma merkezileşme yönünde olmuştur.[129]Başka bir ifadeyle, Osmanlı imparatorluğu siyasal, toplumsal ve hukuki alanlarda ihtiyaç duyduğu reformları kendi iç dinamikleriyle

[127] Yeter Çiçek, "Geçmişten Günümüze Türkiye'de Yerel Yönetimler", **Kahramanmaraş Sütçü İmam Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt No.11, s.56.
[128] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.15.
[129] Adalet Bayramoğlu Alada, "Erken Cumhuriyet Döneminde Bir Modernleşme Deneyimi: 'Belediye' 'Mahalle'yi ikame Edebildi mi?", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.21, s.2.

gerçekleştiremediğinden dolayı Avrupa'ya yönelerek bunları gerçekleştirmeye yönelik attığı adımlar sonucunda Tanzimat dönemi başlamıştır.[130]

Osmanlı'da padişah II. Mahmut imparatorluğu yönetecek güçlü ve modern bir örgüt kurmayı amaçlamıştır. Geleneksel kalemiye sınıfını modern bir bürokrasiye dönüştürmüş ve güçlendirmiştir. Böylece Tanzimat dönemine girerken yönetim merkezinde temel bir farklılık ortaya çıkmış, iktidar merkezi saraydan Babıali'ye geçmiştir.[131]

Öte yandan tarım ve sanayi alanında gereken reformların yapılmamasıyla devletin içine girdiği çökme sonucu bazı kavimler isyan etmiştir. Devlet içindeki toplumsal yapının değişimi büyük sorunlara ve devletin dayandığı temellerin sarsılmasına yol açmıştır. Toprak rejiminin bozulmasıyla, mahalli derebeylerin nüfuz mücadelesine girişip merkeze başkaldırmalarıyla devlet içinde bir iktidar krizi ortaya çıkmıştır. Ülkenin içine girdiği yeni ekonomik ilişkilerin, tarım ve sanayide bir çökmeye ve buhranlara yol açmasına bir tepki olarak Tanzimat hareketi başlamıştır.[132]

Bununla birlikte devletin askeri, mali ve mülki alanlardaki reform çabaları da sonuç vermemiştir. Osmanlı devleti Nizip Savaşında dış devletlerin desteğine ihtiyaç duymuş ve bunlarla yapılan bazı ticaret anlaşmaları sonucu Avrupa siyaseti ve ekonomisiyle daha fazla bütünleşme içine girmiştir. Bu bağlamda, ulusalcı ayaklanmaları durdurma amacıyla idari düzenin yenilenmesi, halkın can ve mal güvenliğinin sağlanması ve özellikle gayrimüslim halkın hukuki eşitliği ve bunun güvencesinin sağlanmasına yönelik bir düşünce ortaya çıkmıştır. Tebaanın hukuki eşitliği ve güvencesinin sağlanması ile adli ve mali yenilik Osmanlı devletinin yeni devlet düzeninin ilanı olan Tanzimat fermanında yer almıştır. Bunun anlamı da mali sistem, hukuki mevzuat ve adliye örgütünde reform demektir.[133]

---

[130] Filiz Tufan Emini, "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç Ve Dış Dinamikleri", **Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim Ve Ekonomi Dergisi**, Cilt No.16, s.33.

[131] Eric Jan Zürcher, **Modernleşen Türkiye'nin Tarihi**, İletişim Yayınları, İstanbul 2012, s.83-84-85.

[132] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.16-17.

[133] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**,s.16-17.

Başka bir ifadeyle; Osmanlı devletinin iktisadi yapısı ve kurumları endüstri çağına ayak uyduramamış[134]ve Osmanlı yönetimi oluşan iç ve dış baskılara karşı kendini korumanın çaresini, Avrupa'nın kabul edebileceği bir modernleşme programında görmüştür. Osmanlı devlet sisteminin Batı kurumlarına göre yeniden yapılanmaya resmen başlanması Tanzimat dönemindedir.[135]

Tanzimat'ın ilanı bir taraftan Avrupalı devletlerin desteğini almak için yapılan bir diplomatik hamle olmasıyla birlikte; Reşit Paşa önderliğindeki reform yanlılarının isteği ile biçimlenmiştir. Tebaanın canının, malının, namusunun güvence altına alınmak istenmesi hem Avrupa'da bulunmuş ve Avrupa dillerini bilen Osmanlı devlet adamları tarafından öğrenilen klasik liberal düşüncenin tekrarı olmuş hem de sultana karşı tehlikede olan konumlarını koruma amaçlı olmuştur. Osmanlı içindeki yabancılara vaadedilen eşit haklar, yabancıları etkilemek ve Hristiyan cemaatlerin arasındaki milliyetçilik ve ayrılıkçılık hareketlerini durdurmak ve özellikle Rusların müdahalesini engellemek için konulmuştur.[136]

Bir anlamıyla teokrasiyle bütünlük oluşturmuş mutlak monarşinin sahip olduğu yetkilerin yasalar ve belli hukuk ilkeleriyle sınırlandırmak istenmesi Tanzimat'ın en genel ve ayırıcı niteliği olmuştur.[137]

Bir taraftan II. Mahmut'un başlattığı modernleşme süreci ve Tanzimat düzenlemeleri devam ederken diğer taraftan Avrupalı devletler Osmanlı devleti üzerindeki reform baskısını da arttırmıştır. 1838 Ticaret Anlaşmasını izleyen 1839 Tanzimat Fermanının ilan edilmesinden sonra Avrupa ile ilişkilerin artmasının sonucu olarak Osmanlı devleti bu devletlerin etkisine daha fazla açık bir ülke haline gelmiştir.[138]

Dolayısıyla modernleşme sürecinin bir parçası olarak yerel yönetimlerle ilgili reform sürecine girilmiştir.[139]Özellikle devletin mali açıdan iflas edecek duruma

---

[134] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**,s.16.
[135] Eryılmaz, **Kamu Yönetimi, Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar**, s.232.
[136] Zürcher, **Modernleşen Türkiye'nin Tarihi**, s.83-84-85.
[137] Muzaffer Sencer, "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetsel Gelişmeler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No.17, s.47.
[138] Tortop ve Diğerleri, **Mahalli İdareler**, s.332.
[139] Koçak ve Ekşi, **Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye'de Yerel Yönetimler**, s.297.

gelmesi, taşra düzeyinde vergilerin düzenli toplanmasını sağlayacak mali bir reformu yapmak zorunlu hale getirmiştir. Bunun için ilkin yerel güçlerin etkinliğini sağlama alan iltizam sistemi kaldırılmış ve mali reformun yapılması amacıyla[140]Muhassıllık Meclisleri bir diğer adlarıyla Memleket Meclisleri oluşturulmuştur. Başında muhassıl adı verilen maliye memurları yer almıştır. Bu meclisler, merkezden atanan iki kâtip, o yörede bulunan kamu memurları, gayrimüslim halkın dini temsilcileri ve o yörenin ileri gelenlerinden seçimle belirlenen dört kişiden oluşmuştur.[141]Amaçları, İltizam sisteminin kaldırılması sonucunda vergi toplamada ortaya çıkan boşluğu doldurmak ve bu işi valilerin ve yerel ayanların elinden alarak kötü uygulamalara son vermenin yanında[142]taşradaki mali işleri yürütmek, vergileri tespit ve tahsil etmek, yolsuzlukları önlemek olmuştur. Merkezi idarenin bir uzantısı olan bu meclislerin özerklikleri söz konusu olmamıştır.[143]Bir diğer amaçları mali merkeziyetçiliği sağlamak olan meclisler, merkezi yönetimin taşradaki organları olmalarına rağmen; meclislerde yerel halkı temsil amacıyla bazı önderlerin seçimle ya da tayinle yer alması, meclislerin yerel yönetimin ilk uygulamaları olarak kabul görmelerine neden olmaktadır.[144]Kurulma amaçları olan mali ve idari reformu yerine getiremedikleri için, 1841 de yetkileri valilere devredilmiş ve varlıklarına son verilmiştir.[145]

Tanzimat'ın ilanıyla Osmanlı devleti yeni bir döneme girmiştir. Aydın bürokrat grup; devletin işlevsiz kalmış kurumlarını yeniden kurup, devleti idari, adli, mali alanlarda düzenli bir yapıya kavuşturup sarsılan merkezi otoriteyi sağlamlaştırmaya girişmiştir. Tanzimatçı bürokratlar devlet içinde yapısal dönüşümün ortaya çıkardığı sorunlara çare bulmak amacında olmuşlardır.[146]

---

[140] Işıl Çakan, "Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: "Merkezileşme'', **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No.39, s.47.

[141] Koçak ve Ekşi, **Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye'de Yerel Yönetimler**, s.297.

[142] M. Zahid Sobacı, "Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.14, s.33.

[143] Koçak ve Ekşi, **Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye'de Yerel Yönetimler**, s.297.

[144] Fatih Kırışık ve Özcan Sezer, "Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler** Dergisi, Cilt No.15, s.6

[145] Koçak ve Ekşi, **Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye'de Yerel Yönetimler**, s.297.

[146] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.16.

Osmanlı İmparatorluğu'na 19. yüzyılda da merkeziyetçi devlet felsefesi ve eğilimi egemen olduğundan dolayı modernleşme bürokratik örgütlerin büyümesine yol açmıştır. Devlet faaliyetlerinde uzmanlaşma ortaya çıktıkça, merkezdeki ve vilayetlerdeki örgütlerde şubeleşmeye gitme gereksinimi duyulmuştur. Öyle ki merkezi otorite hayatın bütün alanlarını kontrol edip düzenlemek istemiştir.[147]Güçlü bir merkez kurma amacında olan Tanzimatçı bürokratlar, devlet parçalanma sürecine girdiğinden dolayı yerel özerkliği "sorunlu alan'' olarak algılamışlardır. Yerel yönetimlerin oluşmasına engel olan bir diğer sorun ise; idari reform ve yerel yönetimlere yetki devrinin anarşizme yol açması korkusu olmuştur.[148]

Tanzimat döneminde ihtiyaç duyulan idari modernleşme kaçınılmaz olarak hukuki, kültürel, siyasal ve sosyal alanlarda da bir değişmeyi beraberinde getirmiştir. Bu dönemde tarım ve sanayide meydana gelen değişiklikler nedeniyle devleti yönetenlerin isteklerine bakılmaksızın mahalli grupların eyalet yönetimine bir ölçüde katılmaları gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Tanzimatçılar 19. yüzyılda merkezi yönetimin mahalli gruplara, dini cemaatlere ve vakıflara bıraktığı bazı hizmetleri de güçlü bir merkezi yönetimi kurmak istedikleri için, merkezi idarenin görev alanı içine almışlardır. Modern merkeziyetçiliğin güçlenmesi oranında, yerel grupların idareye katılımının arttığı görülmüş böylece modern yerel yönetimlerin altyapısı oluşmaya başlamıştır.[149]

Merkezi yönetimin ordu, maliye, mülki idare ve eğitimin bütün alanlarını kontrol etmek istemesi kaçınılmaz olarak mahalli halkın yardımına başvurmak zorunda kalmalarına neden olmuştur. Merkezi yönetim yerel temsilcileri dışlayacak güçte olmadığı için bu grupların katılımı olmuştur.[150]Yerel idare meclisleri gibi kurumların oluşturulması merkezin denetimini arttırmak ve yükünü azaltmak amacıyla yapılmıştır. Böylece devlet karşılaştığı sorunları çözmek amacıyla bu yerel birimlerden destek almış olacaktı.[151]

---

[147] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.24.

[148] Hamza Al, "Türk Yerel Yönetimlerinin Yeniden İnşası", **Dönüşüm Sürecindeki Türkiye**, **Aktörler, Alanlar, Sorunlar**, (355-383), Alfa Yayınları, İstanbul 2007.

[149] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**,s.17-18.

[150] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.18.

[151] M. Akif Çukurçayır, **Yerel Yönetimler, Kuram Kurum ve Yeni Yaklaşımlar**, Çizgi Kitapevi Yayınları, Konya 2011, s.147.

Buna rağmen Tanzimatçı bürokratların amacı, yerel idare meclisleri ve belediyelerle yerel özerklik ve mahalli demokrasi yerleştirmek değil, eyalet idaresinin düzeltilmesi, gelirlerin artması ve düzenli bir yönetim sisteminin oluşması olmuştur.[152]Bunda, dönemin idarecilerinin merkeziyetçi bir anlayışa sahip olmalarıyla birlikte; yerel güçlerin zayıflığı, devletin bu döneme göre oldukça merkeziyetçi bir yapıya sahip olması, komün geleneğinden yoksun olması ve dünyadaki merkeziyetçilik akımının güçlendiği bir dönemde yerel yönetimlerin ortaya çıkması etkili olmuştur.[153]Bu örgütlenme biçimiyle merkezi yönetimin taşradaki egemen gruplar üzerinde denetim ve kontrol kurması amaçlanmıştır. Dolayısıyla Tanzimatçılar siyasal katılım ve hürriyeti amaç edinmemiştir. Amaçları devlete sadakatle bağlı, çok kazanıp çok vergi veren bir tebaa olmuştur.[154]

Tanzimat'ın ilanından sonra belediyelerin kuruluşunu sadece batılı devletlerin istekleri ve Osmanlı bürokrasisinin batılı özlemleriyle açıklamak yüzeysel bir açıklama olur. Çünkü bu dönemde toplumsal yapıda çok önemli değişimler meydana gelmiştir. Bu dönüşümler geleneksel Osmanlı kent yönetim sistemiyle karşılanamayacağından dolayı işlevsel olarak bunu karşılayacak kurumlara ihtiyaç duyulmuştur. Bu dönüşümlerin belediyeyle ilişkisi iki olgu üzerinden kurulabilir. Birincisi, toplumsal yapıdaki değişim ve dönüşüm; ikincisi ise kentlerin fiziksel yapısında meydana gelen değişim ve dönüşümdür. Osmanlı toplumunun sınıfsal yapısının değiştiği dönemde Tanzimat hareketi başlamıştır.[155]Özellikle 19. yüzyılın başlarında Osmanlı'da var olan tekstile dayalı sanayinin, 1839'da Osmanlı-İngiliz Ticaret anlaşmasıyla yıkılmasıyla birlikte tamamen liberalize olan dış ticaretle yabancılar ve gayrimüslimlerden oluşan bir kent burjuvazisi ortaya çıkmıştır.[156]Tanzimat'la birlikte gelen toprak kanunu ve mülkiyet haklarının korunması güvence altına alındığından dolayı toplumdaki katmanlaşma servete dayalı olmuştur. Mülkiyetin güvence altına alınmasıyla birlikte kurumlarda

[152] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.18.
[153] Al, **Dönüşüm Sürecindeki Türkiye, Aktörler, Alanlar, Sorunlar**, s.357.
[154] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**,s.18.
[155] Tekeli, **Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi**, s.7.
[156]Toksöz, **Yerel Demokrasi Sorunsalı Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi**, s.3.

çeşitlenmelerde meydana gelmiştir. Sigorta şirketleri oluşmuş ve kadastronun oluşmasına yönelik toplumun talepleri olmuştur.[157]

Özellikle liman kentlerinde yeni bir ticaret biçimi ortaya çıkmıştır. Kentlerde geleneksel olarak var olan esnaf çarşılarının dışında yeni iş ilişkileri ortaya çıkmıştır. Bu yeni iş ilişkileri bankaların, sigorta şirketlerinin ve yabancı şirket ofislerinin oluşmasına yol açmış ve yeni bir iş merkezi ortaya çıkmıştır. Geleneksel olarak konak ve benzeri yerlerde iş yapan devlet uzmanlaşmış resmi binalarda işlerini yürütmüştür. Araba, tramvay gibi ulaşım araçlarının kente girmesiyle kent içi ulaşımın niteliği değişmiştir. Geleneksel kurumlar bu değişimi karşılayacak nitelikte olmamıştır. Vakıflar mülkiyetin güvence altına alınmasıyla çekiciliğini kaybetmiş, büyüyen ve değişen kentlerin alt yapı hizmetlerini karşılayamaz duruma gelmiştir.[158]

Ayrıca, batılı devletler ekonomik ilişki içinde bulundukları Osmanlı liman kentlerindeki düzenin, bu ekonomik ve sosyal hayata uygun olarak şekillenmesini de istemişlerdir. Bu açıdan bakıldığında batılı devletlerin Osmanlı devletinden istedikleri kentsel hizmetteki dönüşümün hem siyasi hem de ekonomik boyutunun olduğu görülebilir.[159]

Bu bağlamda, kent yapısında meydana gelen ekonomik ve demografik değişiklikler ve diğer ülkelerle ticari ilişkilerin artmasıyla birlikte oluşan büyüme kentlerin yapısal olarak dönüşüme uğramasına sebep olmuştur. Özellikle Akdeniz liman kentlerindeki nüfus yapısının artması ve çeşitlilik kazanması ile birlikte iktisadi ve ticari faaliyetlerdeki gelişme, yapısal olarak değişim gösteren bu kentlere uygun bir idari örgütlenmeye artan bir şekilde ihtiyacın olduğunu ortaya çıkarmıştır.[160]

---

[157] Tekeli, **Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi**, s.7-8.
[158] Tekeli, **Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi**, s.8.
[159] Yörükoğlu, **Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci**, Sayfa Numarası Yok.
[160] Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu, Yerel Yönetim Metinleri**, s.2-3.

Belediyeler bu yapısal değişme ve gereksinime dayanılarak kurulmuş ancak merkezi yönetim belediyeleri hiçbir zaman yerel demokrasinin geliştirilmesi ve özerk bir komünün var olmasını sağlamak amacıyla kurmamıştır.[161]

Özetle, Tanzimat dönemiyle birlikte Osmanlı kentlerinin büyümesi, diğer ülkelerle ilişkilerin artması, mali merkeziyetçiliğin oluşturulma çabası, azınlıkların idari ve siyasi katılımlarına yönelik adımlar ve tüm bunlarla birlikte dış baskıların artması yerel yönetimlerin kurulmasına yönelik ihtiyacı ortaya çıkarmıştır.[162]Diğer bir ifadeyle devlet bir taraftan merkezileşme çabasıyla yeniden düzenlenirken, diğer taraftan başta İstanbul olmak üzere modern belediyeciliğin ilk adımını da yerel yönetimlerde atmıştır.[163]

Öte yandan Tanzimat'ın ilanından sonra belediye örgütlerinin kurulmasına yönelik girişimler, batıya karşı Osmanlı devletinin bir gerilemeye girmesi sonucunda devlet sisteminin batılı normlara göre yeniden yapılandırılması düşüncesinin bir yansıması olarak kabul edilmelidir. Nitekim yerel yönetim örgütleri, ne Osmanlı da ne de Cumhuriyet'te demokratik gelişmeye katkı sağlayacak örgütler olarak görülmemişlerdir.[164]

Bu dönemdeki reformlar ve belediyelerin kurulması aşağıdan yukarı doğru değil, yukarıdan aşağı doğru bir modernleşme çabasının sonucunda meydana gelmiştir.[165]

2.2. İSTANBUL ŞEHREMANETİ

Tanzimat'tan sonra İstanbul Avrupalılar için en gözde şehirlerden biri olmuştur. Kültürel bakımdan zengin olan fakat Avrupa şehirlerine göre mamur bir kent görünümünde olmayan İstanbul'da bu dönemde yüz binin üzerinde yabancı yaşamıştır. Savaşlarla birlikte mali yükün ağırlaşması ve iktisadi sorunların ortaya

[161] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.130-131.
[162] Ünal, **Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal Ve Yapısal Dönüşümü**, s.243.
[163] Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu, Yerel Yönetim Metinleri**, s.3.
[164] Çukurçayır, **Yerel Yönetimler, Kuram Kurum ve Yeni Yaklaşımlar**, s.147.
[165] Şahin, **Yerel Yönetimler**, s.26.

çıkması kentlerin altyapı ve düzenini olumsuz etkilemiştir.[166]Bu yüzden Avrupalı devletler bu uyrukların modern, bakımlı ve temiz bir kentte yaşamalarını istemiş ve devlet yöneticilerinden bu konuda talepte bulunmuşlardır.[167]

Osmanlı devletinde İstanbul'da ilk belediye örgütünün kurulmasının sebebi yukarda bahsedilen ekonomik, sosyal ve idari değişimlerle birlikte devletin Kırım Savaşına katılması olmuştur.[168]

İngiltere, Fransa ve İtalya ile birlikte Osmanlı devletinin Rusya'ya karşı savaşa girmesiyle, müttefik kuvvetlerinin İstanbul'u bir üs gibi kullanması kentte kargaşa ve aksaklıkların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu kargaşa ve aksaklıklar sonucunda kentte sorunlar oluşmuştur.[169]

Kalabalığı ve erzağı taşımak için geniş yolların olmayışı, hastane, pansiyon ve otel eksikliği, salgın hastalıkların ortaya çıkması,[170]temizlik sorunu**,** kent nüfusunun olağanüstü artması,[171]kentte rahatsızlığın oluşmasına ve huzursuzluğun ortaya çıkmasına sebep olmuştur.[172]İstanbul'daki Avrupalılar bu sorunların giderilmesi ve hizmetlerin görülmesi için bir belediye örgütünün kurulması gerektiğini tavsiye etmişlerdir. Bu dönemde Osmanlı yönetimi Avrupa'ya iyi görünmek ve onları memnun etmek için gayrette bulunmuştur.[173]İhtisap Nezareti de bu sorunları çözmekte yetersiz kalınca[174]yöneticileri, şehir yönetimini sağlayacak, günlük hizmetleri yerine getirecek ve İstanbul'un modernleşmesini sağlayacak bir örgütün kurulmasına yöneltmiştir.[175]Belediye örgütüne Fransız komün modeli örnek alınmıştır.[176]

---

[166] Eryılmaz, **Kamu Yönetimi, Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar**, s.233.
[167] Ünal, **Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal Ve Yapısal Dönüşümü**, s.243.
[168]Toksöz, **Yerel Demokrasi Sorunsalı Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi**, s.4.
[169] Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, s.318.
[170] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.132.
[171] Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu, Yerel Yönetim Metinleri**, s.3.
[172] Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, s.318.
[173] Eryılmaz, **Kamu Yönetimi, Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar**, s.233.
[174] Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu, Yerel Yönetim Metinleri**, s.4.
[175] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.133.
[176] Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, s.318.

Böylece Takvim-i Vekayi'nin 2 Zilhicce 1271 (16 Ağustos 1854) tarihli ve 529 sayılı nüshasıyla yayınlanmış olan[177]resmi bir tebliğ ile yasal olarak ilk belediye örgütü olan İstanbul Şehremaneti kurulmuştur.[178]Bu tebliğ ile İstanbul ve semtlerinde Şehremaneti adlı belediye memuriyeti ve Şehir Meclisi kurulmuş, İhtisab Nezareti de kaldırılmıştır. Bu karar Meclis-i Ali-yi Tanzimat'ta alınmıştır.[179]

İstanbul Şehremaneti'nin kuruluş mazbatasını 13 Haziran 1854 (27 Ramazan 1271) tarihinde Meclis-i Tanzimat hazırlamış ve yürürlüğe koymuştur.[180]Aynı tarihteki bir Nizamname ile İstanbul şehremanetinin görev ve statüsü Meclis-i Vala-yı Ahkâm-ı Adliyye tarafından düzenlenmiştir. Merkezi hükümetin bir şubesi olarak kurulan Şehremaneti, Nizamnameye göre Meclis-i Vala'ya bağlı olarak kurulmuştur.[181]

Şehrin belediye hizmetlerini yerine getirmek için kurulan belediye örgütünün Şehremaneti olarak adlandırılması bazı yazarlara göre Fransız " prefecture de la ville'' sisteminin taklit edilmesinden kaynaklanmıştır.[182]

Görev ve yetki alanı bakımından yerel bir karakter taşımanın yanında; karar ve yürütme organlarının merkezi idare tarafından atanması yönüyle kurulduğu andan itibaren taşra birimi görünümünde olan İstanbul Şehremaneti bir erken büyükşehir yönetimi modeli olmuştur. Erken bir büyükşehir yönetimi modeli olarak kurulan Şehremaneti, İstanbul'a özgü olarak kurgulanmıştır.[183]

Şehremanetinin görevlerini içeren Nizamname on dört maddeden oluşturulmuştur.[184]Daha önce kadıların yerine getirdiği bazı belediye hizmetleriyle birlikte yol ve kaldırımları yapmak için ve kentin temizliği ve imarı için yönetmelik hazırlayıp Meclis-i Vala'ya sunmak gibi o dönemde modern sayılan bunun gibi

[177] Türkoğlu, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, s.80.
[178] Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, s.318.
[179] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.133.
[180] Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu, Yerel Yönetim Metinleri**, s.4.
[181] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.133.
[182] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.133.
[183] Aslı Yılmaz Uçar, "Şehremini: Müntehab mı? Mansub mu? Erken Cumhuriyet Döneminde Merkeziyet Sorunu", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.25, s.98-100
[184] Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu, Yerel Yönetim Metinleri**, s.4.

görevleri de yerine getirmiştir.[185]Ayrıca şehremaneti, zorunlu ihtiyaç maddelerinin temin edilebilmesini kolaylaştırıp bunu kontrol etmek, fiyatları belirleyip (narh) kontrol etmek, şehrin temizlik işlerini yapmak, çarşı ve pazarı denetlemek ve fiyatları, malların kalitesini, ölçü ve tartı aletlerini kontrol etmek gibi hizmetlerden sorumlu olmuştur.[186]Kadıların ve ihtisab nazırlarının görevlerinden olan vergilerin toplanması ve hazineye teslim edilmesinin belediyecilik hizmetiyle ilgisi olmamasına rağmen şehremaneti bu görevi yerine getirmekle de vazifelendirilmiştir.[187]İstanbul şehremaneti batı ülkelerinde belediyelerin şehirlerde yaptığı işlere benzer hizmetleri yapmak amacıyla kurulmuştur.[188]

İstanbul şehremanetinin organları ve organlarını oluşturan görevlilerin göreve geliş biçimi ve çalışma usullerinin[189]belirlenmesinde önceki dönemlerde hâkim olan yöntemin ve anlayışın devam ettiğini göstermiştir.[190]Şehremanetinin başında hükümet tarafından atanan bir Şehremini ve 12 kişiden oluşan bir kent kurulu (Şehir Meclisi) olmuştur.[191]Şehremininin meclisin doğal üyesi olan iki yardımcısı da vardı.[192]Şehremanetinin karar organı olan şehir meclisinin üyeleri de aynı zaman da atama yolu ile göreve gelmiştir.[193]Böylece şehremaneti 15 kişilik bir gruptan oluşmuş ve meclis üyeleri de İstanbul'da oturan saygın ve güvenilir esnaf ve çeşitli kesimler arasından seçilmiştir.[194]Dolayısıyla yürütme organı şehremini ve karar organı şehir meclisi seçimle iş başına gelmemişlerdir.[195]Şehir meclisinin oluşumunda aranan koşullar arasında "saygın ve güvenilir'' şartlarının olması, yerel kurulun seçkinci bir anlayışla oluşturulmuş olduğunu göstermektedir.[196]Diğer taraftan şehir

[185] Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, s.319.
[186] Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu, Yerel Yönetim Metinleri**, s.4.
[187] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.134.
[188] Tortop ve diğerleri, **Mahalli İdareler**, s.88.
[189] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.134.
[190] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.29.
[191] Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s.136.
[192] Tortop ve diğerleri, **Mahalli İdareler**, s.88.
[193] Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s.136.
[194]Toksöz, **Yerel Demokrasi Sorunsalı Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi**, s.4.
[195] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.29.
[196] Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s.136.

meclisinde belediye ve belediye hizmetleri konusunda yeterli bilgisi olmayan kimseler yer almıştır.[197]

Tamamen merkezi hükümet teşkilatının bir bölümü olarak kurulduğu söylenebilen belediye, merkezi idarenin izin verdiği sınırlar ve yaptığı atamalar dâhilinde bir fonksiyona sahip olmuş ve belediyelere kendi alanına giren işlerin düzenlenmesi için bile kural koyma yetkisi tanınmamıştır.[198]

Şehremaneti Nizamnamesinin 12'nci maddesine göre Şehremaneti, hizmetleri yerine getirmek için birçok üst organa başvurmak zorunda kalmıştır. Maliye Nezaretine vergi koymak ve toplamak için, Umur-u Nafıa Nezaretine kaldırımları yapmak ve onarmak için, Zaptiye Nezaretine güvenlik için, Ticaret Nezaretine ise esnafları teftiş etmek ve fiyat kontrolü yapmak için başvurulması gerekmiştir. Görev alanı geniş fakat yetkileri az olan ve hizmetleri yerine getirmek için üst organlara çok fazla yazmak zorunda kalan şehremaneti daha baştan başarısızlığa mahkûm olmuştur.[199]

Merkezi yönetimin yaptığı atamalar ancak padişah onayladıktan sonra yürürlüğe girebilmiştir. İstanbul şehremanetinin yönetiminin belirlenmesinde tek yetkili merci merkezi yönetim olmuştur. Merkezi yönetimin mutlak idaresinin bozulmasına yönelik kuşkular bu yönde bir tercihin yapılmasına sebep olmuştur.[200]

İstanbul Şehremanetinin kendine ait bir geliri olmadığı ve giderleri merkezi idare tarafından karşılandığı için bu yönüyle bugünkü anlamda tam bir yerel yönetim örgütü olmamıştır.[201]

İstanbul şehremanetinin yeteri kadar mali kaynağı olmamıştır. Belediyenin görevlerini yerine getirirken kullanacağı hizmet bedelleriyle orantılı bir gelir kaynağı belediyeye sağlanmamıştır. Şehremanetinin en önemli sorunları nitelikli personelden yoksun olması ve kendisine ayrılan mali kaynağın yetersiz olması olmuştur. Bu

[197] Tortop ve diğerleri, **Mahalli İdareler**, s.332.
[198] Fatih Sarıoğlu, "Türkiye'de Yerel Yönetim Reformları Üzerine Ekonomik Bir Yaklaşım", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.16, s.31.
[199] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.133-134.
[200] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.31.
[201] Al, **Dönüşüm Sürecindeki Türkiye, Aktörler, Alanlar, Sorunlar**, s.356.

yüzden şehremaneti yerel hizmetleri yaparken merkezi yönetimin bu işlere müdahalesiyle karşılaşmıştır.[202]Çünkü Şehremaneti Nizamnamesi, belediye örgütünün gelir kaynakları ve bütçesini içeren bir hükme yer vermemiştir. Babıali'nin günlük verdiği gelirle çalışmıştır.[203]

Dolayısıyla İstanbul şehremaneti belediye teşkilatı ne idari nede mali bir özerkliğe sahip olmuştur[204]Diğer bir ifadeyle, şehremanetinin bağımsız bir komün maliyesine sahip olduğu söylenemez.[205]

Şehir hizmetlerini yerine getirmek için meclisin aldığı kararlar ve nizamname taslakları Babıali'ye sunulması ve Babıali tarafından onaylanması gerekmiş ve bunların yürürlüğe girmesi zaman almıştır. Bu yüzden şehremaneti örgütü düzenli ve işlek bir çalışma düzenine sahip olamamıştır.[206]

Merkezi yönetim devletin başkenti olan İstanbul'un yönetimini, klasik dönemdeki gibi ayrıntılarıyla düzenlemeye devam etmiş ve Babıali bunu aşırı bir tutumla sergilemiştir. Ayrıca belediye örgütü kadının ve ihtisap nazırının bir nevi geleneğini sürdürdüğü için belediyeye modern bir örgütün sahip olduğu bir anlayış da yerleşmemiştir. Buna rağmen şehremaneti yönetimi koyduğu nizam ve kuralları yazılı hale getirip derlediği için bu anlamda modern bir belediye görünümüne sahip olmuştur. Şehremaneti getirmiş olduğu bu uygulamayla eski Osmanlı şehir yönetiminden bu anlamda ayrılmış ve bir yeniliğe imza atmıştır.[207]

Şehremaneti beledi kolluk görevlileri ve teknisyen gibi personellere de sahip olmamıştır. Şehremaneti nizamnamesinde sadece mühendislerden bahsedilmektedir. Mühendislerde merkezi yönetim tarafından atanmıştır.[208]

Genel olarak 19. yüzyıl Osmanlı belediyelerinde ki en önemli sorun şehir halkının yönetime katılmaması olmuştur. Şehir halkı ve esnaf temsilcilerinden oluşan

---

[202] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.32.
[203] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.137.
[204] Türkoğlu, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, s.80.
[205] İlber Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yayınları, İstanbul 1985, s.125.
[206] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.135-136.
[207] Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, s.122-123.
[208] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.138.

şehir meclisinin görüşleri ve yetenekleri, 19. yüzyılda İstanbul'daki yoğun uluslararası ticaretinin olduğu bu liman kentinin yönetiminde yararlı ve söz sahibi olmaya yetmemiştir. Bu sebepten dolayı şehir meclisi etkili bir karar verme, denetim yapma ve danışma organı olamamışlardır.[209]

Beledi yetkileri merkezi yönetimin onayına tabi olan İstanbul şehremanetine birçok görev verilmiştir. Bürokratik bir yapıya boğulan örgüt bu yüzden başından beri işleyemez duruma gelmiş mali kaynakların eksikliğiyle de yerine getirmesi beklenen görevleri sadece teftiş etmek zorunda kalmıştır. Yine hizmetlerin uygulanmasında da birçok alanda geleneksel belediye anlayışından kurtulamamıştır. Şehremaneti, merkezin bir kurumu olarak görülmesi, bürokratik üst kurumlarla ilişkilendirilmesi, İhtisap Müessesesinin devamı niteliğinde görülüp geleneksel uygulamaları yerine getirmeye devam ettirilmesinden dolayı işlevsiz kalmış ve kurulduğu tarihten üç yıl sonra lağvedilmiştir.[210]

2.2.1. Şehremini

İstanbul şehremanetinin organları ve organlarını oluşturan görevlilerin göreve geliş biçimi ve çalışma usullerinin[211]belirlenmesinde önceki dönemlerde hâkim olan yöntemin ve anlayışın devam ettiği[212]yukarıda belirtilmişti.

Belediye başkanı olan Şehremini, Babıali'nin tayini ve padişahın iradesiyle tayin olmuştur.[213]Ayrıca şehremini Meclis-i Vala'nın tabii üyesi sıfatını taşımıştır.[214]Dolayısıyla yürütme organı şehremini seçimle iş başına gelmemiştir.[215]Bu atamadan da anlaşılacağı üzere merkezi yönetim klasik devir Osmanlıda olduğu gibi, başkentin beledi işlerini yürütmek istemiş ve yönetime müdahale etmiştir.[216]

Şehremaneti, Şehremaneti Nizamnamesine göre şehremini denilen görevli tarafından yönetilmiş ve şehirle ilgili kararların alınması ve yürütülmesinde Şehir

[209] Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, s.125-126.
[210] Yörükoğlu, **Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci**, Sayfa Numarası Yok.
[211] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.134.
[212] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.29.
[213] Al, **Dönüşüm Sürecindeki Türkiye, Aktörler, Alanlar, Sorunlar**, s.356.
[214] Yörükoğlu, **Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci**, Sayfa Numarası Yok.
[215] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.29.
[216] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.134.

Meclisiyle birlikte çalışmıştır.[217]Şehir Meclisine Şehremini başkanlık etmiştir.[218]Şehremini Şehir Meclis'inin kararlarını yürütmekle görevlendirilip yetkilendirilmiştir. Şehremini ayrıca görev ve yetkileri bakımından örgütün merkezindeki kişi konumundadır.[219]

Şehremininin görevleri ve bu görevleri yerine getirme biçimi İhtisab Nazırınınkine benzer olmuştur.[220]

Şehremininin güvenilir ve inanılır bir kişi olması istenmiştir. Şehremininin görevleri ayrı bir şekilde belirtilmemiş; ancak Şehremini, Şehremanetinin yapmakla yükümlü olduğu görevleri yürütmekle görevlendirilmiştir. Zorunlu ihtiyaç maddelerinin temin edilmesi ve bulundurulması, narh koymak, yol ve kaldırım inşa etmek gibi yerel mahiyetteki hizmetler için şehir meclisinin aldığı kararları doğrudan yerine getirmek ve vergi tahsilatı gibi devlet işleri ve hizmetleri için verilecek kararların devlet reisi tarafından onaylandıktan sonra şehremini tarafından icra edilen görevlerden olmuştur.[221]Başkaca görevleri de güvenlik, temizlik, altyapı, ekonomik faaliyetlerin denetimi gibi alanlardan sorumlu olmuştur.[222]Şehremininin, meclisin doğal üyesi olan iki yardımcısı da olmuştur.[223]Bu yardımcılar Şehir Meclisinin tabii üyesi olup, Babıali tarafından atamaları yapılmıştır. Şehremini Şehir Meclisinin kararlarını uygularken, çarşı, pazar ve sokak teftişlerinde bu iki yardımcısıyla birlikte çalışmıştır.[224]

Şehremini padişah tarafından atanan bir memur olduğu için güçlü bir yürütme organı olmuştur.[225]

---

[217] Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu, Yerel Yönetim Metinleri**, s.4.
[218] Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s.136.
[219] Uçar, **Şehremini: Müntehab mı? Mansub mu? Erken Cumhuriyet Döneminde Merkeziyet Sorunu**, s.98-99.
[220] Ünal, **Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal Ve Yapısal Dönüşümü**, s.244.
[221] Uçar, **Şehremini: Müntehab mı? Mansub mu? Erken Cumhuriyet Döneminde Merkeziyet Sorunu**, s.100-101.
[222] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.32.
[223] Tortop ve Diğerleri, **Mahalli İdareler**, s.88.
[224] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.134-135.
[225] Uçar, **Şehremini: Müntehab mı? Mansub mu? Erken Cumhuriyet Döneminde Merkeziyet Sorunu**, s.100-101.

Belediye meclisine başkanlık eden Şehremini, esasen gönümüz belediye başkanının yaptığı görevleri yerine getirmiş ve Şehir Meclisinin aldığı kararları uygulamıştır. Şehirdeki beledi hizmetlerin iyi bir şekilde yerine getirilmesinden sorumlu olmuştur.[226]

Şehremini'ne yargı ve ceza yetkisi de verilmiştir. Ancak bu görevin yerine getirilmesinde kararlar hemen ve despotça uygulanmıştır. Bu şekilde de İhtisap usulüne benzerlik olmuştur. Yargı örgütü kurulduktan sonra, belediyelerin kendi görev alanlarıyla ilgili davalara bakma ve ceza verme yetkileri de ellerinden alınmıştır. Nizamname, şehremanetinin vereceği cezaları ve suç unsuru teşkil edecek fiilleri açıklamış ve kesinlik belirtmiş olsa da, uygulama da ihtisap usulünün keyfiliği gibi bir durum oluşmuştur.[227]

Şehremanetinin kurulmasından 3-4 ay sonra dahi dikkate değer herhangi bir faaliyeti olmamıştır. Toplanmak, konuşmak veya birkaç gösterişli teftiş yapmanın dışında ciddi anlamda bir hizmeti olmamıştır. Dolayısıyla bir başarısızlıkla sonuçlanan bu dönemin sorumlusu olarak Şehremini görülmüştür. Böylece Şehremini görevinden azledilmiştir. Başarısızlığın kaynağı Şehremininin kişiliğinde aranmış ki yerine başka bir Şehremini vazifelendirilmiştir. Şehremininin görevden alınması merkezi yönetimin denetimi sıkı tuttuğunu göstermiştir.[228]

2.2.2. Şehir Meclisi

Şehir meclisinin üyeleri Meclisi Vala'nın kararı ve Padişahın iradesiyle atanmıştır. 4 üyenin seçimine her yıl kura ile yeniden seçilme kuralı getirilmiştir.[229]

Şehir Meclisi, şehremanetine başkanlık eden Şehremini ve iki yardımcısıyla birlikte, İstanbul'da yaşayan her sınıf tebaadan ve esnaf temsilcilerinden 12 kişinin de dâhil olmasıyla 15 kişiden oluşmuştur.[230]

---

[226] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.31.
[227] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.134-135.
[228] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.139.
[229] Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, s.122.
[230] Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu, Yerel Yönetim Metinleri**, s.4.

Şehir meclisinin oluşumu, görevleri ve gelirlerinin ne şekilde olduğu yine Şehremaneti Nizamnamesinde ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir.[231]

Şehremanetinin karar organı olan şehir meclisinin üyeleri de atama yolu ile göreve gelmiştir.[232]Yani karar organı olan şehir meclisi seçimle iş başına gelmemiştir.[233]Şehir meclisinin oluşumunda aranan koşullar arasında "saygın ve güvenilir'' şartlarının olması, yerel kurulun seçkinci bir anlayışla oluşturulmuş olduğunu göstermektedir.[234]Şehir meclisinde belediye ve belediye hizmetleri konusunda yeterli bilgisi olmayan kimseler yer almıştır.[235]

Şehir meclisi şehremanetinin karar ve istişare organı olmuştur.[236]Şehir meclisi kuruluş biçimi bakımından klasik dönemin kalıntısı olmuştur.[237]

Şehir meclisinin oluşumunda merkezi yönetim hâkim konumda olmuştur. Şehir meclisinin görevleri kadıya yardım eden eski kurulların görevlerine benzetilmiştir.[238]

Meclisin normal toplantı yapma süresi haftada iki kere iken gerekli görülen durumlarda şehremaneti de meclisi toplantıya çağırabilmiştir. Meclis esnafın teftişinden ve esnaflar arasındaki anlaşmazlıkların çözülmesinden de sorumlu tutulmuştur.[239]

Ayrıca şehir meclisi modern belediyelere yakışacak konuları görüşerek karara bağlamakla vazifelendirilmiştir. Yol ve kaldırımlar yapma, temizlik işlerini düzenleme gibi hizmetleri yerine getirmek için nizamname taslakları hazırlaması ve bunları Babıali'ye sunması gerekmiştir. Babıali bu nizamnameleri padişaha sunduktan sonra padişahın onayıyla ancak bu nizamnameler yürürlüğe girebilmiştir. Meclisin belediye hizmetler için aldığı kararlar şehremini tarafından uygulanmıştır.

---

[231] Toksöz, **Yerel Demokrasi Sorunsalı Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi**, s.4.
[232] Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s.136.
[233] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.31.
[234] Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s.136.
[235] Tortop ve Diğerleri, **Mahalli İdareler**, s.332.
[236] Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, s.319.
[237] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.135.
[238] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.32.
[239] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.135.

Meclisin günlük işleri umuru hayriyye, vergilerin toplanması ve nizamnamelerin hazırlanması gibi işler ise umuru kulliye olarak nitelendirilmiştir.[240]

Dolayısıyla 6'ncı, 7'nci ve 8'inci maddelerle meclisin bütün hareketleri ve kararları Meclis-i Vala, Meclis-i Tanzimat ve şehremininin denetimine tabi tutulmuştur.[241]

İstanbul şehremanetinden istenildiği gibi sonuçlar alınmadığı[242]ve bu belediye tecrübesi başarısızlıkla sonuçlandığı için özellikle de kentin gayri Müslim kesimlerinden gelen baskılardan dolayı[243]şehir meclisi bir sene sonra lağvedilmiş ve askıya alınmıştır.[244]

1855 yılında kurulan İntizamı Şehir Komisyonunun görevi, şehremanetinin Avrupa standartlarında çalışmasını sağlamak ve İstanbul'da yeniden kurulacak belediyenin nasıl bir işleyiş tarzına ve biçimine sahip olacağına dair görüş bildirmek olmuştur.[245]Bununla birlikte; komisyon kurulması düşünülen belediye yönetimi hakkında önerilerde bulunmak ve bu belediyenin kuruluş tasarısını hazırlamakla da görevlendirilmiştir. Komisyon dağılmadan önce İstanbul'da yapılması gereken hizmetler için bir liste oluşturmuş; kaldırım ve kanalizasyonların yapılması, sokakların temizliğinin sağlanması, cadde, meydan ve yolların genişletilmesi gerekliliğini belirtmiştir.[246]

Komisyonun üyeleri, Osmanlı uyruklu, yabancı dil bilen ve Avrupa görmüş, Müslüman ve gayrimüslim kişilerle, başkent İstanbul'daki bazı yabancı kişilerden oluşmuştur.[247]

Meclis-i Tanzimat bu komisyonun oluşturulmasındaki amacı 12 maddeyle gerekçelendirmiş ve bu gerekçelerin nerdeyse tamamı İstanbul'un cadde ve

---

[240] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.135.
[241] Erkan Tural, "Bir Belge: Osmanlı Kenti, Romanov-Osmanlı Belediyeciliği ve 1868 Nizamnamesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.12, s.100.
[242] Eryılmaz, **Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı**, s.9.
[243] Tural, **Bir Belge: Osmanlı Kenti, Romanov-Osmanlı Belediyeciliği ve 1868 Nizamnamesi**, s.100.
[244] Eryılmaz, **Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı**, s.9.
[245] Ulusoy ve Akdemir, **Mahalli İdareler, Teori-Uygulama-Maliye**, s.243.
[246] Parlak ve Sobacı, **Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi, Ulusal ve Küresel Perspektifler**, s.113.
[247] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.140.

sokaklarındaki düzensizlikler ve pisliklere bağlanmıştır. Ayrı bir birimin oluşturulması sadece bu sebeplere bağlanmıştır. Komisyonda yer alacakların dil bilmesi koşulu ve komisyonun bağlı olduğu kurum olan Ticaret Nezareti de aslında Babıali bürokratlarının belediye anlayışlarının nasıl bir sınırı olduğunu ortaya koymuştur.[248]

Komisyonun çalışmaları şehremanetinden daha verimli olmamıştır. İmar planları ve tekrar düzenleme projeleri, kaynak yaratma ve muhasebe şubesinin oluşturulması gibi önerileri Babıali bürokratları kabul etmemiştir. Hükümet sadece komisyonun hazırladığı ve İstanbul'u on dört idari belediye dairesine ayıran idari teşkilat taslağını kabul etmiştir. Bunun için gerekli yasal düzenlemeleri yapmak için Meclisi Tanzimat görevlendirilmiştir.[249]

Komisyon bunun için bir Nizamname-yi Umumi hazırlamış ve Babıali'ye sunmuştur.[250]Meclis tarafından hazırlanan mazbata, nizamnameyi onaylamış ancak bu teşkilatın İstanbul'un her kısmına yayılmasını masraflı ve gerçekdışı bulmuştur. Böylelikle 28 Aralık 1857 (11 Cemaziyyelevvel 1274) tarihli bu nizamnameyle; gelirleri fazla, seçkin binaları olan ve böylesi hizmetleri yabancı ülkelerde görmüş sakinleri olmasından dolayı sadece Beyoğlu-Galata bölgesinde Altıncı Daire-i Belediyye'nin kurulması kararlaştırılmıştır.[251]

2.3. ALTINCI DAİRE-İ BELEDİYE

16 Ocak 1858 tarihinde yayınlanan resmi bir tebliğle; İstanbul, Adalar ve Boğaziçi on dört belediye dairesine ayrılmıştır. Daha önce belirlenen sınırlara göre Beyoğlu ve Galata çevresi Altıncı Daire-i Belediyye olarak adlandırıldığı belirtilmiştir. Bu on dört dairenin hepsinde birden faaliyete başlamanın gerçek dışı ve çok masraflı olacağı belirtilmiştir.[252]Böylece bu tebliğle fiilen Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur.[253]

---

[248] Tural, **Bir Belge: Osmanlı Kenti, Romanov-Osmanlı Belediyeciliği ve 1868 Nizamnamesi**, s.100-101.
[249] Tural, **Bir Belge: Osmanlı Kenti, Romanov-Osmanlı Belediyeciliği ve 1868 Nizamnamesi**, s.101.
[250] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.140.
[251] Tural, **Bir Belge: Osmanlı Kenti, Romanov-Osmanlı Belediyeciliği ve 1868 Nizamnamesi**, s.101.
[252] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.143.
[253] Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, s.320.

Modern belediye hizmetlerinin görülmesi amacıyla Paris örnek alınarak ve İstanbul'da diğer belediyelerin kuruluşu tamamlanmadan Altıncı Belediye Dairesi kurulmuştur.[254]

Belediyenin adı da Fransız kaynaklıdır. Belediyeye isim verilirken Fransa'nın başkenti Paris'in Altıncı bölge semtinden ilham alınmıştır.[255]

Bundan sonra belediye örgütü için gerekli işlerin yapılmasına yönelik bazı gelirlerin tespit edilip toplanması ihtiyacı duyulmuştur. Bu amaçla belediye dairesi içinde bir idare-yi mahsusa-yı belediye kurulması karar altına alınmıştır. Altıncı Daire için özel olarak 19 maddelik Altıncı Daire-i Belediye Nizamatı, 27 Ocak 1858 tarihinde yürürlüğe girmiştir.[256]

Bu nizamnameyle daire doğrudan merkeze bağlanan belediyenin belli ölçüde serbest hareket edebilen bir devlet ofisi olarak çalışması düşünülmüştür.[257]Hareket serbestisi sağlanmasına rağmen, görevlerini Babıali'nin gözetimi altında yapma zorunluluğu getirilmiştir.[258]

Buda genel nizamnamedeki (Aralık 1857 Nizamnamesi) ağır vesayetçi tutumu göstermiştir. Ayrıca genel nizamnamedeki 9'uncu, 10'uncu ve 11'inci maddelere göre, meclis müzakere raporlarının harcama tutarları ve salınacak verginin tespiti Babıali'nin onayını gerektirmiştir. Böylece kurulacak örgütlerin idari ve mali özerklikleri kısıtlanmıştır.[259]

Altıncı Daire-i Belediye'nin Babıali bürokratları tarafından özel bir statü ile kurulmak istenmesi ve bu bürokratların belediye anlayışları; Meclis-i Ali'yi Tanzimat tarafından yazılan ve Altıncı Daire'nin kuruluş ve çalışma yöntemini belirleyen mazbatada belirtilmiştir. Buna göre; Şehremaneti ve İntizam-ı Şehir Komisyonları kurulmasına rağmen, kaldırımların yapılması ve diğer işlerde para harcanmasına rağmen başarısızlık olmuş; bu işlere devletle birlikte halkında

[254] Keser ve Gökmen, **Büyükşehir Belediyeleri Kuruluş Sürecinin Analizi**, s.23.
[255] Yörükoğlu, **Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci**, Sayfa Numarası Yok.
[256] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.144.
[257] Yörükoğlu, **Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci**, Sayfa Numarası Yok.
[258] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.147.
[259] Tural, **Bir Belge: Osmanlı Kenti, Romanov-Osmanlı Belediyeciliği ve 1868 Nizamnamesi**, s.101.

katılması gerekliliği belirtilmiştir. Ayrıca her yerde genel kaide olarak bazı mahalle işlerinin, orada yaşayanlardan oluşan bir idareye bırakıldığı ve devletin sadece bunu kontrol ettiği belirtilmiştir. Belediye teşkilatının birçok daireye ve kısma ayrılarak; İstanbul Adalar-Boğaziçi ve Bilad-ı Selase için on dört dairenin kurulması ve Beyoğlu-Galata'nın ayrı bir daire olarak tayin edilmesi bu sebebe bağlanmıştır. Bu semtin halkının bu işlerden anladıkları, emlak sahibi kişilerden ve çoğunlukla yabancılardan oluşmasından dolayı katılımları önemli görülmüştür. Diğer semtlerde işe başlamadan önce bu semtin örnek olarak seçilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. Ticaretle uğraşan yabancıların yönetime katılmaları gerekli görülmüştür. Ayrıca, bu belediye dairesinin acil işleri için 3000 kese para gerektiği ve bu paranın ahaliden toplanamayacağı, devlete de yük olacağı düşünülüp, belediye üyelerinden ve bu semtin zenginlerinden borç alınması istenmiştir. Bu nizamnameye göre yabancıların idareye katılması, Osmanlı belediye idarelerinde bir ilk ve son olmuştur.[260]

Farklı yaşam tarzına sahip insanların, yabancı banka, okul ve elçiliklerin bulunduğu, para ve refahın olduğu bir semt olarak batıdaki şehirlerin küçük bir benzeri olduğu için Beyoğlu-Galata bölgesi seçilmiştir. Ayrıca bu bölge bir ticarethane yeri olduğundan burada yapılacak harcamaların vergilerden karşılanacağı ve bu vergiler toplanırken burada yaşayanların zorluk çıkarmayacağı düşünüldüğü için seçilmiştir.[261]

Öte yandan belediye hizmetlerinin istendiği tek yer olarak düşünülen bu semtte oturan yabancı misyonların şikâyetlerinin, semtin düzenlenmesiyle duracağı düşünülmüştür. Altıncı Daire doğrudan sadarete bağlanmıştır. Ayrıcalıklı bir bölgede çalışmaya başlayan Altıncı daire, yarı bağımsız bir yönetime ve özel mali kaynaklara sahip olmuştur.[262]

[260] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.144-145.
[261] Yörükoğlu, **Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci**, Sayfa Numarası Yok.
[262] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.141.

Altıncı Daire'nin başkan ve meclis üyeleri seçimle iş başına gelmiş olmasalar da, teşkilatlanma biçimi ve yetkileri bakımından batı örnek alınarak oluşturulmuştur.[263]

Daire özel gelir kaynaklarına ve personele sahip olmasına rağmen, belediyenin başkanı ve meclisi seçimle değil Babıali'nin atamasıyla tayin edilmiş ve Babıali'ye bağlanmışlardır. Bu belediye kuruluşunun amacı da yerel demokrasiyi sağlamak değil, devletin başkentinin sözde en modern semtini düzenlemek olmuştur. Kozmopolit bir yapıdan oluşan Altıncı Belediye Dairesi örgütü, yazışmalarını Türkçe ve Fransızca olmak üzere iki dille yapmıştır.[264]

Belediyenin nizamnameleri Babıali'nin ve padişahın onayıyla yürürlüğe girmiştir. Onaylanan bu nizamnameler çerçevesinde, belediye meclisi karar ve talimatları, belediye başkanı ise bunları onaylamak ve direktifleriyle işi yönlendirmekle görevlendirilmiştir. Her karar için Babıali'ye başvurmaya gerek olmasa da uygulamada tersi olmuştur. Yine de Babıali Altıncı Daireye çok müsamaha göstermiştir.[265]

Altıncı Daire uygulamada işletmeci belediyecilik için ilk örnek olmuştur. Karaköy'de İşhanı satın almış, bazı sokakları genişletmiş, vergileri toplamış, arsa almış, istimlak yapmış ve ihaleler düzenlemiştir.[266]Öte yandan Nizamnamenin 71'inci maddesine göre belediyenin belli ölçeklerde borçlanmasına izin verilmiştir. Buda Babıali'nin onayına bırakılmıştır. 72'nci madde ise hükümetin belediyelerin alacağı borçlara kefil olacağını belirtmiştir. Bu hakların tanınması belediyelere nerdeyse tüzel kişilik kazandıracak bir mahiyette olması önemli bir durum olmuştur.[267]

Belediye dairesinin mali kaynağı merkezden aktarılmıştır. Ayrıca, hizmetleri yerine getirebilmek amacıyla gelir tahsili yapmış ilk belediyedir. Hizmet masraflarını, bölgedeki hane ve dükkânlardan toplanan aydınlatma ve temizlik

[263] Yörükoğlu, **Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci**, Sayfa Numarası Yok.
[264] Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, s.133.
[265] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.147.
[266] Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, s.134.
[267] Tural, **Bir Belge: Osmanlı Kenti, Romanov-Osmanlı Belediyeciliği ve 1868 Nizamnamesi**, s.101-102.

vergisi, binaların tamir ve ruhsat harcı ile %2'ye varan emlak vergisinden karşılamıştır. Öte taraftan Altıncı Belediye, sokak, kaldırım, su, havagazı, gibi hizmetlerle birlikte gıda maddelerinin fiyatları, ölçü ve tartı aletleri, inşaat ve onarım işleri ve halka açık olan pazaryeri, otel, lokanta, kahvehane gibi yerleri denetlemekle görevlendirilmiştir.[268]

Altıncı Daire bazı imtiyazlarına rağmen, Babıali'nin idari vesayeti altında görev yapmıştır. Yıllık gelir ve harcama cetvellerinin denetlenmesi, büyük çaplı beklenmedik harcamalar, yeni vergiler ve memurların tayini için dairenin Babıali'den izin alması gerekmiştir.[269]

Ancak bu dönemde Osmanlı devletinde belediyeler, otoriter merkeziyetçiliğin ağır vesayeti altında ve eksik bir kadro yapısıyla hizmetleri yapmakta yetersiz kalmış kişiliksiz bir örgüt görünümünde olmuştur.[270]Başka bir ifadeyle; bir bakıma yabancıların etkisi ve baskısıyla dışardan ithal edilen yerel yönetim kurumlarına yönetimde yer verilmesine rağmen; merkeziyetçi bir yönetim sistemini, topluma hâkim olmak amacıyla kullanan bürokratlar, yerel yönetimleri merkezi yönetimin sıkı kontrolü altına alıp, adeta isimleri olan ancak kendileri olmayan kurumlar haline getirmişlerdir.[271]

2.3.1. Daire Müdürü (Belediye Başkanı)

Altıncı Daire-i Belediye'nin müdürü yani başkanı devlet memuru olarak Babıali'nin seçimi ve padişahın tayiniyle bu göreve getirilmiştir. Dairenin müdürü olmak için kişinin 140.000 kuruşluk emlakının olması şartı konulmuştur. Daire müdürünün iki vekili olmakla birlikte; Haziran 1858 Nizamnamesinin 8'inci maddesine göre, vekiller daire meclisi üyeleri arasından ve bu üyeler tarafından üç yıl için seçilme ve fahri olarak hizmet görmek şartına bağlanmışlardır.[272]

---

[268] Ulusoy ve Akdemir, **Mahalli İdareler, Teori-Uygulama-Maliye**, s.244.
[269] Oktay, **Osmanlıda Büyükşehir Belediye Yönetimi, İstanbul Şehremaneti**, s.26.
[270] Özer Bostanoğlu, "Türk Belediyeciliğinde Güncel Tarihsellik", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No.23, s.79.
[271] Selçuk Yalçındağ, "Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No.3, s.54.
[272] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.145-146.

Altıncı Daire bugünkü belediyelerin bile sahip olmadığı bir yetkiye sahip olmuştur. Belediye başkanının başkanlığında beledi cezalar verebilecek bir sulh mahkemesi kurulmuştur. Şehremanetinde, şehremininin yargı ve ceza verme yetkisi beledi denetim altına giren konulardan olmuş ancak bu uygulamanın tersine burada yetkinin sınırları açık bir şekilde belirlenmiştir.[273]Nizami mahkemeler kurulduktan sonra bu yetki belediyeden alınmıştır.[274]

Daire müdürü, daire meclisine başkanlık etmek, meclis ile sadaret arasındaki ilişkileri yürütmek, meclisin aldığı kararları uygulamak, gerektiği vakit meclisi toplantıya çağırmak, ita amirliği yapmakla görevlendirilmiştir.[275]

2.3.2. Daire Meclisi (Belediye Meclisi)

Daire Meclisi'nin üyelerinin, bölgede emlakı olan kişiler olması gerekmiştir. Üyeler, Babıali tarafından seçilip, padişahın iradesiyle tayin edilmiştir. Üye olarak seçilebilmeleri için en az on yıl İstanbul'da oturması şartı konulmuştur. Üye sayısı yedi ve yabancı uyruklu dört tane müşavir olarak belirlenmiştir. Müşavir üye olarak seçilebilmek için, bu üyenin birinci dereceden yakınlarından birinin o bölgede 500.000 kuruşluk emlakı olması ve yine son on yıldır İstanbul'da yaşıyor olması şartı konulmuştur.[276]

Karar organı olan daire meclisi; daire müdürü, iki müdür muavini, yedi asıl üye, dört müşavir üye ve bir tercümanla birlikte 15 kişiden oluşmuştur.[277]Ayrıca meclisin mühendis, mimar ve tabip gibi tabii üyeleri olmakla birlikte; nizamname hükümlerine uyulmamış ve 8-10 memur daha sekreterya için görevlendirilmiştir.[278]Meclis üyelerinin yarısı ilk seçilme sürecinde uygulanan yönteme göre altı ayda bir yeniden seçilmesi kuralı getirilmiştir.[279]

Altıncı Dairenin meclisinin görevleri arasında, çarşı ve dükkânların temizlik ve düzeniyle ilgili kararlar almak, talimnameler hazırlamak ve yasaklar koymak da

[273] Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, s.136.
[274] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.150.
[275] Oktay, **Osmanlıda Büyükşehir Belediye Yönetimi, İstanbul Şehremaneti**, s.24.
[276] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.146.
[277] Oktay, **Osmanlıda Büyükşehir Belediye Yönetimi, İstanbul Şehremaneti**, s.24-25.
[278] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.147.
[279] Oktay, **Osmanlıda Büyükşehir Belediye Yönetimi, İstanbul Şehremaneti**, s.25.

olmuştur. Ayrıca, yapı ve onarım işlerinin ihalelerini hazırlamak, mukavelelerini yapmakla da görevlendirilmiştir. Bütçe hazırlama durumunda Babıali'ye sunması gerekmiştir. Hazırlanan bütçeler padişahın iradesi ile yürürlüğe girmiştir. Babıali'ye sunmak üzere kendi sınırları içindeki mülk sahiplerinden alınacak vergilerin miktarı ve toplanmasına yönelik nizamname oluşturma yetkisine de sahip olmuştur. Personelin alınma kararı mecliste olmasına rağmen, bunların onaylanması Babıali'nin onayında olmuştur.[280]Fiyat ve gıda kontrolü gibi beledi denetimle de görevlendirilen daire, itfaiye kurma yetkisi de bulunmuş; ancak özel kolluk örgütü olmamıştır.[281]

Daire meclisinin olağan olarak haftada iki defa toplantı yapma ve gerektiğinde müdür tarafından da toplantıya çağrılma kuralı olmuştur. Daire Meclisi'nde, gizli oylama ve çoğunluk yöntemine göre kararlar alınmıştır.[282]

Çoğunlukla yabancıların yoğun olarak yaşadıkları Beyoğlu-Galata'daki Altıncı Daire belediyesi, 1913'e kadar varlığını sürdürmüştür. Ancak, İstanbul şehremanetinin bu tarihte kurulmasıyla birlikte belediye daireleri kapatılmış ve belediye işleri bu örgütün yapısı altında birleşmiştir.[283]

1877 tarihinde Dersaadet Belediye Kanunu'nun çıkarılmasıyla Altıncı Daire'nin ayrıcalıkları kaldırılmış ve diğer belediye dairelerinin durumuna getirilmiştir. Ayrıcalığı kaldırılan daire, artık Babıali'ye bağlı olmayıp; İstanbul Şehremaneti'nin yirmi dairesinden biri durumuna getirilmiştir. Böylece dairenin daha önce çıkan özel nizamnameleri yürürlükten kaldırılmıştır.[284]

Bu süreçte yerel yönetimlerin yapılandırılmasındaki en önemli eksiklik yerel seçimlerin yapılmayışıdır. Belediyelerin organları olan belediye başkanı ve şehir

[280] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.147.
[281] Nilgün Adıgüzel, "**Cumhuriyet Döneminde Belediyecilik (1923-1938)**", (Yüksek Lisans Tezi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bolu 2010), s.9.
[282] Oktay, **Osmanlıda Büyükşehir Belediye Yönetimi, İstanbul Şehremaneti**, s.25.
[283] Cihan Arslan, "**Türkiye'de Yerel Yönetimler ve 2004 Sonrası Yerel Yönetim Reformu**", (Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2009), s.14.
[284] Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, s.141.

meclisi atama yoluyla görev yapmışlardır. Belediyeler merkeze karşı sorumlu tutulmuş, vatandaşa karşı sorumlu olmayıp böyle bir anlayışta gelişmemiştir.[285]

İstanbul, hükümet tarafından on dört belediye dairesine ayrılmasına rağmen, Beyoğlu-Galata dışındaki semtlerde ciddi bir örgütlenmeye gidilememiş ve bu semtler düzensizlik ve fakirlik içinde faaliyet yürütmeye çalışmıştır.[286]

Şuray-ı Devlet (Danıştay) tarafından[287]6 Ekim 1868 tarihinde çıkarılan bir nizamname ile İstanbul; Ayasofya, Aksaray, Fatih, Eyüb, Kasımpaşa, Beyoğlu, Beşiktaş, Emirgan, Büyükdere, Beykoz, Beylerbeyi, Üsküdar, Kadıköy, Adalar olmak üzere on dört belediye dairesine ayrılmıştır.[288]Böylelikle Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile İstanbul'un yönetim yapısı düzenlenmiştir.[289]

Bu nizamnameyle belediye dairelerinin bütün İstanbul'a yayılması amaçlanmış ve İstanbul Şehreminliği yeniden kurulmuştur.[290]Oluşturulan Şehreminliği örgütünün, İstanbul'da iki düzeyli federatif bir yapı taşıma niteliği olmuştur. Bu yapının alt düzeyinde, Altıncı Daire gibi, çeşitli semtlerin yerel yönetimlerinden sorumlu olan on dört belediye dairesi bulunmuştur. Bu dairelerin birer meclisi olup, meclis üyeleri her yıl yenilenen bir şekilde oluşturulmuştur. Daire başkanı ise hükümet tarafından meclis üyeleri arasından atanmıştır. Bu yapının üst düzeyinde ise, hükümet tarafından atanan Şehremini ve Şehremaneti meclisi bulunmuştur. Bunun yanında, şehremininin başkanlığını yaptığı, on dört belediye dairesinin başkanlarının ve her bir meclisin üyeleri arasından seçilen üçer üyenin oluşturduğu Cemiyet-i Umumiye bulunmuştur.[291]Belediye meclislerinin ise 8-12 üyeden oluşturulması öngörülmüştür.[292]

Bütçe gelir-gider ve genel politikayla ilgili konuları tartışıp, denetleyen bir organ olarak belirlenen Cemiyet-i Umumiye'nin yılın belli zamanlarında toplanması

---

[285] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.33.
[286] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.144.
[287] Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, s.320.
[288] Adalet Bayramoğlu Alada, "Bir Erken Büyük Şehir Yönetimi Denemesi", **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt No.43, s.139.
[289] Keser ve Gökmen, **Büyükşehir Belediyeleri Kuruluş Sürecinin Analizi**, s.24.
[290] Tortop ve Diğerleri, **Mahalli İdareler**, s.89.
[291] Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s.137.
[292] Alada, **Bir Erken Büyük Şehir Yönetimi Denemesi**, s.139.

düşünülmüştü. Belediye encümeni gibi bir işlevi olan şehir meclisi, Cemiyet-i Umumiye'ye göre daha yetkili ve geniş görevli olmakla birlikte; haftada bir iki gün toplanıp, Şehremanetinin sorunlarını ayrıntısıyla tartışıp kararlaştıracak şekilde düzenlenmiştir. 1854'ten beri var olan önemli bir organ olan bu meclis, daire meclislerinin aksine üyeleri Babıali tarafından atanmıştır. Daire meclislerinin üyelerinin her ne kadar nizamnameye göre halk tarafından seçilmesi düşünülmüşse de belediye seçimleri yapılmadığı gibi daire meclisleri de kurulmamıştır. Bu yüzden Cemiyet-i Umumiye-i Belediyye de kurulamamıştır.[293]

Nizamnameye göre yeni kurulacak belediyeler, Altıncı Dairenin aksine şehremanetinin birer şubesi olarak örgütlenmeleri düşünülmüştür. Ancak bu on dört belediyeden sadece Adalar, Yeniköy, Tarabya ve Beykoz olmak üzere dördü kurulabilmiştir.[294]

Bu nizamname yaygın ve etkin bir biçimde uygulanamamıştır. Ancak kurulamayanlar da dâhil olmak üzere bütün dairelere birer daire başkanı atanmıştır.[295]Daire reisliğine atanan kişiler bazı emekli yüksek memurlardan oluşmuş ve adeta onlara bir emeklilik hediyesi veya oyalanmaları için verilmiş bir iş gibi bir durum oluştuğundan; bu daire kuruluşları ciddi birer girişim olarak sayılamaz.[296]

2.4. 1864 TUNA VİLAYETİ NİZAMNAMESİ'NE GÖRE BELEDİYELER

İstanbul'dan sonra belediye idareleri öncelikle liman şehirleri ve önemli bazı ulaşım merkezlerinde kurulmuştur. Buralarda yaşayan bazı grupların, tüccarların ve yabancı uyruklu kimselerin şehir yönetiminde düzenli ve modern beledi hizmetleri istemelerinden dolayı öncelik bu bölgelere verilmiştir.[297]

---

[293] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.160.
[294] Yakup Altan, "Meclis-İ Meb'usan Zabıt Cerideleri (1293=1877) Üzerinden Türk Belediyeciliğini Anlamak", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt No.14, s.299.
[295] Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, s.320.
[296] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.162.
[297] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.171.

1864 Vilayet Nizamnamesi Fransız "commune'' sistemini örnek alıp her köyü bir belediye dairesi olarak görmüş; ancak şehir ve kasabalardaki belediye dairelerine ilişkin bir hüküm içermemiştir.[298]

Belediye idareleri oluşturulmak istendiğinde gerek duyulan yasal çerçeve 1867 yılında düzenlenerek yürürlüğe konmuştur. 25 Temmuz 1867'de dokuz bentten oluşan Vilayet Dâhilinde Olan Şehir ve Kasabalarda Teşkil Olunacak Da'ire-i Belediye Meclislerinin Sureti Tertibi ve Me'murlarının Veza'ifi Hakkında T'alimat ile buna bağlı olarak on altı bentten oluşan Daire-i Belediye Meclisi'nin Veza'ifi Umumiyesi Hakkında T'alimat'larla taşradaki belediyeler kurulmuştur. Ayrıca bu iki nizamname belediyelerin yetki, görev ve sorumluluklarıyla birlikte, belediyelerin personel kadrolarını da belirleyip, tarif etmiştir.[299]

Bu talimatnamelerle; İzmir, Selanik, Tuna Vilayeti şehirleri ve Bağdat gibi yerlerdeki belediye uygulamalarına bir statü getirilmiştir. Ancak bu iki talimatname az sayıda şehir dışında uygulamaya konulmamıştır. Ayrıca, bu talimatnameler belediyeleri idari bir varlık olarak belirlemiş olmasına rağmen; belediyelere özerklik vermemiştir.[300]

Talimatnamelerde belediye meclisi; cadde, sokak ve meydanların temizlenmesi; kaldırım, su yolu, kanalizasyon sistemlerinin yapım, onarım ve bakımı; temizlik; fakirlere sağlık ve iş gibi konularda yardım etmek; cadde ve sokakların fenerlerle aydınlatılması; Pazar ve çarşı düzeni; kent içi ulaşımın düzeni ve kontrolünü yapmak; itfaiye teşkilatlarını kurmak; kontratları tescil etmek; teftiş ve denetim işlerini görmekle görevlendirilmiştir.[301]

Belediye başkanı, vali veya mutasarrıf tarafından[302]halk arasından değil devlet memurları arasından seçilmiştir. Görevi fahri olarak yürütecek olan belediye başkanı ayrıca bir ödeneğe bağlanmamıştır. Başkan belediye meclisinin toplantılarını

---

[298]Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.173.
[299] Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu, Yerel Yönetim Metinleri**, s.7.
[300] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.173-174.
[301] Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu, Yerel Yönetim Metinleri**, s.7-8.
[302] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.174.

yönetmek ve alınan kararları vali ve Vilayet Meclisinin onayına sunmakla da görevlendirilmiştir. Başkanın, talimatnameyle belirlenen harç, ceza ve tescil gelirlerinin dışında ve üstünde harcama yetkisi olmamıştır.[303]Belediye başkanı ayrıca, meclisin kararlarını uygulamak ve vilayet makamı ile meclisin ilişkisini yürütmekle sorumlu tutulmuştur.[304]

Belediye meclisi, bir başkan yardımcısı ve altı üyeden oluşmuştur. Ancak bu sayının her zaman tamamlanmadığı görülmüştür. Belediye meclisi üyeliğine seçilmek için, senede 500 kuruş vergi vermek, otuz yaşını geçmiş olmak ve Osmanlı uyruklu olup Türkçe okuryazar olmak şartları öne sürülmüştür. Bununla birlikte seçimler de her zaman yapılmamıştır.[305]

Meclisin mali, adli ve mülki konulara müdahale etmesi yasaklanmış sadece beledi işleri görüşmesine izin verilmiştir. Belediye meclisinin gelirinden fazla masraf yapması yasaklanmış, bu yüzden meclis gelir ve giderlerini sürekli kontrol etmek zorunda kalmıştır. Buna rağmen meclis birçok yerde hesap defteri dahi tutmamıştır. Bununla birlikte taşra örgütleri personel eksikliği yüzünden noksan bir örgütle çalışmıştır. Belediye meclisleri, personelin tayini ve maaşlarının ödenmesi bakımından yetkisiz ve imkânsız bırakılmıştır. Çünkü merkezi hükümet ve vilayet yetkilileri personelin tayin edilmesine müdahale etmiş ve kendileri tayin işlemlerini yapmışlardır.[306]

Bu iki talimnameyle oluşturulan belediyeler, yetkileri bakımından zayıf, görev ve sorumlulukları ağır, mali olanakları sınırlı ve bağımlı birer kuruluş olmuşlardır.[307]

---

[303] Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu, Yerel Yönetim Metinleri**, s.8.
[304] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.174.
[305] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.174.
[306] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.174-175.
[307] Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu, Yerel Yönetim Metinleri**, s.8.

2.5. 1871 VİLAYET NİZAMNAMESİ'NE GÖRE BELEDİYELER

Osmanlı vilayet yönetimi için bir ön uygulama olan 1864 Nizamnamesinden sonra vilayet yönetimi 1871 Nizamnamesiyle yeniden düzenlenmiş ve nizamnamenin bir bölümü; şehir ve kasabalarda bulunan belediye dairelerine ayrılmıştır. Bu bölümde belediye dairelerinin ve meclislerinin; kuruluş, yetki ve çalışma usulleri düzenlenmiştir. Ayrıca 1867 tarihli talimnamelerin hükümleri bu nizamnameyle değişmiş ve tamamlanmıştır. Böylelikle belediye örgütü, vilayet idaresi içinde idari bir varlığa kavuşmuştur.[308]Bu nizamname ayrıca taşra belediyelerinin ilk yasal temeli özelliğini taşımıştır.[309]

1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi'nin 111-123'üncü maddeleri ile vali, mutasarrıf ve kaymakamın bulunduğu her yerleşim biriminde bir belediye idaresi kurulması düşünülmüştür.[310]

Fahri olarak çalışması planlanan belediye başkanı daha önce olduğu gibi, memurlar arasından seçilmiş, mutasarrıfın ataması ve valinin onayı ile göreve getirilmiştir. Uygulamada belediye başkanlığı için eşraftan bir kişi seçilmiştir. Belediye meclisi; belediye başkanı, belediye başkanının muavini ve seçilen altı kişiden oluşturulmuştur. Çeşitli dini cemaatlerden olması gereken üyelerin iki yılda bir seçimle değiştirilmesi ve her yıl üyelerin yarısının kurayla değiştirilmesi şartı koşulmuştur. Nizamname açık bir şekilde hüküm vermiş olsa da; çoğunlukla Müslim ve gayrimüslim üye oranı göz ardı edilmiştir. Mühendis ve tabip, müşavir meclis üyesi olarak belirlenmiştir. Meclis üyelerinin atanması hükümetin onayını gerektirmiştir. Meclis üyelerinin seçimi vilayet ve liva meclis üyelerinin seçimi gibi olmuştur. Seçim yapılacak yerin mülki amiri, müftü, ruhani liderler ve kâtiplerden oluşan tetkik meclisi tarafından her iki yılda bir meclis üye sayısının üç katı kadar aday saptanarak; bu isimler mahalle ihtiyar meclislerine gönderildikten sonra en çok oy alan üçte iki aday arasından mutasarrıfın altı kişiyi seçme kuralına göre adaylar belirlenmiştir. Bu üyeliklerin Babıali tarafından da onaylanması gerekmiştir.

---

[308] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.175-176.
[309] Eryılmaz, **Kamu Yönetimi, Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar**, s.235.
[310] Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu, Yerel Yönetim Metinleri**, s.8.

Böylelikle belediye meclisi, sınırlı bir grubun katıldığı ve hükümetin kontrol ettiği bir seçimle oluşturulmuştur.[311]

Belediye meclisi üyesi seçilebilmek için kişinin, Osmanlı tebaasından olması, zabıta ve memur olmaması, medeni haklara sahip olması ve cinayetten mahkûm olmaması şartlarını taşıması gerekmiştir. Belediye meclis üyeliği gönüllülük esasına dayanmıştır.[312]Ayrıca müteahhitlik yapanların seçilmesi söz konusu olmamıştır. Bununla birlikte yaş sınırı yirmi beş olarak belirlenmiştir. Nizamnamenin 122'ncimaddesine göre meclisin haftada iki defa toplanması ve toplantı için meclis üyelerinin üçte ikisinin toplantıya katılması gerekmiştir.[313]

Belediye meclisi, nizamnamenin 124'üncü maddesine göre; imar denetimi yapmak, yol ve kaldırımları yapmak ve onarmak, suyollarının bakımını yapmak, temizlik ve düzeni gözetmek, ulaşım araçlarını sağlamak ve yangın tulumbalarını kurmakla görevlendirilmiştir. Ayrıca nizamnamenin 125'inci maddesine göre; belediye meclisi koyduğu yasaklara uymayanlara para cezası kesmekle de görevlendirilmiştir. Taşra belediyelerine; yapı-ruhsat harcı, emlak vergisi, luubiyet ve eğlence tevirat, tenzifat resmi ve yol-kaldırım inşaatlarından alınacak ücretlerden oluşan bazı gelir kaynakları bırakılmıştır.[314]

Belediye meclisleri mali ve idari olarak liva idare meclisleri tarafından denetime tabi tutulmuştur. Belediye meclisleri kayıt ve hesaplarını her üç ayda bir liva idare meclislerine denetlenmesi için sunmak zorunda olmuştur. İstanbul'da belediyeler vesayet organı olan Babıali tarafından denetlenirken; vilayetlerde ise belediyeler vesayet organı olan idare meclisleri tarafından denetlenmiştir. Buradan da anlaşılacağı üzere, vilayetlerde de belediye idarelerinin özerkliği olmamıştır. Belediye idareleri vilayetlerde de merkezi yönetimin bir bölümü olarak görülmüştür.[315]

---

[311] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.176.
[312] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.33.
[313] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.176.
[314] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.176-177.
[315] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.177.

2.6. 1877 DERSAADET BELEDİYE KANUNU ve VİLAYET BELEDİYE KANUNU

İstanbul'dan sonra taşrada da belediye örgütlerinin kurulmasından elde edilen tecrübelerle modern belediye örgütlerinin tüm yerleşim yerlerinde kurulması ve bunların geliştirilmesine yönelik çabalar artmıştır.[316]

23 Aralık 1876'da yayınlanan Kanuni Esasi'nin, *"belediye işleri Dersaadet ve taşralarda seçimle teşkil olunacak daire belediye meclisleriyle idare olunacak ve dairelerin nasıl kurulacağı ve görevleri ve üyelerinin seçilme usulü özel kanunlarla düzenlenecektir''* hükmünü içeren 112'inci maddesi ile hem başkent belediyesi olan Şehremanetinin hem de taşra belediyelerinin yeniden düzenlenmesi bir zorunluluğa dönüşmüştür. Buna yönelik olarak da 5 Ekim 1877 tarihinde yayınlanan Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunlarıyla İstanbul ve vilayet belediyelerinin iki ayrı kanunla yönetilmesine karar verilmiştir.[317]

Böylece belediyeler Anayasası'nın 112'nci maddesinde anayasal bir kuruluş olarak düzenlenmiş ve hükümetin genel ve siyasi olmayan işlerinin, il ve belediyelerden oluşan yerel yönetimlere verilmiş olduğu belirtilmiştir.[318]

Osmanlı parlamentosunda bazı üyeler karşı çıkmasına rağmen, Osmanlı yönetimi İstanbul'u diğer vilayetlerle eşit görmediği için İstanbul ve taşra için bu iki ayrı kanun hazırlanmıştır.[319]Ayrıca parlamentoda şehremini ve belediye başkanının devlet tarafından atanmaması, seçimle belirlenen meclis üyelerinin kendi aralarından bir başkan seçmelerinin daha uygun olduğu görüşü ile bu görüşe karşı, meclis üyelerinin halk tarafından seçilmesi gerektiği ve şehremini ve belediye başkanının atanmasının bir denge unsuru oluşturacağı ileri sürülerek tartışma yaşanmıştır. Yaşanan tartışmalar sonucunda atama usulü kabul edilmiştir.[320]

---

316 Altan, **Meclis-İ Meb'usan Zabıt Cerideleri (1293=1877) Üzerinden Türk Belediyeciliğini Anlamak**, s.299.

317 Veysel Atasoy, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul 1992, s.42.

318 Kırışık ve Sezer, **Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler**, s.8-9.

319 Eryılmaz, **Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı**, s.10.

320 Altan, **Meclis-İ Meb'usan Zabıt Cerideleri (1293=1877) Üzerinden Türk Belediyeciliğini Anlamak**, s.304.

2.6.1. Vilayet Belediye Kanunu

5 Ekim 1877 Vilayet Belediye Kanunu yürürlüğe girmiş ve kanunun 1'inci maddesinde; her şehir ve kasabada bir belediye meclisi kurulacağı, ayrıca nahiye dairelerinin görevlerinin başka bir kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.[321]

Vilayet Belediye Kanununa göre taşrada kurulacak her belediyenin üç organı olmuştur. Bunlar; belediye başkanı, belediye meclisi ve cemiyet-i belediyeden oluşmuştur.[322]

1877 Vilayetler Belediye Kanunu belediyeyi idari bir varlık olarak tanımaktan çok, açık bir şekilde hüküm olmamasına rağmen belediyeye tüzel kişilik kazandırdığı söylenebilir. Çünkü belediye meclislerinin görevleri hakkındaki 3'üncü madde; belediye meclisine, belediye aleyhine açılan davalarda savunma görevi vermiş ve aynı madde belediyelerin kendi mallarını idare edebilecekleri görevi verilmiştir. Ortaylı buna dayanarak belediye meclislerinin tüzel kişilik sahibi olduğunu belirtmiştir.[323]

Vilayet Belediyeleri; Yapı işlerini düzenlemek, yol, kaldırım ve kanalizasyon yapmak, suyollarını yapmak, kamulaştırma yapmak, belediye emlakını ve akarını yönetmek ve gerektiğinde bunları değiştirip satmak, temizlik işlerine bakmak, nüfus işine bakmak, pazar yerleri kurmak, ulaşım araçları tarifelerini düzenlemek, kamuya açık yerleri denetimini yapmak, ölçüleri ayarlamak, ekmeğe narh koymak ve belediye gelirlerini toplamak gibi işlerle görevlendirilmişlerdir.[324]

2.6.1.1. Belediye Başkanı

Belediye başkanı, üyeleri seçimle belirlenen belediye meclisi içinden hükümet tarafından atanmıştır. Belediye başkanının, belediyenin gelirlerinden maaş alacağı düşünülmüştür. Bu dönemde belediye başkanlarının gönüllü olarak görev

[321] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.186.
[322] Ünal, **Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal Ve Yapısal Dönüşümü**, s.244.
[323] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.187.
[324] Atasoy, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, s.42.

yapması isteği yaygın olmuştur. Yine uygulamada seçimler genelde yapılmadığı için belediye başkanlarının memurluğu devam etmiş olmalıdır.[325]

Belediye başkanının görev süresi dört yıl olarak belirlenmiştir. Daha sonra, 28 Nisan 1918 tarihinde çıkan bir kanunla daha önceki 4'üncü maddede bir değişikliğe gidilmiş ve devletin belediye başkanını meclis üyeleri dışından da atamasının yolu açılmıştır. Ayrıca belediye başkanının gerek duyduğunda belediye meclisini toplantıya çağırma yetkisi olmasının yanında; bulunmadığı durumlarda başkanın yerine meclisin en yaşlı üyesi meclise başkanlık etmiştir. Bundan başka, meclis oylamalarında oy eşitliği sağlandığında belediye başkanının oyu karar vermede belirleyici olmuştur.[326]

2.6.1.2. Belediye Meclisi

Kanuna göre her şehir ve kasabada bir belediye meclisinin kurulması öngörülmüştür. Meclisler, şehir ve kasabaların büyüklüğüne göre belirlenmiş ve 6 ile 12 üyeden oluşturulması düşünülmüştür. Meclis üyelerinin dört yılda bir seçilmesi ve üyelerinin yarısının iki yılda bir değiştirilmesi kuralı getirilmiştir. Meclisin müşavir üyeleri; memleket mühendisi, hekim ve veteriner olarak belirlenmiştir.[327]

Meclisin haftada iki defa toplanması belirlenmiş ve gerekli durumlarda başkanın meclisi toplantıya çağırma yetkisi de olmuştur. Meclisin salt çoğunluğun sağlanması durumunda toplanması gerekmiştir. Açık oylama olmasına rağmen iki üyenin isteği üzerine gizli oylamanın da yapılması sağlanmıştır. Meclis üyeliğinin sona ermesi, bir üyenin üst üste üç toplantıya katılmaması sonucuna bağlanmıştır.[328]

Meclis üyesi olabilmek için; Osmanlı vatandaşı olmak, Türkçe konuşabilmek, akıl hastalığının olmaması, başkasının hizmetkârı olmamak, medeni ve kişisel haklara sahip olmak, müflis olmamak, mahkûm olmamış olmak, ecnebi tabiyeti iddiasında bulunmamak, belediye çalışanı olmamak, hâkim, asker ve zabıta olmamak

[325] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.187.
[326] Atasoy, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, s.43.
[327] Atasoy, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, s.43.
[328] Atasoy, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, s.43.

ve bir belediye meclisine seçildikten sonra başka belediye meclisine de seçilememek gibi şartlar aranmıştır.[329]

Meclis üyesi seçilmek için eskisinden farklı koşullar aramayan kanun bir yenilik getirmiş ve meclis üyelerinin Türkçe konuşmasını şart koşarak azınlıkları kısıtlamıştır. Bu konuda mecliste Arap vekillerin itirazıyla tartışma da yaşanmıştır. Babıali ülkenin birliğini korumak amacıyla egemen kültür ve devlet dili olarak Türkçe'yi müsamaha göstermeden kabul ettirmek için çaba göstermiştir. Ayrıca meclis üyeleri arasından belediye başkanı olarak seçilmek içinde Türkçe okur-yazar olmak gerekmiştir. Bazen Türkçe okur-yazar olmayanların görevden azledildiği de olmuştur.[330]

2.6.1.3. Cemiyet-i Belediye (Belediye Kurulu)

Bu kurul İstanbul Belediyesi'nde bulunmayan, taşra belediyesine özgü bir organdır. Belediye meclisi ve o yerin idare meclisinin birleşmesiyle oluşan bu organın, Nisan ve Kasım olmak üzere yılda iki kere toplanması öngörülmüştür. Nisan ayı toplantısında geçmiş yılın bütçe harcamalarını inceleyip onaylarken; Kasım ayında gelecek yılın bütçesini görüşüp kabul etmekle görevlendirilmiştir. Mali olarak merkezi hükümetin idaresi altına giren belediye meclisi hem hükümetin denetimi altına girmiştir hem de aldığı kararlara hükümet de katılmıştır.[331]

Her bir toplantıda, üyeler arasından bir başkan ve ikinci başkan seçilmiştir. Toplantılar mahalli hükümetin çağrısı üzerine yapılmıştır. Üye sayısının yarısından bir fazlasıyla toplanan kurul, toplantı için yapılan iki çağrıda da çoğunluk sağlanmamışsa, üçüncü çağrıdan sonra toplantı hazır olan üyelerle yapması gerekmiştir.[332]

Cemiyet-i belediye, belediyenin işleyişi, yapılması uygun görülen yenilikleri ve belediye düzenlemeleri için yapılmak istenen değişiklikler için hazırladığı teklifleri, vilayet genel meclislerinde görüşülmek üzere valiye sunması gerekmiştir. Yine belediyeler tarafından yapılan kamulaştırma kararlarının da incelenmesi için

[329] Atasoy, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, s.43.
[330] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.189.
[331] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.189.
[332] Atasoy, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, s.45-46.

belediye kuruluna gönderilmesi ve kurul tarafından inceleme yapıldıktan sonra genel meclis tarafından karara bağlanması için valiye gönderilmesi zorunluluğu olmuştur. Ayrıca kurulun aldığı kararlar, mahalli hükümet belediyeye bildirildikten sonra belediye tarafından yürürlüğe konulabilmiştir.[333]

2.6.2. Dersaadet Belediye Kanunu

İstanbul'un gittikçe artan sorunlarını çözmek amacıyla Vilayet Belediye Kanununa ek olarak 5 Ekim 1877 tarihinde Dersaadet Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir.[334]Bu yasayla birlikte İstanbul'un idaresiyle ilgili yürürlükte olan önceki mevzuat yürürlükten kaldırılıp, İstanbul belediyesinin yapısı yeniden düzenlenmiştir.[335]

Bu yasaya göre İstanbul yirmi belediye dairesine ayrılmış ve bu dairelerin İstanbul Şehremanetine bağlı olarak çalışması öngörülmüştür. Dairenin organları; Şehremini, Şehremaneti Meclisi ve her belediye dairesini temsil edecek ikişer kişinin katılıp, İstanbul'un genel sorunları hakkında karar vermek için kurulan Cemiyet-i Umumiye'den oluşmuştur. Bir bakıma bu kanun günümüzdeki büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasındaki hiyerarşik ilişkiye benzer bir özellik oluşturmuştur. Yasaya göre belediyelerin oluşmasında belediye başkanlarıyla birlikte muhasebeci, mektupçu, su nazırı ve mühendisler öngörülen görevliler arasında olmuştur.[336]

Dersaadet Belediye Kanunuyla ilk defa tek dereceli ve demokratikleşme için önemli bir gelişme olan gizli oy ve açık tasnif seçim esası getirilmiştir. Ayrıca kanun seçme ve seçilme hakkına sahip olmak için Avrupa'nın aristokrat geleneği gibi belirli bir emlak vergisi verme gerekliliğini şart koşmuştur.[337]

Dersaadet Belediye Kanunu, 1877-1878'deki Osmanlı ve Rusya arasında yaşanan savaşta ortaya çıkan sorun ve sıkıntılar, savaşla birlikte İstanbul'a göçün artması ve ekonomik olarak sıkıntının olduğu bir dönemde yürürlüğe girmiş, ancak

---

[333] Atasoy, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, s.45-46.
[334] Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu, Yerel Yönetim Metinleri**, s.17.
[335] Atasoy, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, s.45-46.
[336] Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu, Yerel Yönetim Metinleri**, s.17.
[337] Eryılmaz, **Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı**, s.11.

hiçbir zaman uygulanamamıştır. Bununla birlikte Meclis-i Mebusan'ın süresiz bir şekilde tatil edilmiş ve bu şekilde halkın seçim hakkı elinden alınmış olmasından dolayı belediye meclislerinin oluşturulması için seçimler yapılamamıştır. Ancak hükümet belediye işlerinin yürütülmesi için belediye dairelerinin başına birer belediye başkanı atamıştır.[338]

Uygulamada yürürlüğe giremeyen Dersaadet Belediye Kanunu ile kurulması yasalaşan yirmi daireden sadece Beyoğlu (Altıncı Daire), Tarabya, Kadıköy, Yeniköy ve Beykoz olmak üzere beş belediye dairesi kurulmuştur.[339]

2.6.2.1. Şehremini (Belediye Başkanı)

Şehremaneti'nin başı ve yürütme organı olarak padişah tarafından atanmıştır. Şehreminlerinin kanunda görev sürelerinin belirlenmemiş olması ve padişah tarafından atanması, görevlerinden alınmalarını her zaman mümkün kılan bir sistem yapısının var olduğunu göstermiştir.[340]

Şehremini, şehremaneti meclisi ve Cemiyet-i Umumi Belediyye(CUB) başkanlığını yürütmek, bütçeyi hazırlamak ve CUB'ye sunmak, ita amirliği yapmak, memurların tayin ve azil işlerini yürütmek, görüşünü almak üzere belediye işleriyle ilgili çeşitli konuları CUB'ye sunmak, belediye dairelerini denetlemek, görev alanıyla ilgili konularda gerekli görülen hallerde zabıta veya askeriyeyi göreve çağırmakla görevlendirilmiştir. Şehremini, şehremaneti yapısında belediye daireleri karşısında güçlü bir konuma sahip olmuştur. Çünkü şehreminiye Babıali'den daire meclislerinin feshini isteyebilme yetkisi verilmişti.[341]

İstanbul şehremini belediye dairelerinin koordinasyonunu sağlamak, kentin genel yönetimini üstlenmek ve hükümetle ilişkileri yürütmekle

[338] Eryılmaz, **Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı**, s.12.
[339] Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu, Yerel Yönetim Metinleri**, s.17.
[340] Oktay, **Osmanlıda Büyükşehir Belediye Yönetimi, İstanbul Şehremaneti**, s.47.
[341] Oktay, **Osmanlıda Büyükşehir Belediye Yönetimi, İstanbul Şehremaneti**, s.47-48.

görevlendirilmiştir.[342]Ayrıca Şehremini belediye başkanlığı yapmanın yanında, İstanbul'un valiliğini de yapmıştır.[343]

Bundan başka şehremini, belediyenin bütçesini hazırlamak ve belediye genel kurulunun onayına sunarak, şehremaneti meclisinin alacağı kararları yürürlüğe koymuştur. Daire belediyelerinden gelen kararları incelemek ve bu kararlardan uygun gördüklerini onaylamakla da görevlendirilmiştir. Şehreminine, gerek duyduğunda belediye genel kurulunu toplantıya çağırabilme görevi de verilmiştir.[344]

2.6.2.2. Şehremaneti Meclisi

Meclis, şehremini ve padişah tarafından atanan altı üyeden oluşur. Meclis, belediye dairelerinden gönderilen konuları incelemek, bu konular için görüş bildirmek, Şehremaneti ve belediye dairelerinin memurları hakkında ön soruşturma yapmak, bunlardan suçlu olanları üst mahkemeye göndermek, şehremanetinin bütçesini, kesin çıkan hesabı ve yapılan harcamaları görüşmek, sokakların sınıf ve derecelerini, genişliklerini belirlemek, belediye daireleri tarafından hazırlanan ve onaylanan haritaları incelemek, bu haritaları onaylamak, belediye vergilerine yapılan itirazları değerlendirmek ve karara bağlamak ve esnaf cemiyetlerinin esnaflıkla ilgili yaptığı davalara yapılan itirazları incelemek ve kesin karara bağlamakla görevlendirilmiştir.[345]

2.6.2.3. Cemiyet-i Umumiye-i Belediye (Belediye Genel Kurulu)

Şehremininin başkanlığında kurulan CUB, Şehremaneti ve belediye dairelerinin meclis başkanlarından ve bu meclislerin her birinin kendi üyeleri arasından seçecekleri ikişer kişinin katılımıyla oluşturulmuştur. Kurul, üyeleri arasından, şehremininin bulunmadığı zamanlarda toplantılara başkanlık yapmaları için iki başkan yardımcısı seçmiştir. Kurul şehremininin çağrısı üzerine yılda iki defa toplanmıştır. Mayıs ayının başında yapılan toplantıda; bir önceki yılın kesin hesabı ve bununla ilgili konuları görüşmek; ekim ayının başında yapılan toplantıda ise,

[342] Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu, Yerel Yönetim Metinleri**, s.17.
[343] Eryılmaz, **Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı**, s.10.
[344] Atasoy, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, s.47-48.
[345] Atasoy, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, s.48.

belediye dairelerinin gelecek yıl bütçeleri, her dairede yapılması kararlaştırılan çalışmalar, inşaat işleri ve bunlarla ilgili konularda görüşme yapıp, onaylama yapmıştır. Toplantılar açık yapılmasına rağmen, çoğunluğun kararına göre gizli oturumda yapılabilme olanağı olmuştur. Toplantı yapabilmek için üye sayısının yarısından bir fazla üyenin katılması gerekmiştir. İki çağrı yapıldıktan sonra toplantı yeter sayısı sağlanamazsa, üçüncü çağrı yapılıp çoğunluk aranmadan hazır bulunanlarla toplantı yapılmıştır. Kararlar toplantıda hazır bulunan çoğunluğun oyuyla alınmış, oyların eşit çıkması durumunda başkanın oyu karar için geçerli olmuştur. Alınan kararlar şehremini tarafından yürürlüğe konulmuştur. Kurulun DİBN gibi olan kuruluş şeklide değiştirilmiştir. Yeni durum; kurul, şehremini başkanlığı altında ve her yönetim şubesi tarafından üç yıllık bir süre için ayrı ayrı seçilecek altışar üyenin bir araya gelmesi şeklinde olmuştur.[346]

Yukarda da değinildiği gibi Dersaadet Belediye Kanunuyla İstanbul yirmi belediye dairesine ayrılmış ve bu daireler İstanbul Şehremanetine bağlı olarak çalışmıştır.[347]Daire belediyelerinin organları; belediye başkanı ve daire belediye meclisidir.[348]

2.6.2.4. Daire Belediye Başkanı (Daire-i Belediye Meclis Reisi)

Devlet tarafından belediye meclisi üyeleri arasından atanan belediye başkanı, belediye bütçesinden aylığa bağlanmıştır. Görev süresi iki yıl olarak belirlenmiş olan başkan, belediye meclisine başkanlık yapmak ve gerekli gördüğü zamanlarda meclisi toplantıya çağırmakla yetkilendirilmiştir. Belediye başkanı ayrıca meclisin kabul edip onaylaması koşuluyla belediye memurlarını atamak, ilan ve uyarıları yayımlamak ve bunun için yapılması gerekenleri yerine getirmek, bütçeyi düzenledikten sonra meclise göndermek, bütçeye uygun bir şekilde harcama yapmak, meclisin onayı ile daire adına yapılan kesinleşmiş sözleşmeleri muhasebeci ile

[346] Atasoy, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, s.48-49.
[347] Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu, Yerel Yönetim Metinleri**, s.17.
[348] Atasoy, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, s.49.

birlikte imzalamak, aylık gelir gider tablosunu ve yılsonunda kesinleşmiş hesabı şehremanetine göndermekle görevlendirilmiştir.[349]

2.6.2.5. Daire Belediye Meclisi

Belediye meclisinin üyeleri halk tarafından iki yıl için seçilmiştir. Üye sayısı 8 ile 12 kişi arasında değişmiştir. Meclis üyeleri herhangi bir ücret almaksızın görev yapmıştır. Kanuna göre meclis üyesi olabilmek için; dairenin bulunduğu sınırlar içinde oturmak, 30 yaşından büyük olmak, daire sınırları içinde emlakı olmak ve bu emlak için yılda en az 250 kuruş vergi vermek, Osmanlı vatandaşı olmak, yeterli derecede Türkçe konuşabilmek, kimsenin hizmetkârı olmamak, medeni haklarını kullanmasına engel bulunmamak, bir yıl hapis ve ona eşit bir ceza ile ve serserilikten mahkûm olmamış olmak, yabancı tabiyet iddiasında bulunmamak, şehremaneti ve belediye dairelerinde çalışmamak, şehremaneti ve belediye dairelerinin inşaat ve diğer işlerinin müteahhidi ve kefili olmamak şartlarını taşımak gerekmiştir.[350]

Şehremanetinden yarı bağımsız olarak kurulan belediye daireleri, kanunla belirlenen görevlerini imparatorluk döneminin sonlarında bile yerine getirememiş ve belediye daireleriyle organları tam olarak kurulamamıştır. Şehremaneti 1890' a kadar vilayetle ilgili görevleri de yerine getirmesine rağmen, bu tarihten sonra vilayetle ilgili görevlerinden bir bölümüyle birlikte, hesap ve vergi işleri de şehremanetinden alınmıştır.[351]

Uygulanamayan Dersaadet Belediye kanunu 1878'de yeniden düzenlenmiş ve İstanbul belediyesi on daireye ayrılmıştır. Belediye başkanları yine hükümet tarafından atanmış ve 1908'e kadar yasa bu şekilde devam etmiştir.[352]

Osmanlı devletinde belediyelerin tarihsel gelişim süreci açısından Dersaadet Belediye Kanunu önemli bir yer tutmuştur. 1855-1877 arası dönem, İstanbul ve taşradaki belediyelerin ortaya çıkması ve kurulması süreci olarak nitelendirilebilirken; 1877 ve sonrası dönem ise, belediyelerin hukuki bir statüye

[349] Atasoy, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, s.49.
[350] Atasoy, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, s.49-50.
[351] Erdoğan Öner**, İstanbul Şehremaneti (Belediyesi)'nin Kuruluşu ve 1917 Yılı Bütçesi**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2008/386, Ankara 2008, s.13.
[352] Alada, **Bir Erken Büyük Şehir Yönetimi Denemesi**, s.141.

kavuşması, idari vasıflarından öte tüzel kişilik kazanmaya başlamaları ve siyasi niteliklerinin ön planda olmaya başlaması olarak nitelendirilebilir.[353]

Osmanlı devletinde belediyecilik, yerinden yönetime dayalı özerk statülü bir kuruluş olarak düşünülmemiş, bundan ziyade bayındırlık işleri ve kent hizmetlerini yerine getirecek bir örgüt olarak düşünülmüştür.[354]

2.7. II. MEŞRUTİYET DÖNEMİNDEN CUMHURİYETİN KURULUŞUNA KADAR BELEDİYELER

Belediye seçimleriyle başlayan II. Meşrutiyet döneminde;[355]1912 yılında Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkati çıkarılıp belediye daireleri kaldırılmış ve yerlerine belediye şubeleri kurularak başlarına birer müdür atanmıştır. Ayrıca Şehremaneti Meclisi de kaldırılarak yerine belediye encümeni oluşturulmuştur. 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girene kadar bu yapı devam etmiştir.[356]

Yürürlüğe giren bu kanunla belediye dairelerinin sayısı yirmiden dokuza indirilmiştir. Cemiyet-i Umumiye-i Belediye, bu dokuz dairenin her birinin sınırlarında yaşayan halkın altı üyeyi seçmesiyle oluşturulmuştur. Bu yapıya da şehremini başkanlık etmiştir. Böylece bu yapının üye sayısı şehremini ile birlikte elli beş kişiye düşürülmüştür.[357]

Belediye meclislerinin de kaldırılmasıyla Türkiye'nin yerel yönetimler geleneğinde önemli bir kırılma meydana gelmiştir.[358]Bu dönemde İstanbul'un statüsünün vilayet olarak değiştirilmesinden dolayı her ikisi de atama ile görev başına gelen vali ve şehremini arasında görev çatışması başlamıştır. Bu çatışmanın çözümü hem Şehreminliğin hem de valiliğin aynı kişilere verilmesiyle yapılmıştır.

---

[353] Eryılmaz, **Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı**, s.11.
[354] Eryılmaz, **Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı**, s.12.
[355] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.169.
[356] Eryılmaz, **Kamu Yönetimi, Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar**, s.234-235.
[357] Asaf Özkan, "Dersaadet'ten Vilayet'e Geçiş Sürecinde İstanbul Cemiyet-İ Umumiye-İ Belediye Seçimleri (1922-1923)", **Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi**, Sayı.55, s.247-248.
[358] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.169.

Bu uygulama son dönem imparatorluğunda gelenekselleşmekle birlikte[359]bu yetkilerin tek elde toplanmasıyla da tek partiye dayanan merkezi hükümetlerin belediyecilik sistemi yeni bir evreye girmiştir. Belediye daireleri bu yeni evrede İstanbul ve bazı liman şehirlerinde büyüyen bürokratik sistemde zayıf şubeler halinde gelişebilmiştir. Ancak diğer şehir ve kasabalardaki belediye dairelerinin hepsi için aynı durum söz konusu olmamış ve belediyelerde örgütlü bir yapı henüz oluşmamıştır.[360]

Osmanlı devleti II. Abdülhamit dönemiyle otokratik bir modernleşme sürecine girmiştir. Bu dönemde bürokraside de modernleşme meydana gelmiştir. Şehremanetinin yapısında bazı önemli yenilikler oluşmasına rağmen bu döneme özgü tipik sorunlarda ortaya çıkmıştır. Bu süreçte beledi hizmet kurumlarının hükümet ile şehremaneti arasında sürekli el değiştirmesi belediyenin teşkilatlanamamasına sebep olmuştur.[361]

Ayrıca merkezi hükümetin bazı görevleri şehremanetine devretmesiyle şehremaneti yapısında belirli bir uzmanlaşmanın oluşmasını sağlamıştır. Bu bağlamda Türkiye belediyelerinin yetki, mali ve personel politikalarındaki bazı temel sorunların da bu dönemde şekillendiği söylenebilir. Bu dönemde özellikle başkentte seçimler yapılmamış ve belediyeler merkezi hükümetin birer şubesi olarak keyfi çalışma tarzını da devam ettirmiştir.[362]

1913'te kanun hükmünde bir kararnameyle çıkarılan Vilayet Kanunu ile merkeziyetçilik güçlendirilmiş böylece yerel yönetimlerin gelişme olanağı ortadan kaldırılmıştır. Ayrıca belediyelere bütüncül bir hizmet olanağı yine verilmemiştir.[363]

[359] Adıgüzel, **Cumhuriyet Döneminde Belediyecilik (1923-1938)**, s.13-14.
[360] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.169.
[361] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.167-168.
[362] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.168-169.
[363] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, s.170.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

CUMHURİYET'TEN GÜNÜMÜZE BELEDİYELER

Bu bölümde öncelikle Osmanlı devletinin yıkılması sonrasında kurulan Cumhuriyetin belediyeciliğe yaklaşımı, bu yaklaşımı etkileyen faktörler ve Osmanlı devletindeki belediyecilik anlayışının Cumhuriyet dönemi belediyeciliğini nasıl etkilediği incelenecektir. Bununla birlikte Cumhuriyet döneminden günümüze belediye örgütlerinin gelişim-dönüşüm evreleri, merkezi yönetimin belediye anlayışı ve belediyelere yaklaşımı, belediye ve belediye başkanlığı uygulamalarının yöntemi, Cumhuriyetin kuruluşundan gönümüze kadar çıkartılan belediye kanunlarına göre belediyelerin yapısı ve görevleri, bu kanunlara göre belediye başkanının göreve gelme şekli ve görevleri ve diğer belediye organlarının yapısı analiz edilmeye çalışılacaktır.

3.1. İLK DÖNEM CUMHURİYET BELEDİYECİLİĞİNİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Cumhuriyet ilan edildikten sonra, Cumhuriyet hükümetleri savaş sonrasında oluşan yıkımdan dolayı iki önemli belediyecilik ve imar sorununu çözmek zorunda kalmıştır. Birinci sorun, savaş sonrasında Batı Anadolu kentlerinin yeni koşullara uydurulması gerekliliğinden ortaya çıkmıştır. Çünkü bu kentlerin önemli bir kısmı yangından dolayı tahrip olmuştur. Ayrıca Lozan antlaşmasından sonra da nüfus mübadelesinden dolayı kentlerde küçük üretim ve hizmet alanında açıklar oluşmuştur. İkinci sorun Ankara'nın başkent yapılmasıyla, rejimin kendi başarısını Ankara'da göstermek istemesi olmuştur. Çünkü yeni başkent Ankara, Cumhuriyetin somut simgesi haline gelmiştir.[364]

[364] Tekeli, **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)**, s. 33-36.

Yeni rejim belediyecilik ve imar konusunda karşılaştığı bu iki sorunu dönemin koşulları ve sınırlamaları içinde çözmek zorunda kalmıştır. Bu sınırlardan birincisi; Osmanlıdan gelen belediyecilik deney ve yasaları konusunda birikimin az ve sığ kalması olmuştur. Ayrıca kentlerin beledi altyapısı çok az olduğundan, altyapı olarak bir dönüşüme uğratılmaları gerekmiştir. İkinci sınır; ittihatçıların belediyeler etrafında esnaf loncalarını örgütleyerek oluşturdukları politik gücün kırılması gerekmiştir. Bu yüzden yapılacak düzenlemeler için bu güç dengesini dikkate almak zorunda kalmaları gerekmiştir. Üçüncü sınır; nüfus artışı ve kentleşme hızının çok düşük olmasından dolayı, devlet ülke nüfusunu arttırmak istemiş ve bunu kendine siyasal amaç edinmiştir. Ankara yeni başkent olduğu için hızlı büyümeye başlamasına rağmen diğer kentlerin büyüme hızı düşük kalmıştır. Bu yüzden belediyelerin sorunları hafiflemiştir. Zaten Ankara haricindeki diğer kentlerde de önemli bir konut ve arsa sorunu da oluşmamıştır. Bu durgunluk döneminin sebebi, ülke nüfusunun artış hızının düşük olması ve kırdan kente olan göçün başlamamasından kaynaklanmıştır. Devletin ülke nüfusunu hızlı bir şekilde arttırmak için sağlık sorunlarını iyileştirmesi gerekmiştir. Bu konuda da belediyelere görev düşmüştür. Zaten Cumhuriyetin ilk yıllarında da belediyelerin programlarında sağlık ölçütünün ön plana çıktığı görülmüştür. Dördüncü sınır ise; birinci dünya savaşının ortaya çıkardığı koşullarda yükselen enflasyondan dolayı paranın değerinin düşmesi olmuştur. Bundan dolayı az olan belediye gelirleri (alınan resim ve vergiler), paranın değer kaybetmesiyle de tamamıyla önemsiz hale gelmiştir.[365]

Cumhuriyetin ilanından sonra merkezi yönetim yerel yönetimleri birer siyasi örgüt olarak değil, daha çok idari birimler olarak görmüş; yetki, görev ve örgüt yapısını buna göre oluşturmuştur. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesine kuşku ile yaklaşılmıştır.[366]

Cumhuriyetin kurulmasıyla merkeziyetçi yapının sürdürülmesi; genç cumhuriyetin karşılaştığı sosyal ve ekonomik koşullar, savaş sonrasında meydana gelen yıkımın ortadan kaldırılması ve yaraların hızlı bir şekilde sarılması gerekliliği, yerel sermayenin ve girişimciliğin sınırlı kalması ve rejime karşı muhalefet,

[365] Tekeli, **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)**, s. 32-33.
[366] Adıgüzel, **Cumhuriyet Döneminde Belediyecilik (1923-1938)**, s.20.

1920'lerin sonlarında başlatılan reformlar ve bu reformların topluma kabul ettirilmesi gerekçelerine dayandırılmıştır.[367]

Diğer taraftan cumhuriyetin ilk yıllarının en önemli özelliği merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin önemli bir şekilde siyasallaşması olmuştur.[368]

Tanzimat'tan sonra İstanbul'a özgü olarak kurulan ve tarihsel süreç içinde gelişen Osmanlı devletinin ilk belediyesi şehremaneti, Cumhuriyet'e devredilmiş ve İstanbul-Anadolu eksenindeki ikili yapı korunup genişletilmiştir.[369]

Cumhuriyet, yerel yönetimi eski rejimden aldığı sistemle 1930'a kadar yürütmüş ancak kendi yerel yönetim sistemini oluşturmamış ya da oluşturamamıştır. 1923-1930 arası dönem bir hazırlık dönemi gibi olmuştur. Bu ara dönem durağan bir şekilde geçen bir bekleme dönemi olmamış, belediyecilikle ilgili birden fazla sayıda kanun layihası hazırlanmış ancak bunlar yürürlüğe girmemiştir. İlk yıllarda daha çok belediyecilik ve imar sorunları oluştuğundan dolayı bu sorunların çözümleri ve uygulama biçimleri içinde cumhuriyetin belediyecilik görüşü oluşmuştur. Başka bir ifadeyle, Osmanlıdan devralınan yerel yönetim sistemi cumhuriyetin ilan edilmesinden yedi yıl sonra değiştirilmiştir.[370]

1900'lerin başında İttihad ve Terakki Fırkası ile Hürriyet ve İtilaf Fırkası arasında merkeziyet-âdemimerkeziyet kavramları üstünden yaşanan siyasal çatışmaya benzer olarak; 1920'lerin ilk yarısında belediye başkanlarının seçimle mi atamayla mı göreve gelmesi gerektiği üzerinden bir tartışma çıkmıştır.[371]

İlk olarak 14 Nisan 1923'de İstanbul Şehremini olan Yusuf Ziya Bey'in görevinden alınmasıyla, belediye başkanlarının seçilmişlik-atanmışlık durumu

---

[367] Korel Göymen, "Türkiye'de Yerel Yönetimler Ve Yönetişim", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.9, s.3.

[368] Kemal Görmez, "Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı.4, s.84.

[369] Uçar, **Şehremini: Müntehab mı? Mansub mu? Erken Cumhuriyet Döneminde Merkeziyet Sorunu**, s.105.

[370] Bilal Şinik, Aslı Yılmaz Uçar ve Esra Dik, "1924 ve 1926 Tarihli Belediye Kanunu Layihaları: Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Kurucu Adımları", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.25, s.3-9.

[371] Uçar, **Şehremini: Müntehab mı? Mansub mu? Erken Cumhuriyet Döneminde Merkeziyet Sorunu**, s.114.

tartışma konusu olmuştur. Yusuf Ziya Bey, içişleri bakanlığının İstanbul Valiliği'ne gönderdiği telgrafla görevden alınmış ve gerekçe olarak da başkanın teamüle aykırı hareket etmesi gösterilmiştir.[372]

Bu görevden alma üzerine belediye başkanının seçilmesi ya da atanması gerektiği konusunda tartışma yaşanmış ve kutuplaşma başlamıştır. Dönemin gazetelerinden Tevhid-i Efkâr tartışmayı boyutlandırarak hem belediye başkanının hem de şehremanetinin merkezin vesayeti altında olduğunu ve belediye başkanlığının yerel ilişkiler ağına bağlı bir makam olduğunu belirtmiştir. Yusuf Ziya Bey'in yerine vekâleten İstanbul Valisi Haydar Bey tayin edilmiştir. Hem belediyenin vekâleten yönetilmesi hem de bir yerel yönetim makamının taşra yönetimi altına girmesi sorunludur; ancak bu sorunun bu şekilde çözülmesi sıradan bir anlayışa dayanmaz, Şehreminliğin ve Vilayetin birleştirilmesi, iki görevin de bir kişi tarafından yürütülmesi anlayışına dayanır.[373]

1900'lerin başlarına kadar uzanan şehremaneti ile İstanbul vilayetinin tartışması konusuna yönelik 1923'lerin başlarında bir kanun tasarısı Meclis'e sunulmuş; ancak 1925'de bundan vazgeçilmiştir. Şehremanetinin yerel işlerden çok genel işlerle uğraşması buna gerekçe olarak sunulmuştur.[374]

3.2. ANKARA ŞEHREMANETİ

Şehremaneti örgüt yapısı bazı değişikliklerle 1924'den sonra Ankara için de bir model olmuş ve burada uygulanmıştır.[375]

Ankara'nın başkent ilan edilmesinden sonra 16 Şubat 1924 tarihinde 417 sayılı kanun yayınlanmış ve Ankara Belediyesinin adı, Ankara Şehremaneti olarak değiştirilmiştir.[376]

---

[372] Uçar, **Şehremini: Müntehab mı? Mansub mu? Erken Cumhuriyet Döneminde Merkeziyet Sorunu**, s.105.
[373] Uçar, **Şehremini: Müntehab mı? Mansub mu? Erken Cumhuriyet Döneminde Merkeziyet Sorunu**, s.105-106-107.
[374] Uçar, **Şehremini: Müntehab mı? Mansub mu? Erken Cumhuriyet Döneminde Merkeziyet Sorunu**, s.107.
[375] Uçar, **Şehremini: Müntehab mı? Mansub mu? Erken Cumhuriyet Döneminde Merkeziyet Sorunu**, s.105.
[376] Atasoy, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, s.52.

Bu kanunla, İstanbul Şehremaneti tarafından uygulanan her mevzuatın, Ankara'ya uygun olanlarının belediye genel kurulunun kararı ile Ankara'da da uygulanabileceğine karar verilmiştir.[377]

3.2.1. Ankara Şehremaneti'nin Organları ve Statüsü

Ankara şehremaneti; şehremini, belediye genel kurulu (cemiyet-i umumiye-i belediye) ve emanet komisyonu (encümeni emanet) olmak üzere üç organdan oluşturulmuştur.[378]

İçişleri Bakanı tarafından atanan Ankara Şehremininin görev ve yetkileri İstanbul Şehremini ile aynı şekilde düzenlenmiştir.[379]

İstanbul Şehremaneti'nin görev ve yetkilerinin aynısıyla Ankara Şehremaneti'nin belediye genel kurulunun görevleri düzenlenmiştir. 24 üyeden oluşturulan genel kurul; bu kurulun üyelikleri için Vilayet Belediye Kanunu'na göre ve 48 üyelik için seçim yapılması öngörülmüştür. Bu seçim için kanunda belirtilen süreler yarıya indirilmiştir.[380]Ayrıca genel kurul belediye bütçesini hazırlamakla görevlendirilmiştir. Ancak bütçenin onaylanması İçişleri Bakanlığına bırakılmıştır.[381]

Bu komisyon belediye başkanının başkanlığında; fen, sağlık, hesap işleri ve hukuk işleri müdürlerinden oluşturulmuştur. Vilayet belediye meclislerinin görev ve yetkileri bu komisyona da verilmiştir. Ankara Şehremanetinde zabıta işlerinin polis tarafından yapılması belirlenmiştir.[382]

Ankara Şehremanetinin statüsü bazı yönlerden İstanbul Şehremanetinden farklı olmuştur. İstanbul Şehremanetinde seçme ve seçilme hakkına sahip olmak için kişinin belli miktarda emlak vergisi verme şartı yürürlükte olmuş olmasına rağmen; Ankara şehremaneti için bu şart kaldırılmıştır. Ayrıca belediye bütçesinin onaylanması, kadrolarının ve maaşlarının belirlenmesi içişleri bakanlığının yetkisine

[377] Atasoy, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, s.53.
[378] Atasoy, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, s.52.
[379] Oktay, **Osmanlıda Büyükşehir Belediye Yönetimi, İstanbul Şehremaneti**, s.52.
[380] Atasoy, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, s.53.
[381] Hikmet Çolak, "Türk Toplumunda Demokrasi ve Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi Bağlamında 1580 Sayılı Belediye Kanunu Yasama Müzakereleri", **Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi**, Sayı.49, s.46.
[382] Atasoy, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, s.53.

bırakılmıştır. İstanbul'da bu yetkiyi şehremaneti kullanmıştır. Yapılan bu düzenlemeler vesayetçi siyaset anlayışını göstermekle birlikte; devletin Ankara'nın imarı ve inşasıyla yakından ilgilendiğini gösterir.[383]

3.2.2. Şehir Yönetiminin Tek Elde Toplanması ve Belediye Başkanının Göreve Gelme Şekli Üzerine Yapılan Tartışma

Şehir yönetiminin tek kişide toplanması tartışması, Ankara'da belediyenin yeterli olmamasından dolayı, İstanbul Şehremanetinin yetki ve sorumluluklarına sahip bir şehremanetinin Ankara'da da kurulmak istenmesi üzerine de yaşanmıştır. 1877 tarihli kanun dolayısıyla Ankara'nın kendi belediye başkanını seçmesi hakkı, şehremanetinin kurulmasıyla elinden alınmıştır. Ankara Şehremaneti için hazırlanan kanun layihası meclis genel kurulunda eleştirilere yol açmıştır. Bu eleştirilerin dayandığı ortak nokta; yapılmak istenen uygulamanın, Teşkilat-ı Esasiye'nin "hâkimiyet bila kaydüşart milletindir. İdare usulü halkın geleceğini bizzat veya bilfiil yönetmesi esasına dayanır'' maddesine aykırı olduğudur.[384]

Yapılan bu eleştirilere iktidar tarafından verilen cevaplardan birincisi; dönemin içişleri bakanı, belediye başkanının atanmasının hâkimiyet-i milliye'ye dayandırılarak eleştirilmesini, yerel yönetimlere yetkinin verilmesi ve bu yetkinin geri alınması meclisin yetkisine bağlı olduğundan dolayı yanlış bulmuştur. Bununla birlikte halkın seçtiği içişleri bakanının belediye başkanını seçmesi tam da halkın verdiği yetkinin yerine getirilmesi anlamına geldiği belirtilmiştir. İkincisi, benzer bir uygulamanın diğer ülkelerde de olduğu belirtilmiş ve Paris belediye başkanının atanması gibi belediye başkanının atanması gerektiği belirtilmiştir. Son olarak da; şehir halkının kendi iradesi ile idaresini belirleme hakkının ilkesel olarak iyi olduğu söylenmiş; ancak bazı durumlarda böyle bir uygulamanın sorunları çözmek için iyi bir yöntem olmadığı belirtilmiştir.[385]

---

[383] Eryılmaz, **Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı**, s.14.
[384] Uçar, **Şehremini: Müntehab mı? Mansub mu? Erken Cumhuriyet Döneminde Merkeziyet Sorunu**, s.110.
[385] Uçar, **Şehremini: Müntehab mı? Mansub mu? Erken Cumhuriyet Döneminde Merkeziyet Sorunu**, s.110-111-112.

Şehreminlerin atama ile göreve gelmesi; yerel siyasi ilişkilerin ortadan kaldırılması ve şehreminlerin merkezi yönetim tarafından yönlendirilmesi anlamını taşır.[386]

İktidarın yapılan eleştirilere karşı verdiği cevaplardan da anlaşılacağı üzere hâkimiyet-i milliye kavramı devlet için merkezi işaret eden bir kavram olarak kabul edilmekle birlikte; yerelin varlığının da merkeze bağlı olduğu kabul edilmiştir. Yani yerelin görev ve yetkilerinin merkezden doğduğu ve yerel iktidarın da merkezi iktidarın bir uzantısı olduğu iddiası ön plana çıkmıştır. Bu bağlamda yapılan tartışmalar sonucunda İstanbul'un siyasi ve toplumsal yapısından dolayı ve başkent Ankara'nın kısa sürede hızlı bir şekilde imar edilmesi gerekliliğinden dolayı şehremininin atanmaya devam etmesi gerekli görülmüştür.[387]

Böylece Cumhuriyet için çok önemli olan İstanbul ve Ankara'daki belediyelerin yürütme organı olan şehremininin atanması usulü devam etmiştir. Belediyelerin yürütme organının atanması, merkezin yürütmede belirleyici olması anlamına gelir. Dolayısıyla, şehremininin Babıali tarafından önerilmesi sonucu atanan bir devlet memuru olması, ülkenin herhangi bir yerinde idari bir görev yapan birinin bu göreve atanabilmesinin yolunu açmıştır. Böylelikle belediyenin karar yetkisi kendi meclisinin elindeyken yürütme yetkisi merkezin elinde olmuştur. Şehreminlerin atanması yani yürütme yetkisinin merkezde olması zorunluluk olarak görülüp[388]merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki kontrolü olumlanmıştır.[389]Çünkü İstanbul ve Ankara gibi büyük şehirlerde şehreminiler bazen bütün memleketi ilgilendiren konularda genel idarenin bazı görevlerini üstlenmişlerdir. Bu dönemdeki savaşlarda şehreminlerin bazı askeri ve diplomatik işlerle ilgilendikleri bilinmektedir.

Öte yandan İstanbul'da valilik ve Şehreminliğin tek bir kişide toplanması gibi fiili bir durumun olması da bu gerekliliğin oluşmasında etkili olmuştur. Bununla

---

386 Şinik, Uçar ve Dik, **1924 ve 1926 Tarihli Belediye Kanunu Layihaları: Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Kurucu Adımları**, s.21-22.

387 Uçar, **Şehremini: Müntehab mı? Mansub mu? Erken Cumhuriyet Döneminde Merkeziyet Sorunu**, s.111-112-113.

388 Uçar, **Şehremini: Müntehab mı? Mansub mu? Erken Cumhuriyet Döneminde Merkeziyet Sorunu**, s.114-115.

389 Şinik, Uçar ve Dik,**1924 ve 1926 Tarihli Belediye Kanunu Layihaları: Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Kurucu Adımları**, s.21-22.

birlikte yürütme yetkisinin merkezin elinde olmasının hâkimiyet-i milliye ile ters düşmediği savunulmuştur. Bu yüzden halkın temsilcilerini seçerek gönderdiği meclis ve meclisin içinden yine halkın temsilcilerinden oluşan Bakanlar Kurulu'nun belediyelerin yürütme organını ataması, hâkimiyet-i milliyenin bizzat kendisi olarak kabul edilmiştir.[390]

Tüm bunlar göz önünde bulundurulduğunda Cumhuriyet döneminde belediyelerin statüsünü devletçilik, modernleşme ve parti-devlet bütünlüğü düşünceleri yönlendirici temel ilkeler olarak belirlemiştir.[391]

3.3. 1580 SAYILI BELEDİYE KANUNU

Osmanlı imparatorluğundan devralınan belediyelerin işlevleri çeşitli kurumlar arasında dağıtılmış, belediyeler ekonomik olarak güçten yoksun ve zayıf kalmış ve personel açısından hem nitelik hem de nicelik olarak yetersiz kalmış olmalarından dolayı karşılaştıkları sorunları çözebilecek nitelikte olmamışlardır. Bu durumu düzeltmek amacıyla, bu dönemde Fransa'da yürürlükte olan mevzuattan esinlenilerek 1930'da 1580 sayılı Belediyeler Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanuna göre ölçekleri göz önünde bulundurulmadan belediyeler genelde eşit kabul edilmiştir. Dolayısıyla örgüt yapıları da tek tip yapılmıştır. Belediyelerin sadece tek tek sayılan görevleri gruplandırılmıştır. Tek tek sayılan bu görevler belediyelerin gelir düzeylerine göre zorunlu ve olanak olması halinde görevlerin sınıflandırılmasına karar verilmiştir. Ayrıca belediye kanunuyla çeşitli kurumlar arasında dağılan işlevler birleştirilmiştir.[392]

Mutlak monarşi rejiminde kurulan şehremaneti, Meşruti Monarşi'ye geçişle önemli bir aşama kaydetmiş ancak Cumhuriyet'in ilanıyla yapılan rejim değişikliğine rağmen ilerleme kaydetmemiş ve aynı yapıyla varlığına devam etmiştir. Şehremaneti örgütünün yeniden yapılandırılarak yeni bir sisteme kavuşturulması 1580 sayılı

[390] Uçar, **Şehremini: Müntehab mı? Mansub mu? Erken Cumhuriyet Döneminde Merkeziyet Sorunu**, s.115.
[391] Eryılmaz, **Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı**, s.14.
[392] Göymen, **Türkiye'de Kent Yönetimi**, s.20.

Belediye Kanunu ile gerçekleşmiştir. Literatürdeki hâkim görüşe göre bu kanunla merkeziyetçi ve anti-demokratik bir sistem kurulmuştur.[393]

Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden dolayı Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunları ve Ankara şehremaneti Kanunu yürürlükten kalkmıştır.[394]

1929'daki ekonomik kriz devletin ekonomi üzerindeki rolünü arttırmış ve devletin yapı ve fonksiyonlarında bir genişlemeye yol açmıştır. Bu değişimden belediyeler de etkilenmiştir. Bundan dolayı belediye kanunu, belediyeler için geniş bir görev alanı çizmiştir.[395]

Belediye Kanunu; belediyeler arası eşitlik, belediyelerin icraatlarında serbest bırakılması, belediyeler üstünde güçlü bir merkezi yönetim denetiminin olması gerekliliği, tek dereceli seçim ve halkın etkin denetimini sağlamak ve belediyelerin hizmet alanının genişletilmesi ilkeleri göz önünde tutularak hazırlanmıştır.[396]

1580 sayılı Belediye Kanunu belediyeyi; kent ve kasabaların (beldenin) ve burada oturanların yerel nitelikteki ortak ve medeni gereksinmelerini düzenleyip karşılamakla görevli bir tüzel kişilik olarak tanımlamıştır.[397]

Kanun, nüfusu iki binden fazla olan bütün yerleşim yerleri ile kaza ve vilayet merkezlerinde belediye örgütü kurulmasını zorunlu hale getirmiştir.[398]

Belediye Kanunu'nun ilk halinde belediye görevleri 15'inci maddede 76 bent şeklinde düzenlenmiştir. Bu görevler İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan bir çalışmada; sağlık ve sosyal yardım, şehircilik, eğitim, tarım, ekonomi, hemşehrilerin yaşam kalitesi, ulaşım ve diğer görevler olmak üzere sekiz grupta toplanmıştır.[399]

---

[393] Uçar, **Şehremini: Müntehab mı? Mansub mu? Erken Cumhuriyet Döneminde Merkeziyet Sorunu**, s.114.
[394] Yörükoğlu, **Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci**, Sayfa Numarası Yok.
[395] Eryılmaz, **Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı**, s.14.
[396] Tekeli, **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)**, s.56-57-58-59-60.
[397] Muzaffer Sencer, "Son Düzenlemelere Göre Türkiye'de Taşra Yönetimi ve Yerel Yönetimler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No.18, s.32.
[398] Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, s.109-110.
[399] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.78.

3.3.1. Belediye Başkanının Göreve Gelme Şekli ve Görevleri

Belediye Kanunu'yla belediyelerin organları, belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeninden oluşturulmuştur.[400]

1930'da yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanununa göre genel uygulama olarak belediye başkanları Meclis tarafından seçilirken; 94'üncü maddeyle istisnai bir durum oluşturulmuştur.[401]Belediyeler Kanunu'nun 94'üncü maddesi "nerelerde atanmış belediye başkanlarının bulunacağı'' konusunu düzenlemiştir. Bu maddeye göre; Bakanlar Kurulu'nun gerekli gördüğü yerlerde belediye başkanlıkları ile Ankara Belediye başkanlığının Dâhiliye Vekâlet-i'nin teklifi ve Reisi Cumhurun onayı ile vali ve kaymakamlıklar sorumluluğuna bırakılmıştır. Bununla birlikte kanunun 72'nci maddesi; "belediye başkanını meclis dışından seçmek yetkisi Heyeti Vekile kararı ve Reisi Cumhur tasdiki ile Dâhiliye Vekiline tevdi olunabilir'' şeklinde düzenlenmiştir. Bu şekilde de; "belediye başkanı, valinin inhası ve Dâhiliye Vekilinin tensibi ile nasp ve azlolunabilir'' denilmiştir.[402]

1580 sayılı Belediye Kanunu'yla Ankara ve İstanbul için özel bazı düzenlemeler yapılmıştır. Belediye kanununun 149'uncu maddesiyle İstanbul Belediyesiyle, İstanbul Vilayeti mahalli idareleri birleştirilmiştir. Yine kanunun 150'nci maddesiyle de, İstanbul belediye başkanlığı ve İstanbul Valiliği bir kişinin yönetiminde toplanmıştır. Ayrıca İstanbul Belediye Meclisi ve İstanbul Belediye bütçesi için de düzenlemeler yapılmıştır. Bundan başka 95'inci madde de; hem İstanbul hem de Ankara Belediye başkanlarının muavinleri belediye başkanının seçimi ile İçişleri Bakanlığı tarafından atanmasına karar verilmiştir.[403]

Kanun'un 99'uncu maddesine göre belediye başkanının, en büyük belediye amiri olarak ve 100'üncü maddesine göre de belediyenin temsilcisi olarak görevleri düzenlenmiştir. Belediye başkanının en büyük belediye amiri olarak; belediye zabıta

---

[400] Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, s.110.
[401] Uçar, **Şehremini: Müntehab mı? Mansub mu? Erken Cumhuriyet Döneminde Merkeziyet Sorunu**, s.113-114.
[402] Şinik, Uçar ve Dik,**1924 ve 1926 Tarihli Belediye Kanunu Layihaları: Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Kurucu Adımları**, s.22.
[403] Şinik, Uçar ve Dik,**1924 ve 1926 Tarihli Belediye Kanunu Layihaları: Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Kurucu Adımları**, s.23.

görevlerinin yerine getirilmesini sağlayacak emir ve yasakları uygulamak, üst makamların, belediye meclisinin ve encümenin verdiği kararları uygulamak, belediye görevlerinden bu mercilerin onayını gerektirmeyen, yetkisi dâhilindeki ve sorumluluğu altındaki görevleri yerine getirmek ve belediyelerin mahalli nitelikteki sağlık, esenlik, bayındırlık, ekonomi ve düzenine ait işlerin takibini yapmak ve yerine getirmekle görevlendirilmiştir. Belediye başkanının belediye temsilcisi olarak; belediyenin gelir ve alacaklarını takip etmek ve bunları toplamak, belediyenin mallarını toplamak, yetkili makam ve kurulların onayından geçmesi şartıyla, sözleşme yapmak, sulh ve ibra, bağışları kabul etmek, belediye adına genel medeni sözleşmeleri uygulamak, dairelerde ve mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla belediyeyi temsil etmek veya bunun için başkasını görevlendirmek ve belediye bütçesinin ita amiri olarak gider evrakını ve yapılan harcamaları onaylamak ve gider emirlerini imzalamakla görevlendirilmiştir.[404]

Belediye başkanı bu görevlerin yanı sıra; Kanunun 98'inci maddesine göre, mahallenin en büyük mülki amiri tarafından tebliğ edilecek bütün kanun, tüzük, yönetmelik ve emirleri yayınlamak, ilan etmek ve bu kanun ve tüzüklerle kendisine verilen görevleri yerine getirmekle sorumlu tutulmuştur. Yine 101'inci maddeyle, sorumluluğu ve denetimi altında kendisine verilen bu görevlerin bir kısmını, kendi adına yerine getirilmek üzere yardımcılarına verebilmiştir. Ayrıca 102'inci maddeye göre görevinden doğan veya görevi esnasında işlediği suçlardan dolayı Memurin Muhakematı Hakkında Kanun'un hükümlerine tabi olarak yargılanması kararlaştırılmıştır.[405]

Kanuna göre belediye başkanının doğal olarak seçim döneminin bitmesi, ölüm, görevden alınması halinde görevinin biteceği belirlenmiştir. Ayrıca 91'inci maddeye göre; seçilme yeterliliğini kaybetme, görevini kötüye kullanmaktan mahkûm olma ve herhangi bir suçtan en az 6 ay hapse mahkûm olması durumunda İçişleri Bakanlığı'nın isteği üzerine Danıştay tarafından bir ay içinde verilecek kararla başkanlıktan düşürülmesi hüküm altına alınmıştır. Bununla birlikte belediye

[404] Atasoy, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, s.130-131.
[405] Atasoy, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, s.131.

meclisinin, belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı vermesiyle de belediye başkanının görevinin sonlandırılmasına imkân verilmiştir.[406]

3.3.2. Belediye Meclisi

Belediye meclisinin üyeleri, dört yılda bir, seçme hakkına sahip vatandaşlar tarafından seçilmiştir. Meclis üye sayısı nüfusa göre belirlenmiştir. Ayrıca seçmen yaşı 18 olarak belirlenmiş ve seçilmek için 25 yaşını doldurma gerekliliği getirilmiştir.[407]

Belediye Kanunu'nun 53'üncü maddesine göre; belediye meclisinin kanunen belirli olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanması, meclisin kanunen belirlediği yerlerin dışında toplanması, meclisin kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinmesi ve bu durumun meclise ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratması, meclisin siyasi konuları görüşmesi veya siyasi temennilerde bulunması durumunda belediye meclisinin feshedilmesi kararlaştırılmıştır.[408]

3.3.3. 1580 Sayılı Belediye Kanunu Kapsamındaki Diğer Gelişmeler

1580 sayılı Belediye Kanunu merkezi yönetimin hâkimiyetini azaltmamıştır. Bu yüzden Kanun'un merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisi açısından yeni bir ilişki oluşturmadığı söylenebilir. Ayrıca Cumhuriyetin ilk yıllarında muhalefet partilerinin olmaması da özerk yerel yönetimlerin oluşmamasına sebep olmuştur.[409]

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun uygulandığı dönem içerisinde belediyelerin yasal görevlerini yerine getiremeyişi; kanunda belediye görevlerinin düzenlenme şekli, gelir ve personel yetersizliği, hızlı kentleşmeyle birlikte belediye sayısının artması, yasanın uygulanışı ile ilgili değerlendirmeye gereken önemin gösterilmeyişi,

---

[406] Atasoy, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, s.131-132.
[407] Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, s.110.
[408] Orhan Veli Alıcı, "Türkiye'de Belediye Reformu Ve Yaşanan Değişiklikler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.16, s.9.
[409] Bilgiç, **Kamu Yönetimi Yazıları, Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar**, s.103.

görevlerin bir kısmının merkezi yönetime aktarılması ve hemşerilik bilincinin yeterli düzeyde olmamasından kaynaklanmıştır.[410]

1930'dan sonra kurulan parti-devlet bütünlüğü, siyaset ve idare arasında bir farklılaşmanın oluşmasını engellemiştir. Vali ve kaymakamlar idari görevlerini yapmakla birlikte, siyasi konularla da uğraşmaya başlamıştır. Bunun sonucunda, belediye başkanları ve belediye meclislerini siyasi yönden de denetleme imkânına sahip olmuşlardır. Bu dönemdeki, merkezi yönetimle yerel yönetimlerin iç içe olması anlayışı ve idari vesayetin kapsamının genişletilmesi, belediyelerin demokratik olarak gelişmesini olumsuz şekilde etkilemiştir.[411]

1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girdikten sonra, 1945-1960 yılları arasında belediyecilikle ilgili 1930-1945 yılları arasında yapılan bazı düzenlemelere kısa ekler ve değişiklikler eklenmesine rağmen önemli kararlar alınmamıştır.[412]Ancak bu değişiklikler belediyelerin yapısında önemli sayılabilecek bir demokratikleşmenin oluşmasını sağlayamamıştır.[413]

Bu dönemin en önemli gelişmeleri iki kanunun çıkartılması olmuştur. 4 Şubat 1948 tarihinde yürürlüğe giren 5168 sayılı Kanun'la Ankara Belediye başkanının, belediye meclisi tarafından seçilmesine karar verilmiştir.[414]Böylece Ankara Belediyesi için uygulanan ayrıcalık sona ermiş ve belediye başkanı meclis tarafından seçilmiştir.[415]Bundan sonra da 10 Nisan 1954 tarihinde 6349 sayılı Kanun'la da İstanbul Belediyesi vilayet yönetiminden ayrılmıştır. Böylece İstanbul ve Ankara belediyelerinin yasalara göre konumu eşitlenmeye çalışılmıştır. Buna rağmen bu dönemde de etkisini gösteren merkeziyetçi devlet anlayışından dolayı, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki sıkı kontrolü sürmüştür.[416]Bu kontrol Ankara

---

[410] Arif Erençin, "Belediye Görevleri Üzerine Bir İnceleme", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.15, s.21.
[411] Eryılmaz, **Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı**, s.15.
[412] Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, s.122.
[413] Tekeli, **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)**, s.126-127.
[414] Serkan Doru, "1923-2000 Döneminde Türk Yerel Yönetimleri Üzerine Gerçekleştirilen Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesi", **Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi**, Cilt No.7, s.125.
[415] Tekeli, **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)**, s.127.
[416] Doru, **1923-2000 Döneminde Türk Yerel Yönetimleri Üzerine Gerçekleştirilen Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesi**, s.125.

ve İstanbul'da çok uzun bir süre bazen belediye başkanlığı görevini valilerin üstlenmesinde uygulamada görülmüştür.[417]

Bu iki kanunla birlikte bu dönemdeki diğer önemli bir gelişme de; 29 Nisan 1946 tarihinde yürürlüğe giren 4878 sayılı Belediye Meclislerinin Seçim Usulü Hakkındaki yasa ile belediye meclisi üyelerinin seçilmesinin bir günde tamamlanması ve meclis üyelerinin doğrudan halk tarafından seçilmesine karar verilmesi olmuştur.[418]

Bu bağlamda, 1923-1960 yılları arası dönemde belediyeler yönetsel özerklikleri bulunmayan, sadece kâğıt üzerinde işlevleri belirlenmiş, uygulama da karar ve yürütme organları üzerinde sıkı vesayet uygulanan birer kuruluş olarak varlıklarına devam etmişlerdir.[419]

3.3.4. Belediye Başkanı ve Belediye Meclisinin Göreve Gelme Şeklinde Değişiklik

10 Haziran 1960'da Bakanlar Kurulu'nun resmi gazetede yayınlanan 5/211 kararı ile belediye başkanlarının görevlerinden azledilerek yeni bir seçim yapılana kadar yerlerine atama yapılmasıyla yeni bir süreç başlamıştır. İstanbul ve İzmir dışındaki illerin belediye başkanlığı için valiler, ilçe merkezlerinin belediye başkanlığı için de kaymakamlar atanmıştır. Bundan sonra da belediye meclisleri feshedilmiştir.[420]

1961 Anayasası'nın ilanından sonra 27 Temmuz 1963 tarihinde 307 sayılı yasa çıkarılarak belediye başkanlarının tek dereceli çoğunluk usulüne göre seçilmesine karar verilmiştir. Bu yasayla, daha önce seçimle belirlenen belediye

[417] Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, s.124-125.
[418] Mustafa Sakal, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu: Tarihsel Perspektiften Bir Değerlendirme", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt No.5, s.128.
[419] Doru, **1923-2000 Döneminde Türk Yerel Yönetimleri Üzerine Gerçekleştirilen Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesi**, s.125.
[420] Doru,**1923-2000 Döneminde Türk Yerel Yönetimleri Üzerine Gerçekleştirilen Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesi**, s.125.

meclis üyelerinin ancak mülki amirin onayı sonrasında göreve başlaması hükmü kaldırılmış ve onama işlemi il seçim kurullarına devredilmiştir.[421]

Daha önce meclis tarafından seçilen ve Vali ya da Cumhurbaşkanı'nın onayıyla göreve gelen belediye başkanlarının, bu yasayla halk tarafından seçilmesine karar verilmiştir. Böylelikle de belediye başkanı meclise karşı güçlendirilmiştir. Bunun yanında belediye meclislerine gensoru yetkisi verilerek meclisin denetim gücü arttırılmıştır. Yine yasayla birlikte meclis tarafından seçilen belediye başkanının Vali ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması işlemi kaldırılmıştır.[422]

Ayrıca belediye başkanlarının azledilmesini düzenleyen daha önceki yasanın 92'inci maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak yeni yasanın 91'inci maddesiyle belediye başkanlarının başkanlıktan düşürülmesi Danıştay'ın kararına bağlanmıştır.[423]

Tüm bu gelişmelerden sonra, 1967'de çıkarılan 832 sayılı Kanunla Sayıştay'ın belediyeler üzerindeki denetimi ve daha sonra yapılan bir uygulama ile belediyelerin iktisadi kuruluşları üzerindeki denetimine son verilmiştir.[424]

3.3.5. Belediyeciliğin Siyasal Alanda Etkinleşmesi

1970 ve özellikle 1973 yıllarında belediyeciliğin siyasal alanda etkinliğinin artması en temel özelliği olmuştur. Başka bir ifadeyle 1970 sonrasında yerel yönetim örgütlerinin siyasallaşması ve halkın yerel yönetimleri siyasal bir yapı ve siyasetin işlediği kurumlar olarak görmesi belediyeciliğin en önemli özelliği olmuştur. Bu anlayış 1970'lerin belediyeciliğine hâkim olmuştur. Tek parti döneminde de geleneksel uygulama olan belediye başkanlarının merkezi yönetim tarafından belirlenmesi daha sonra yerini yerel yönetimlerin ve yerel yöneticilerin bireysel nitelikleriyle ortaya çıkan uygulamalara bırakmıştır. 1950 ve 1960'lı yıllar belediye başkanlarının bireysel nitelik ve becerileriyle belediyeleri yönetmeye çalışmaları ikinci belediye hareketi dönemi olarak nitelendirilmiştir. Ancak 1970'lerde ve

[421] Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, s.132.
[422] Doru,**1923-2000 Döneminde Türk Yerel Yönetimleri Üzerine Gerçekleştirilen Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesi**, s.126.
[423] Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, s.133.
[424] Doru,**1923-2000 Döneminde Türk Yerel Yönetimleri Üzerine Gerçekleştirilen Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesi**, s.126.

özellikle 1973 seçiminden sonra belediyeciliğe ve diğer toplumsal gelişmelere yarı politik açıdan bakan, çekişmeyi reddeden fakat başkan kişiliğinin yine de önemli sayıldığı tekno-politik bir akım ortaya çıkmıştır. Bu akımla belediye başkanlarının siyasal görüşü ve tutumları ön plana çıkmış ve kent ve kentlilerin sorunlarına çözüm konusundaki yaklaşımları siyasal ve ideolojik bir bakış ve içerik kazanmıştır. Böyle bir yaklaşımın ortaya çıkması; 1950'lerde ve özellikle 1970'lerde yoğunlaşan kırdan kente göç sonucunda daha çok insana daha çok hizmet götürmesi gereken ve bunun üstesinden gelemeyen yerel yönetimlerle kentliler arasında çıkan sorunlara çözüm bulmak için siyasal partilerin buna yönelik siyasal program oluşturması ve bu yolla kentlileri kendilerinden yana bir siyasal çizgiye çekme isteklerine dayanmıştır. Özetle, bu dönemde belediyeler toplumsal ve siyasal yaşamın önemli bir öğesi olmuştur.[425]

Bütün bunlarla birlikte 1970'lerde belediyeler bazı görevlerini yitirmiş ve merkezi yönetim bu görevleri üstlenmiştir. Böylece merkezi yönetimin görev alanı genişlemiştir. Belediyelerin görevlerinin tamamının merkezi yönetime geçmesi, belediyeler üzerindeki vesayetin kapsamının genişletilmesi ve belediyelerin kaynaklarının kısılmasından dolayı bu görevlerini kendilerinin bırakmak zorunda kalması gibi nedenlerle merkezi yönetimin görev alanı büyümüştür.[426]

3.4. 3030 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE UYGULAMASI

1980'li yıllarda belediyeler bürokratik bir yapıya dönüştürülmüştür. Ülke yönetiminin el değiştirmesiyle; merkezi yönetim, Afyon, Çorum, Sivas ve Erzurum olmak üzere dört il dışındaki diğer illerin tamamının belediye başkanlarını görevlerinden uzaklaştırmış ve yerlerine çoğunlukla bürokrat olan kişiler atamıştır. Böylece belediyelerde seçilmiş belediye başkanlarına oranla çoğunlukla motivasyondan yoksun bir yönetici kadro iş başına geçmiştir. Bu gelişmeyle birlikte belediye başkanları tamamıyla merkezi yönetimin denetimi altına girmiştir. Bununla birlikte aynı yıllarda denetimci bir belediyecilik anlayışı ve uygulaması ağırlık

[425] Metin Kazancı, "Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No.16, s.36-37.
[426] İlhan Tekeli ve Yiğit Gülöksüz, "Belediye Sorunları", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No.9, s.13.

kazanmıştır. Bu dönemde kentin düzenini sağlamak ve düzenli bir şekilde belirli hizmetleri yerine getirmek belediyelerin en önemli işlevleri olmuştur.[427]

Bu dönemde İstanbul, Ankara, İzmir gibi içinde birçok ilçe bulunan metropoliten kentlerde belediye hizmetlerinin tek elden yürütülmesi sorunlara yol açmıştır. Bu sorunların gittikçe artmasından dolayı ana kent ölçeğindeki hizmetlerin ana kent yönetimi tarafından ve geri kalan yerel hizmetlerin yerel belediyeler tarafından yapılması ihtiyacı doğmuştur. Böylece Anayasanın "büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri oluşturulabilir'' hükmüne dayanılarak 27 Haziran 1984 tarihinde yürürlüğe giren 3030 sayılı yasayla Büyükşehir Belediyelerinin kurulması kararlaştırılmıştır. Böylelikle yasa belediye sınırları içinde birden fazla ilçesi bulunan kentleri büyükşehir ve kentteki ilçelerde bulunan belediyeleri ilçe belediyesi şeklinde tanımlamıştır.[428]Bunun sonucunda, bu yasayla ilk defa İstanbul, Ankara ve İzmir olmak üzere üç büyük kentte büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.[429]

3.4.1. Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri

3030 sayılı yasanın 6'ncı maddesine göre büyükşehir belediyelerinin bazı görevleri; büyükşehir yatırım plan ve programlarını yapmak, büyükşehir imar planlarını yapmak, ilçe belediyelerinin imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek, büyükşehir dâhilindeki meydan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, çevre sağlığı ve korunmasını sağlamak, yeşil sahalar, parklar ve bahçeler yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ve benzerlerini yapmak, yaptırmak, ilçe belediyeleri arasındaki ihtilaflarda, zabıta veya diğer belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak şeklinde düzenlenmiştir. İlçe belediyesine ait görevler ise; 6'ncı maddenin A fıkrası dışında kalan ve yürürlükteki mevzuatta belediyelere verilen bütün görevlerin ilçe belediyeleri tarafından yürütülmesi, A fıkrasının f ve 1

[427] Kazancı, **Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not**, s.50-51.
[428] Sencer, **Son Düzenlemelere Göre Türkiye'de Taşra Yönetimi ve Yerel Yönetimler**, s.37.38.
[429] Yusuf Özçelik, "Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, 2014, http://www.taa.gov.tr/yayin/kategori/turkiye-adalet-akademisi-dergisi/ (08.12.2016), s.1125.

bentlerindeki görevler ve bu görevlerden yapılacakların yönetmelikle belirlenmesi şeklinde düzenlenmiştir.

Dolayısıyla bu kanunla büyükşehir belediyeleri ilçe belediyelerine göre daha üst bir konuma getirilmiştir.[430]

3.4.2. Büyükşehir Belediye Başkanının Durumu ve Görevleri

3030 sayılı yasanın dördüncü bölümünde büyükşehir belediyelerinin organları düzenlenmiştir. Bu bölümde yer alan 9'uncu maddeye göre büyükşehir belediyesinin organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı şeklinde düzenlenmiştir.

Büyükşehir belediye başkanı için seçim çevresi il sınırları, ilçe belediye başkanları için her ilçe sınırı bir seçim çevresi olarak belirlenmiştir.[431]Yasada belediye başkanlarının görev süresi beş yıl olarak düzenlenmiştir. Büyükşehir belediye başkanının seçiminde, seçilme yeterliliği, seçim sistemi gibi konular normal belediye başkanlarının seçimi gibi düzenlenmiştir. Dolayısıyla büyükşehir belediye başkanlığı seçimi için de çoğunluk sistemi uygulanmıştır.[432]Ayrıca diğer önemli bir husus da, kanunun 10'uncu maddesinde ilçe belediye başkanlarının büyükşehir belediye meclisinin tabii üyeleri oldukları belirtilmiştir.

İlkokul mezunu olmayanlar, kısıtlı olanlar, askerlik yapmayanlar, kamu hizmetlerinden yasaklananlar, taksirli suçlar hariç, toplam bir sene ve daha fazla hapis ve süresine bakılmaksızın ağır hapis cezası alanlar ve affa uğrasalar dahi bazı suçlardan mahkûm olanlar dışında genel olarak 25 yaşını dolduran vatandaşların belediye başkanlığına seçilebilmeleri öngörülmüştür.[433]

3030 sayılı yasanın 14'üncü maddesi büyükşehir belediye başkanının görevlerini düzenlemiştir. Buna göre; başkan, belediye başkanına verilen kanuni görevlerle birlikte ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberliği sağlamakla da görevli ve yetkili kılınmıştır. Büyükşehir ve ilçe belediye

[430] Zuhal Dönmez, "3030 Sayılı Kanuna Tabi Belediyelerin İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.2, s.47.
[431] Ziya Çoker, **Belediye Başkanları Görev ve Yetkileri**, İlksan Matbaası, Ankara 1999, s.32-33.
[432] Kemal Gözler, **İdare Hukuku: Cilt 1**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2003, s.410.
[433] Çoker, **Belediye Başkanları Görev ve Yetkileri**, s.32-33.

meclisleri tarafından alınan bütün kararların büyükşehir belediye başkanına gönderilmesi zorunlu tutulmuştur. Başkana bu konuların meclis tarafından yeniden görüşülmesi için meclise geri gönderme yetkisi verilmiştir. Meclislerin kararı 2/3 çoğunlukla yeniden kabul etmesi durumunda kararın kesinleşmesi söz konusu olabilmiştir. Bunun dışında 1580 sayılı Belediye Kanununun 61 ve 76'ıncı maddeleri hükümlerindeki 2/3 çoğunluk şartının büyükşehir belediye başkanları için 3/4 olarak uygulanması hüküm altına alınmıştır.

Yine 14'üncü maddeye göre büyükşehir belediye başkanının diğer görevleri şu şekilde düzenlenmiştir;

-Başkan, büyükşehir tüzel kişiliğini temsil eder,

-Başkan, büyükşehir meclisi tarafından onaylanan nazım imar planlarını uygular,

-Başkan, büyükşehir belediye meclisi ve encümeninin kararlarını uygular,

-Başkan, büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin, düzenli ve süratli bir şekilde yönetilmesini sağlar,

-Başkan, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik tekliflerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlar ve ilgili organlara gönderir,

-Başkan, büyükşehir belediyesinin gelir, alacak, hak ve menfaatlerini izler ve tahsil eder,

-Başkan, bu kanunda öngörülen hallerde yetkili organların kararını da almak şartıyla büyükşehir belediyesi adına sözleşmeler yapar, bağış kabul eder, bağlayıcı her türlü hukuki akit ve tasarruflarda bulunur,

-Başkan, dairelerde, idari ve adli yargı mercilerinde davacı veya davalı sıfatıyla büyükşehir belediyesini temsil eder veya başkasına vekâlet yetkisi verir,

-Başkan, dava değeri 500.000 TL.'dan az olan davaların sulhen ortadan kaldırılmasına karar verir,

-Başkan, ita amirliği sıfatıyla verilen emirlerini imzalar veya bu konuda yetki verir,

-Başkan, gerektiğinde bizzat nikâh kıyar,

-Başkan, diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden, büyükşehir belediyesine ilişkin bulunan hizmetleri yerine getirir ve yetkileri kullanır,

-Başkan, gerektiğinde görev ve yetkilerinden bir veya birkaçını ilçe belediye başkanlarına devreder,

-Başkan, ilçe belediyeleri tarafından yapılan hizmetlerin etkinliğini sağlayıcı tedbirleri alır ve bu amaçla gerektiğinde mahallinde denetlemelerde bulunur.

3.4.3. Merkezi Yönetimin Belediye ve Belediye Organları Üstünde İdari Vesayet Denetimi Uygulaması

Büyükşehir belediyelerini diğer belediyelerden ayıran temel fark; belediye başkan yardımcısı yerine profesyonel müdür olarak atanmış genel sekreterin ve sekreter yardımcılarının bulunması olmuştur. Büyükşehir meclis üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmemiş, alt kademe belediyelerin halk tarafından seçilen üçte bir üyesi ve belediye başkanlarından oluşturulmuştur.[434]

Büyükşehirlerin kurulmasıyla belediyecilik tarihi için önemli bir adım atılmıştır. Bu gelişmeyle birlikte bir taraftan belediyelerin kamu gelirlerinden daha fazla pay alması sağlanmış, diğer taraftan imar yetkisinin belediyelere verilmesiyle bu alandaki merkeziyetçi yapıya tamamıyla son verilmiştir.[435]

Buna rağmen büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler özerk birer kuruluşa dönüşememiş ve yerel demokrasi gerçekleşememiştir. Bu duruma, büyükşehir belediyesi encümeninde seçilmiş üyelerin bulunmaması, büyükşehir belediye başkanı adına çoğu yetkilerini kullanan genel sekreterin İçişleri Bakanı

[434] Muhammet Kösecik ve Hüseyin Özgür, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yerel Yönetişime Doğru Değişimi ve Dönüşümü", **5. Kamu Yönetimi Sempozyumu, Türk Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları,** (39-59), Dizgi Ofset, Konya 2010.

[435] Fikret Toksöz ve Diğerleri, **Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye ve Fransa-İspanya-İtalya-Polonya-Çek Cumhuriyeti**, Tesev Yayınları, İstanbul 2009, s.39.

tarafından onaylanıp atanması ve büyükşehir belediye başkanlarına meclis kararlarını yeniden gözden geçirebilmesi için kararları meclise geri gönderme yetkisinin verilmesi örnek olarak gösterilebilir.[436]

1982 Anayasası'nın belediyelerin karar organlarının seçimle belirleneceğini hükme bağlaması yerel demokrasi açısından önemli bir ölçüt olmuştur. Ancak yürütme organı olan belediye başkanı karar organı tanımı içine girmediği için bu organın atama yoluyla iş başına getirilmesine açık kapı bırakılmıştır.[437]

Yasanın 9'uncu maddesiyle, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin seçilmiş organları veya bu organların üyeleri hakkında görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile soruşturma veya kovuşturma açılması halinde, İçişleri Bakanına, geçici bir tedbir olarak, kesin bir hükme kadar bu organları veya organların üyelerini görevden uzaklaştırabilme yetkisi verilmiştir.

1982 Anayasası belediyeleri hem idari vesayet denetimi altında tutmuş hem de belediyelerin temsilcisi ve yürütme organı olan belediye başkanlarının, geçici bir tedbir olarak hükümet tarafından görevden uzaklaştırılabileceğine hükmetmiştir. Ancak bu tedbirin hangi şartlarda uygulanacağı, görevden uzaklaştıran İçişleri Bakanlığına düşen görev ve sorumluluklar, alınan tedbirin süresi, bu uzaklaştırma süreci içinde yapılacak işlemler hakkında herhangi bir yasal düzenlemeye de yer verilmemiştir. Bundan dolayı İçişleri Bakanlığının uzaklaştırma kararı çoğunlukla idari yargı organı tarafından iptal edilmiştir. Ayrıca İçişleri Bakanlığının bu işlemi siyasi manipülasyon olarak da kullanılmaktadır.[438]

Bununla birlikte bu uygulamayla, seçilmiş bir yerel yönetim organının organlık sıfatının sona erdirilmesi yargı kararına bırakılmasına rağmen her ne kadar İçişleri Bakanı dışında da vali ve kaymakam gibi herhangi bir yönetsel vesayet makamına kesin hükme kadar uzaklaştırma yetkisi verilmese de[439]bu dönemde de

---

[436] Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, s.144.

[437] Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler**, Siyasal Kitapevi, Ankara 2014, s.211.

[438] Hikmet Kavruk ve Turgut Tatar, "Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılmaları ve Başkanlıklarının Yargı Kararı İle Sona Erdirilmesi", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt No.59, s.637-638.

[439] Kavruk ve Tatar, **Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılmaları ve Başkanlıklarının Yargı Kararı İle Sona Erdirilmesi**, s.640.

belediyelerin merkezi yönetim tarafından kontrol altında tutulmak istendiğini gösterir.

Ayrıca 3030 sayılı kanun büyükşehir belediye başkanına sadece ilçe belediye meclisinin aldığı kararları onaylama ya da onaylamayı reddedip geri gönderme yetkisi vermesine rağmen kanunun 42'nci maddesi bu uygulamaya tadilen tasdik yetkisi de vermiştir. Bu düzenleme, yönetmeliklerle ilgili Anayasanın 124'üncü maddesinde belirtilen temel ilkelerle birlikte vesayet yetkisinin de ancak kanunla belirlenip düzenlenebileceğine işaret eden Anayasanın 127'inci maddesine aykırı görülmüştür. Zaten Danıştay 6'ncı Dairesi 17 Aralık 1996 tarih ve E. 1996/469, K. 1996/5824 sayılı kararla bu hükmü iptal etmiştir. Bundan sonra da Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu 14 Mayıs 1999 tarih ve E. 1997/301, K. 1999/681 sayılı kararla daha önce 6'ncı Dairenin aldığı kararı onamıştır.[440]

Konumuzla bağlantılı herhangi bir değişiklik oluşmadan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun oluşturduğu bu yapı 10 Temmuz 2004 tarihinde 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılıncaya kadar yürürlükte kalmıştır.[441]Bununla birlikte 1580 sayılı Belediye Kanunu da 74 yıl yürürlükte kaldıktan sonra 2004 yılında 5272 sayılı kanunla yürürlükten kaldırılmasına rağmen bu kanun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş ve yeniden düzenlendikten sonra 3 Nisan 2005 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanunu olarak yürürlüğe girmiştir.[442]

Türkiye'de 2000'li yıllardan itibaren kamu yönetiminde reform yapabilmek için çaba gösterilmiş ve bu çabalar sonucunda yapılan çalışmalar düzenlenerek yasal hale getirilmiştir. Bu reformların en önemlisi ise yerel yönetim reformudur.[443]

Yerel yönetim reformunun belediye yönetimlerini etkileyen kentleşme, talep değişimi ve demokratikleşme gibi dış çevre şartları ile belediye yönetimlerinin mali,

---

[440] Özçelik, **Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler**, s.1125.
[441] Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s.314.
[442] Şengül, **Yerel Yönetimler**, s.78.
[443] Örsan Ö. Akbulut, "Belediye Yönetimi Reformu: Monolitik İktidar Yapısının Güçlendirilmesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt No.16, s.17.

hukuksal ve kurumsal boyutunu içine alan iç çevre şartları sebebiyle yapıldığı söylenebilir.[444]

Diğer bir görüşe göre yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasını gerekli kılan üç temel neden olmuştur. Yürütülebilir karar alma yetkisi, halk katılımı ve yönetsel saydamlık konularını kapsayan demokratik niteliklerin yetersizliği birinci nedeni oluşturmuştur. Genel olarak yerel kamu hizmetleri üzerinde yetki ve sorumluluk, yerel yönetimlerin karar alma yetkisi ve mali kaynak yeterliliği ve kaynak yaratma yetkisini içeren yerel yönetimlerin güçsüzlüğü konusu ikinci nedeni oluşturmuştur. Üçüncü neden ise yerel yönetimlerin etkili ve verimli hizmet üretememesinden kaynaklanmıştır.[445]

Yerel yönetim reformunu sadece yerel yönetim konusu içinde ele almamak; reformu, merkezi yönetimin yeniden yapılanmasının bir parçası ve sonucu olarak ele almak gerekir.[446]Başka bir ifadeyle reform, yerel yönetim birimlerinin yeniden düzenlenmesiyle birlikte bütün devlet yapısının ve temel toplumsal ilişkilerin yeniden düzenlenmesi anlamına gelmektedir.[447]

Balabana göre; yerel yönetimler alanında reform tasarısıyla kısmi ve sınırlı iyileştirmeler dışında önemli ölçüde bir düzeltme yapılmamıştır. Bu da yerel yönetim birimlerinin birçok hizmeti kendilerinin üretmesinden ziyade dışardan temin etmelerinin amaçlandığı sonucunu çıkarmaya neden olmuştur. Yani yerel yönetimlere düzenleyici nitelikte bir müdahale biçimi tanımlanmıştır.[448]

3.5. 5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU ve 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU'NA GÖRE BELEDİYELER

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması reformu çerçevesinde yer alan Yerel yönetimler reformu içindeki 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

[444] Arslan, **Türkiye'de Yerel Yönetimler ve 2004 Sonrası Yerel Yönetim Reformu**, s.94.
[445] Mustafa Ökmen, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri Ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme", **Celal Bayar Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt No.10, s.122.
[446] Çoker, **Belediye Başkanları Görev ve Yetkileri**, s.3.
[447] Birgül Ayman Güler, "Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.10, s.7
[448] Osman Balaban, "Krizden Kaçış, Krize Kaçış: Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.13, s.11.

TBMM tarafından kabul edilmiş ve 27 Temmuz 2004 tarihinde 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bununla birlikte, 9 Temmuz 2004 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen ancak Cumhurbaşkanı tarafından 3, 14 ve Geçici 4'üncü maddelerinin yeniden görüşülmesi istemiyle TBMM'ne geri gönderilen 5272 sayılı Belediye Kanunu da, TBMM tarafından 7 Aralık 2004 tarihinde bazı değişiklerle kabul edilerek 24 Aralık 2004 tarihli ve 25680 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bundan sonra ana muhalefet partisinin Anayasa Mahkemesine yaptığı itiraz başvurusu üzerine kanun, 18 Ocak 2005 tarihinde şekil yönünden iptal edilerek yasama organına yasal boşluğu doldurmak için 6 ay süre tanınmıştır. Böylece kanun TBMM tarafından 3 Temmuz 2005 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanunu olarak kabul edilmiş ve 13 Temmuz 2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.[449]

3.5.1. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

Büyükşehir belediyelerinin kurulma sebepleri şu şekilde sıralanabilir: mevcut yerel yönetim sisteminde iyileştirmeler yapmak, yeni ve kapsamlı hizmet alanlarına yönelmeyi sağlamak, geleneksel yerel yönetim hizmetlerini büyükşehir ölçeğine yaygınlaştırmak, ekonomik canlılık oluşturup gelişmeyi özendirmek, planlamak, denetlemek ve büyükşehir yönetimine yerel toplulukların katılabilmesinin yolunu açmak.[450]

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun çıkarılması bazı gerekçelere dayandırılmıştır. Bu gerekçeler; konjonktürel olanlar ve yapılanma ile işleyişe ilişkin olanlar olarak ikiye ayrılabilir. Kaldı ki, kanunun gerekçesi bunu açık bir şekilde belirtmiştir. Konjonktürel gerekçeye göre, metropoliten kentler, küresel dünyaya uyum sağlamada ve bunun içinde aktif rol alabilecek önemli bir öneme sahip olduklarından dolayı küresel dünya için bir bakıma gelişme alanlarıdır. Çünkü küresel ve bölgesel bağlantının oluştuğu alanlarda yer alan büyükşehirler, ulaşım ve iletişim ağına sahip olduklarından dolayı ülkeye giren yabancı yatırımla birlikte uluslararası ticaretin önemli bir bölümünün yoğunlaştığı merkezlerdir. Özetle,

[449] Erençin, **Belediye Görevleri Üzerine Bir İnceleme**, s.17.
[450] Uğur Yıldırım, Zehra Gül ve Soner Akın, "İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler", **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt No.10, s.206.

gerekçede bu kentler, küresel ekonomi için büyük bir pazar alanı, ticaretin yoğunlaştığı merkezler ve ulusal ekonomiyi sürükleyen bir güç olarak değerlendirilmiştir. Bununla birlikte yine konjonktürel gerekçe, büyükşehirleri sadece kent merkezleri olarak değil, aynı zamanda büyükşehir ve onu çevreleyen uydu kentlerden oluşan birer yerleşme alanları olarak belirtmiştir. Dolayısıyla büyükşehirlerin temel niteliğini sadece kent merkezleri değil, kent merkezleriyle birlikte bu merkezlere eklemlenen nüfusun geniş bir alanda toplanması oluşturur.[451]

İdari yapılanma ve işleyiş konusuna dayandırılan gerekçe ise kentsel sorunların çözülmesi için gereken yetki ve mali kaynaklar birden çok yerel yönetim birimi arasında paylaştırıldığından dolayı büyükşehir kenti içinde kurulan ve koordinasyona dâhil olmayan çok sayıda yerel yönetim biriminin, hizmet üretme kapasiteleri ve mali kaynakları yetersiz kaldığı için karşılaştıkları sorunları çözemez durumdadırlar. Yine birden çok birimin hizmetlerin yürütülmesinde yetkili olması, planlar arasında uyumsuzluklar oluşturmakta ve ölçek ekonomisinden faydalanamaya engel olmaktadır. Bu durumun sonucunda da kaynak israfı meydana gelmektedir. Bununla birlikte gerekçede, konut taleplerindeki artışın, arsa spekülasyonunu, kaçak ve gecekondu benzeri yapılaşmayı teşvik ettiğinden dolayı kent estetiğinin bozulmasına da değinilmiştir.[452]

Yerel yönetimlerde reform kapsamında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 1'inci maddesine göre bu kanunun amacı; büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsünü düzenlemek, hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak olarak belirlenmiştir. Yine kanunun 3'üncü maddesinin 12/11/2012-6360/4 md. ile değiştirilmiş haline göre büyükşehir belediyesinin; sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini ifade ettiği belirtilmiştir.

---

[451] Ozan Zengin, "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi", Ankara barosu dergisi, Sayı.2, s.96-97.

[452] Zengin, **Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi**, s.96-97.

3.5.1.1. Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Görevleri

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'inci maddesine göre Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin bazı görev ve sorumlulukları şu şekilde sıralanabilir;

- İlçe belediyelerinin görüşlerini almak üzere; büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlar.

- Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine ruhsat verir ve denetler.

- Büyükşehir belediyesinin görev alanı içindeki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapar, yaptırır, bakım, onarım ve temizliğini sağlar.

- Büyükşehir belediyesinin görevli olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini düzenler.

- Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapar, yaptırır; işletir, işlettirir veya ruhsat verir.

- Gerekli görüldüğü takdirde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapar.

- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi açısından önem arz eden mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayıp bakım ve onarımını yapar.

- Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yerine getirir.

- Su ve kanalizasyon hizmetlerini yerine getirir.

- Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar yapmak, işletmek, işlettirmek ve defin için gereken hizmetleri yerine getirir.

- Her türlü toptancı hallerini ve mezbahaları yapar, yaptırır, işletir veya işlettirir ve denetler.

- Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara için her çeşit sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirir, geliştirir ve bunun için sosyal tesisler kurar.

- Merkezi ısıtma sistemleri kurar, kurdurur, işletir veya işlettirir.

Yine 5216 sayılı kanuna göre ilçe belediyelerinin bazı görev ve yetkileri şu şekilde düzenlenmiştir;

- Büyükşehir belediyesine ait görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yerine getirir ve bununla ilgili yetkileri kullanır.

- Büyükşehir katı atık yönetim planına uygun bir şekilde, katı atıkları toplar ve bunları aktarma istasyonuna taşır.

- Sıhhi işyerlerini, ikinci ve üçüncü sınıf gayrisıhhi müesseseleri, halka açık dinlenme ve eğlence yerlerine ruhsat verir ve buraları denetler.

- Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanır, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapar; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunar; mesleki eğitim ve beceri kursları açar; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihi dokuyu korur; kent tarihi açısından önem arz eden mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yerine getirir.

- Defin işlemlerine ilişkin hizmetleri yerine getirir.

- Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği için tehlike oluşturan binaları tahliye eder ve bunları yıkar.

5216 sayılı kanunun 3'üncü maddesi büyükşehir belediyesinin organlarını, Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı şeklinde düzenlemiştir.

3.5.1.2. Büyükşehir Belediye Başkanı

5216 sayılı kanunun 17'nci maddesine göre büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak belirlenmiştir. Büyükşehir belediye başkanının, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilmesi öngörülmüştür. Ayrıca kanunun 12'nci maddesine göre büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisinin başkanı olarak belirlenmiş, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları ise, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesi olarak belirlenmiştir.

5216 sayılı kanunun 18'inci maddesi Büyükşehir Belediyesi Başkanının görev ve yetkilerini düzenlemiştir. Buna göre;

- Başkan, belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare eder, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumakla yükümlüdür.

- Başkan, belediyeyi stratejik plana uygun bir şekilde yönetir, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturur, bu stratejilere uygun bir şekilde bütçeyi hazırlar ve uygular, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirler, izler ve değerlendirir ve ayrıca bunlara ilişkin raporları meclise sunar.

- Başkan, büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık eder, bu organların aldıkları kararları uygular.

- Başkan, bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilebilmesi için gereken önlemleri alır.

- Başkan, büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli bir şekilde yönetilmesini sağlar ve ayrıca, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını, bunların bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlar.

- Başkan, büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izleyip alacak ve gelirlerinin tahsilini yapar.

- Başkan, yetkili organların kararını alması şartıyla, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapar, yapılacak karşılıksız bağışları kabul eder ve gerekli tasarruflarda bulunabilir.

- Başkan, mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla ve resmi makamlarda büyükşehir belediyesini temsil eder, belediye ve belediyeye bağlı kuruluş avukatlarına veya özel avukatlara temsil ettirebilir.

- Başkan, belediye personelini atar, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemekle yükümlüdür.

- Başkan, gerekli görülen zamanlarda bizzat nikâh kıymaya yetkilidir.

- Başkan, diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.

- Başkan, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanır, engellilere ilişkin faaliyetlere destek olmak için engelli merkezleri oluşturabilir.

3.5.1.3. Büyükşehir Belediye Encümeni

5216 sayılı kanunun 16'ncı maddesi büyükşehir belediye encümenini; "belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur'' şeklinde düzenlemiştir. Ayrıca belediye başkanının katılamadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreterin başkanlık etmesi öngörülmüştür.

3.5.1.4. Büyükşehir Belediye Meclisi

5216 sayılı kanunda büyükşehir belediyesi organlarından olan büyükşehir belediye meclisi ise 12'nci maddede düzenlenmiştir. Buna göre; büyükşehir belediyesinin karar organı olarak düzenlenmiş ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşturulması öngörülmüştür. Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanı olarak, büyükşehir içindeki diğer

belediyelerin başkanları ise, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesi olarak belirlenmiştir. Ayrıca, büyükşehir ilçe belediye meclisleri ile bunların çalışma usul ve esaslarına ilişkin diğer hususlarda, Belediye Kanunu hükümlerinin uygulanması öngörülmüştür.

5216 sayılı kanunun 14'üncü maddesi meclis kararlarının kesinleşmesini düzenlemiştir. Buna göre; Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararların kesinleşmesi hüküm altına alınmıştır. Bununla birlikte büyükşehir belediye başkanına, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilme yetkisi tanınmıştır. Ayrıca büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararlarının, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmesi şart koşulmuştur. Dolayısıyla mülki idare amirine gönderilmeyen kararların yürürlüğe girmesine izin verilmemiştir.

3.5.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Yerel yönetimler reformu kapsamında çıkarılan bir diğer yasa ise 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur. Kanunun birinci maddesine göre bu kanunun amacı; "belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek'' olarak belirtilmiştir. Ayrıca kanunun 3'üncü maddesinin a fıkrasına göre "belediye; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade eder'' şeklinde tanımlanmıştır.

3.5.2.1. Belediyelerin Görevleri

5393 sayılı kanunun 15'inci maddesi belediyenin yetki ve imtiyazlarını düzenlemiştir. Bu maddeye göre belediyenin bazı görevleri;

"- Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.

- Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.

- Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.

- Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak.

- Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek.

- Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek.

- Borç almak, bağış kabul etmek.

- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.

- Gayrisıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.” şeklinde sıralanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanununun 3’üncü maddesinin b fıkrası belediyenin organlarını düzenlemiştir. Buna göre; Belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı belediyenin organları olarak düzenlenmiştir.

3.5.2.2. Belediye Başkanı

5393 sayılı Belediye Kanununun üçüncü bölümünün 37’nci maddesi belediye başkanını düzenlemiştir. Bu maddeye göre belediye başkanı; belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak belirlenmiştir. Belediye başkanının

seçimi, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre yapılır. Ayrıca belediye başkanının, görevinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alması; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapması ve yönetiminde bulunması yasaklanmıştır.

Yine 5393 sayılı kanunun aynı bölümünün 38'inci maddesi ise belediye başkanının görev ve yetkilerini düzenlemiştir. Bu maddeye göre belediye başkanının görevleri;

"- Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.

- Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.

- Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.

- Meclise ve encümene başkanlık etmek.

- Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.

- Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.

- Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.

- Meclis ve encümen kararlarını uygulamak.

- Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek.

- Belediye personelini atamak.

- Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek.

- Şartsız bağışları kabul etmek.

- Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.

- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak.

- Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak.

- Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak." şeklinde düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunun 44'üncü maddesine göre belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hallerinde kendiliğinden sona erer. Ayrıca aşağıda verilen durumlarda belediye başkanının görevinin sona ereceği hüküm altına alınmıştır.

"- Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi

- Seçilme yeterliğini kaybetmesi

- Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya engellilik durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi

- Meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması, hallerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer."

3.5.2.3. Belediye Encümeni

5393 sayılı Belediye Kanununun ikinci bölümünün 33'üncü maddesi belediye encümenini düzenlemiştir. Belediye encümeni; belediye başkanının başkanlığında, İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluşturulmuştur. Diğer belediyelerde ise, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, mali

hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşturulmuştur. Encümen toplantısı için; belediye başkanının katılamadığı toplantılarda, belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi, encümene başkanlık etmesi öngörülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanununun 34'üncü maddesi ise encümenin görev ve yetkilerini sıralamıştır. Bu görev ve yetkiler;

"- Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek.

- Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.

- Öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.

- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.

- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.

- Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.

- Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.

- Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek." şeklinde düzenlenmiştir.

3.5.2.4. Belediye Meclisi

Belediyenin bir diğer organı olan belediye meclisi ise 5393 sayılı Belediye Kanununun ikinci kısmının birinci bölümündeki 17'nci maddeyle düzenlenmiştir. Bu maddeye göre belediye meclisi, belediyenin karar organı olarak düzenlenmiş ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşması öngörülmüştür.

Yine aynı kısım ve bölümdeki 18'inci maddeye göre belediye meclisinin bazı görev ve yetkileri;

"- Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.

- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

- Borçlanmaya karar vermek.

- Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek.

- Şartlı bağışları kabul etmek.

- Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.

- Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.

- Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.

- Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.

- Fahri hemşehrilik payesi ve beratı vermek.

-Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.

- Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek." şeklinde düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 26'ncı maddesi belediye meclisinin bilgi edinme ve denetim yollarını düzenlemiştir. Buna göre; belediye meclisinin, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanması hüküm altına alınmıştır. Meclis

üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilmekle yetkili kılınmıştır. Sorunun, belediye başkanı veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılması öngörülmüştür. Ayrıca meclis üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak, belediyenin işleriyle ilgili bir konuda genel görüşme açılmasını isteyebilme hakkına sahiptir. Bu isteğin meclis tarafından kabul edilmesi şart koşulmuştur. Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamaların, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülki idare amirine gönderilmesi zorunlu tutulmuştur. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a göndermekle yükümlü tutulmuştur. Yetersizlik kararının, Danıştay'ca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanının, başkanlıktan düşülmesi öngörülmüştür. Bununla birlikte, meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilmesi hüküm altına alınmıştır. Gensoru önergesinin görüşülebilmesi için, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınması ve üç tam gün geçmesi gerekli görülmüştür. Gensoru önergesinin karara bağlanmasında dördüncü fıkraya göre işlem yapılması gerekli görülmüştür.

3.5.3. Merkezi Yönetimin İdari Vesayet Denetimi

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun dördüncü bölümünün 47'nci maddesi belediye organlarına ilişkin ortak hükümleri düzenlemiştir. Buna göre organların görevden uzaklaştırılmaları; "Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir. Görevden uzaklaştırma kararı iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bulunmayan görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır. Görevden uzaklaştırılanlar hakkında; kovuşturma açılmaması, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır. Görevden uzaklaştırılan belediye başkanına, görevden uzak kaldığı sürece aylık ödeneğinin üçte ikisi ödenir ve bu süre içinde diğer sosyal hak ve yardımlardan yararlanmaya devam eder." şeklinde düzenlenmiştir.

Bu iki kanun da, belediye kurumu ve belediye başkanının çağdaş denetimiyle ilgili düzenleme yapılmamış ve belediye organlarının üyelerinin görevden alınmasıyla ilgili belirgin bir ölçüt getirmemiştir. Bu iki kanunla birlikte yürürlükteki mevzuatlar incelendiğinde; belediye başkanlarının görev, yetki, seçim ve ödenek gibi hakları çeşitli kanunlarla düzenlenmesine ve yargı kararı ile hangi durumlarda ve hangi usullerle başkanlıktan düşürülecekleri açık bir şekilde belirtilmesine rağmen görevden uzaklaştırılmalarıyla ilgili yasal düzenlemeler yetersiz kalmıştır. Bu yetersizlikler Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü ile giderilmeye çalışılmıştır.[453]

İdari bir tasarruf olarak; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılmasına dair doğrudan bir düzenleme yapmayarak bu konuda 5393 sayılı Belediye Kanununa atıfta bulunmuştur. Dolayısıyla, uzaklaştırma konusu 5393 sayılı yasanın yukarda yazılmış olan 47'inci maddesiyle düzenlenmiştir.[454]

Sonuç olarak belediye başkanının görevden uzaklaştırılması; seçilmiş genel karar organları olan belediye meclislerinin, seçilmiş yürütme organı olan belediye başkanını denetleme yetkisi ile merkezi idarenin idari vesayet denetimi ve yargı organının denetimiyle; dolayısıyla devlet egemenliğini kullanmakla görevlendirilen bu üç organın denetime katılması temin edilerek, bu konuda güvence sağlanması öngörülmüştür.[455]

Yargı yoluyla ise belediye başkanlarının görevden düşürülebilmesinin yolu açılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun denetim komisyonu raporuyla ilgili 25'inci maddesi; meclisin bilgi edinme ve denetim yoluyla ilgili 26'ncı maddesi; meclis üyeliğinin sona ermesini düzenleyen 29'uncu maddesi; meclisin feshini düzenleyen 30'uncu maddesi; boşalan meclisin görevinin yerine getirilmesini düzenleyen 31'inci maddesi; belediye başkanlığının sona ermesini düzenleyen 44'üncü maddesi; belediye başkanlığının boşalması halinde yapılacak işlemleri düzenleyen 45'inci maddesi ve görevden uzaklaştırma durumunu düzenleyen 47'inci

[453] Kavruk ve Tatar, **Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılmaları ve Başkanlıklarının Yargı Kararı İle Sona Erdirilmesi**, s.638-639.
[454] Kavruk ve Tatar, **Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılmaları ve Başkanlıklarının Yargı Kararı İle Sona Erdirilmesi**, s.641-642.
[455] Kavruk ve Tatar**, Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılmaları ve Başkanlıklarının Yargı Kararı İle Sona Erdirilmesi**, s.647-648.

maddesi yargı yolu ile belediye başkanının görevinden düşürülmesinin yolunu açmıştır.[456]

Dolayısıyla bu maddelerden yola çıkarak belediye başkanının yargı yoluyla düşürülmesi şu başlıklar altında; Denetim komisyonu raporuyla suç unsurunun tespit edilmesi durumunda düşme, faaliyet raporunun yetersizliği üzerine düşme, gensoru üzerine görevden düşme, seçilebilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda düşme, belediye meclisinin feshi nedeniyle düşürülme, belediye başkanının görevini terk etmesi ile düşürülme, görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun belgelenmesi durumunda belediye başkanının düşmesi şeklinde özetlenebilir.[457]

3.5.4. Belediye Başkanının Belediye Meclisi Üzerindeki Vesayeti

1982 Anayasası ile birlikte yapılan düzenlemelerde yürütme organlarını karar organları karşısında güçlendirmek egemen bir eğilim haline gelmiştir. Ancak 1580 sayılı Belediye Kanunu bu eğilimden uzak bir şekilde hazırlanmıştı. Karar organlarına karşı yürütme organlarını güçlendirme isteğinin amacı, etkinliği arttırmaya yöneliktir. Karar organları bir heyet halinde çalıştığı için karar almada hız, isabet ve etkinliği azalttığı; tek bir kişiden oluşan yürütme organının ise daha hızlı, isabetli ve daha etkin hareket edebileceği düşünülmektedir. İdari işleyiş için hız, etkinlik ve isabet vazgeçilmez olmakla birlikte; bunlardan dolayı demokrasi ve katılımcılık gibi ilkelerden vazgeçilmemesi gerekir. Bunun için ideal etkinlikle birlikte ilkelerin korunması da sağlanmalıdır. Dolayısıyla meclis toplantılarına giren ve oy kullanan belediye başkanının, ayrıca meclis kararının yürürlüğe girmesini engelleyebilmesi ve geri göndererek değiştirilmesine yol açması demokratik ilkelerle bağdaşmayacak bir durum oluşturmaktadır. Bu yüzden meclis kararlarının

[456] Kavruk ve Tatar, **Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılmaları ve Başkanlıklarının Yargı Kararı İle Sona Erdirilmesi**, s.648-649.
[457] Kavruk ve Tatar, **Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılmaları ve Başkanlıklarının Yargı Kararı İle Sona Erdirilmesi**, s.648-650-663-666-671-679-680.

kesinleşmesini düzenleyen belediye kanununun 25'inci maddesindeki belediye başkanının meclis kararlarını geri gönderme yetkisine dair hüküm kaldırılmalıdır.[458]

Bu yeni yasal düzenlemelerle birlikte belediyenin yönetiminde belediye başkanının güçlü konumu daha da artmıştır. Bu durum, işletmeci belediyeciliğin temel unsurlarından olan girişimci yöneticilik kapsamında ortaya çıkan bir uygulamadır. Önceki belediye yasasında, belediye başkanı belediye meclisinin de başkanı olmakla birlikte, meclisin gündemini belirleyebilmesi; meclisin başkan hakkında vereceği gensoru ve yıllık çalışma raporu hakkındaki yetersizlik önerge ve kararlarında aranan toplanma ve karar yetersayılarının yüksekliği açısından ve de belediye yönetiminde genel yetkili olarak nitelendirilmesinden dolayı güçlü olarak düzenlenmişti. Yine, meclisin toplantı ve karar yetersayılarında oransal olarak yüksek bir sayının aranması da belediye başkanının lehine bir düzenlemedir. Bununla birlikte 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre düzenlenen belediye yönetiminde, yarı-karar, yarı-yürütme organı niteliğindeki encümene belediye başkanının başkanlık etmesi, belediye yönetimindeki güç ilişkileri içinde başkanın konumu da dikkat çekicidir. Özellikle, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda, belediye meclisinin yılda üç kere toplanması şeklindeki düzenlemeden dolayı, belediye yönetiminde encümenin merkezi bir konumu oluşmuştu. Bu bağlamda 1580 sayılı Belediye Kanunu'ndaki bu güçlü konum iki şekilde değerlendirilebilir. Birincisi; 1963'deki yasal düzenlemeye kadar, belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından değil, iki dereceli olarak yani meclis tarafından seçilmesi ve bu seçim işleminin çok sıkı bir vesayet denetiminde olması, belirtilen yasal-yönetsel araçların üstün konumunu göreli kılıyordu. Ancak, 1963'deki yasal düzenlemeyle birlikte belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmeye başlanmasıyla söz konusu yasal-yönetsel araçların başkan lehindeki geçerliliğini daha çok arttırmıştır.[459]

5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile yukarda bahsedilen yasal-yönetsel araçlara birkaç yeni araç daha eklenerek aynı

---

[458] Selçuk Sertesen, "Yerel Yönetim Reformu Kapsamında Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği Nasıl Tartışılmalı", **Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı**, 2011, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1329840441-3.Yerel_Yonetim_Reformu_Kapsaminda_Yerel_Yonetimlerin_Idari_Ozerkligi_Nasil_Tartisilmali.pdf (07.01.2017).

[459] Akbulut, **Belediye Yönetimi Reformu: Monolitik İktidar Yapısının Güçlendirilmesi**, s.21-22.

şekilde yer verilmiş fakat bütün bu yasal-yönetsel araçlardaki oranlar yükseltilerek belediye yönetimindeki güç dengesi tamamen başkan lehine çevrilmiştir. Bundan önce büyükşehir belediyelerini düzenleyen 3030 sayılı yasada, büyükşehir belediye başkanına meclis kararlarını yeniden görüşmek üzere iade etme yetkisini veren hüküm, yeni genel belediye yasasının çıkarılmasıyla bütün belediye başkanlarına tanınmıştır. Bu hükme göre, belediye başkanına, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararını yeniden görüşülmesi için iade yetkisi verilmiştir. Meclisin kararında ısrar etmesi durumunda, kararın kesinleşmesi gerekli görülmüştür. Bununla birlikte böyle bir durum oluştuğu takdirde, belediye başkanına, 10 günlük süre içinde yönetsel yargıda dava açma hakkı tanınmıştır. Söz konusu durum 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda olduğu gibi yeni çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda da yerini almıştır. Yani, büyükşehir belediye başkanına, büyükşehir belediye meclisinin aldığı kararları iade yetkisi verilmiştir. 3030 sayılı yasadaki meclisin ısrar kararı 2/3 şeklinde belirlenmişken, yeni yasada bu oran aşağı çekilmiş ve üye tamsayısının salt çoğunluğu şeklinde düzenlenmiştir. 3030 sayılı yasada başkana meclisin kararına karşı dava açmak için 10 günlük süre tanınmışken, yeni yasanın 85'inci maddesiyle özel süre kaldırılarak genel yönetsel dava açma süresine göre düzenleme yapılmıştır. Bu bağlamda, ısrar kararında düşük oran belirlenmesine karşın, meclis kararının 60 günlük genel dava açma süresine göre belirlenmesi, ilgili kararın başkanın dolaylı veto tehditi altında gündemde tutulmak istendiği izlenimi oluşturmaktadır.[460]

Sonuç olarak bu yeni yasalarla birlikte, mülki yöneticilerin belediyeler üzerindeki vesayet denetimi zayıflatılmış olmasına rağmen konumu itibariyle belediye başkanı bir iç vesayet organı durumuna getirilmiş ve daha çok güçlendirilmiştir. Bu bağlamda özellikle büyükşehir belediyelerinde, başkan, hem büyükşehir belediyesinde hem de ilçe belediyeleri örgütünde tek adam olarak ön plana çıkarılmıştır.[461]

[460] Akbulut, **Belediye Yönetimi Reformu: Monolitik İktidar Yapısının Güçlendirilmesi**, s.22.
[461] Akbulut, **Belediye Yönetimi Reformu: Monolitik İktidar Yapısının Güçlendirilmesi**, s.22.

3.6. 5747 SAYILI KANUN ve 6360 SAYILI KANUN

5747 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Ulusal Adres Veri Tabanı İle İlgili Hükümler" adlı yasa, 22 Mart 2008 tarihli 26824 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu kanunla, büyükşehir belediye sistemi içinde kurulan ilk kademe belediyelerinin varlıklarına son verilmiştir.[462]

Bu kanunun konumuz açısından önemi; büyükşehir belediye başkanlarının, büyükşehir ilçe belediye meclis kararları üzerindeki vesayet yetkisini kaldırmasıyla ilgili getirmiş olduğu düzenlemedir. Daha önce, 3030 ve 5216 sayılı kanunlarda; büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imar konuları dışında alınan kararların yürürlüğe girebilmesi için büyükşehir belediye başkanına gönderilmesi zorunluluğu hüküm altına alınmıştı.[463]Ancak bu hüküm 5747 sayılı kanunun 3'üncü maddesiyle değiştirilmiş ve "Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.'' şeklinde yeniden düzenlenmiştir.

5747 sayılı yasadan sonra, 6360 sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" adlı yasa, 6 Aralık 2012 tarihli 28489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Konumuz itibariyle bu kanunun önemi, kanunun oluşturduğu yapıyla demokratik katılımı azaltacağı yönündeki kaygılardır. Bu düzenleme, halk tarafından doğrudan seçilmişlerin sayısının 250.000'den 200.000'e inmesine yol açmış ve büyükşehir belediye meclislerinin program yükünün yoğunlaşması ile yerel siyasette katılım mekanizmasının yavaş işlemesine neden olabileceği düşünülmüştür. Bununla birlikte, bu yapıyla, ölçek büyütülerek temsil ve katılım zorlaştırıldığı gibi; ilçe ve alt kademe belediyelerinin tüzel kişiliklerinin sınırlayarak, belediye başkanının

[462] Özçelik, **Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler**, s.1137.
[463] Özçelik, **Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler**, s.1137.

konumunu ön plana çıkararak ve belediye meclislerinin demokratik işlevlerini azaltarak, merkeziyetçiliğin yerel düzeyde güçlendirildiği bir yapılanma oluşturulmak istenmiştir.[464]

3.7. 674 SAYILI KHK İLE YAPILAN DÜZENLEMELER

Diğer önemli bir gelişme ise olağanüstü hal kapsamında 1 Eylül 2016 tarihli ve 29818 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 674 sayılı "Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Tedbirler Alınması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile belediyeler ve belediyelerin organları hakkında yapılan düzenlemelerdir. Bu düzenlemeler KHK'nin 38, 39 ve 40'ıncı maddeleriyle yapılmıştır.

KHK'nin 38'inci maddesindeki "3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 45'inci maddesine birinci fıkrasından sonra gelmek üzere aşağıdaki fıkra eklenmiştir." ifadesine göre;

"Ancak, belediye başkanı veya başkanvekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklaması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde 46'ncı maddedeki makamlarca belediye başkanı veya başkanvekili ya da meclis üyesi görevlendirilir. Görevlendirilecek kişinin seçilme yeterliliğine sahip olması şarttır. Görevden uzaklaştırılan veya tutuklanan meclis üyesinin istifa etmesi halinde de bu fıkra hükümleri uygulanır. Bu fıkra gereğince belediye başkanı veya başkanvekili görevlendirilen belediyelerde bütçe ve muhasebe iş ve işlemleri valilik onayı ile defterdarlığa veya mal müdürlüğüne gördürülebilir. Bu belediyelerde belediye meclisi, başkanın çağrısı olmadıkça toplanamaz. Meclisin, encümenin ve komisyonların görev ve yetkileri 31'inci maddede belirtilen encümen üyeleri tarafından yürütülür." şeklinde bir düzenleme getirmiştir.

Yine, başka bir düzenleme ise bu KHK'nin 39'uncu maddesiyle yapılmıştır. Bu düzenleme;

[464] Ferit İzci ve Menaf Turan, "Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt No.18, s.136.

“5393 Sayılı Kanunun 57’nci maddesine aşağıdaki fıkralar eklenmiştir. “Ancak belediye veya bağlı idarelerde; hizmetlerin aksatılmasının terör veya şiddet olaylarıyla mücadeleyi olumsuz etkilediğinin veya etkileyeceğinin valilik tarafından belirlenmesi halinde, valilik söz konusu hizmeti Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, İl özel idaresi veya kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla yapar ve yaptırır. Valiliğin talebi üzerine, yapılan veya yapılacak harcamalar karşılığı tutarlar, Maliye Bakanlığı veya İller Bankası Anonim Şirketince ilgili idare payından kesilerek ilgili kurum ve kuruluşa gönderilir. Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerine aktarılan tutarlar bu idarelerin bütçeleriyle ilişkilendirilir. Bu fıkra kapsamındaki ihtiyaçlar; parasal ve bütçe sınırlamasına tabi olmaksızın 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu ihale Kanununun 22’nci maddesinde belirtilen usule göre temin edilir.

Belediye ve bağlı idare imkânlarının terör veya şiddet olaylarına dolaylı ya da doğrudan destek sağlamak amacıyla kullanıldığının valilik tarafından belirlenmesi durumunda, terör ve şiddet olaylarına destek olmak amacıyla kullanılan belediye veya bağlı idare taşınırlarına mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından el konulur. Bu fıkra kapsamında sorumluluğu tespit edilen belediye veya bağlı idare personelinin vali veya kaymakam tarafından görevden uzaklaştırılması halinde göreve iade işlemi ancak uzaklaştırma işlemini yapan makam tarafından yapılır.” şeklinde yapılmıştır.

Bir diğer düzenleme ise aynı KHK’nin 40’ıncı maddesindeki “5393 sayılı Kanuna aşağıdaki madde eklenmiştir.” ifadesiyle yapılmıştır. Bu düzenleme ise; “Geçici Madde 9- Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları kapsamında haklarında yürütülen soruşturma veya kovuşturma nedeniyle görevden uzaklaştırılan belediye başkanı, başkanvekili ve meclis üyelerinin yerine 45’inci maddenin birinci fıkrasının (b) bendine göre işlem yapılmış olsa bile on beş gün içerisinde 46’ncı maddedeki yetkili makamlarca 45’inci maddenin ikinci fıkrasında belirtilen usule göre görevlendirme yapılır.” şeklinde bir hüküm içermiştir.

Bu KHK ile büyükşehir belediyeleri ve il belediyelerine atanacak isimlerin İçişleri Bakanı tarafından; diğer belediyelerde ise atanacak kişilerin vali tarafından belirleneceği açıklanmıştır.[465]

Bu kapsamda, ilk olarak 11 Eylül 2016 tarihinde üç AK Parti, bir MHP ve diğerleri DBP'li olmak üzere; 2 il, 24 ilçe ve 2 belde belediye başkanının yerine kayyum atanmıştır.[466]

21 Aralık 2016 tarihi itibariyle AK Parti'li 3, MHP'li 1 ve DBP'li 46 il ve ilçe/belde belediyesine kayyum atanmış durumdadır. Ayrıca DBP'li 64 belediye eşbaşkanı da tutuklanmıştır.[467]Bununla birlikte, DBP'li 14 belediyeye de fiili olarak kayyum atanmıştır. Yani bu belediyelere resmi olarak kayyum atanmamış; ancak, belediye başkanının yetkileri sınırlandırılmış ve bütün çalışmaları kaymakamlık iznine bağlanmıştır.[468]

Bu yeni düzenleme tartışmaları beraberinde getirmiştir. Tartışmanın bir tarafı olan ve belediyelere kayyum atanması gerektiği görüşünü savunan İçişleri Bakanlığı tarafından 11 Eylül 2016 tarihinde, "Demokrasi ve hukuk devleti anlayışında millet iradesinin yerel yönetimlere yansıması esastır" şeklinde açıklama yapılmıştır. İçişleri Bakanlığı tarafından belediyelere kayyum atanmasının gerekçesi de, "Ancak belediyeler; vatandaşımızın, kullandığı oyu, verdiği vergileri ve demokrasinin sunduğu iklimi istismar ederek ülkemizin birlik ve bütünlüğüne kasteden terör örgütlerinin etkisi altına giriyorsa, milli iradeyi gasp edenlere karşı tedbir almak devletin asli görevidir. Vatandaşlarımızın verdiği vergilerle oluşan kaynaklar ve verdiği oyla oluşan siyasi irade, terör örgütlerine devşirilemez. Seçimle iş başına gelip, milletin hür iradesini suç işlemek için kullanmanın meşruiyeti yoktur. Elbette hiçbir hukuk düzeni hakların açıkça kötüye kullanılmasını korumaz. Demokrasi ve hukukun üstünlüğünü işletmek devletin görevidir. Milletin beklediği de budur. Terör örgütleri karşısında ülkenin birlik ve beraberliğini, milletin ferasetiyle, işleyen demokrasi, işleyen hukuk ve işleyen devlet tesis edecektir. Bu işleyişi sağlamayı

[465]**İMC TV**, "Üç KHK Daha: Belediyelere Kayyum Atanabilecek", http://imc-tv.net/uc-khk-daha-belediyelere-kayyum-atanabilecek/ (21.12.2016).
[466]**Haber Erciş**, "Erciş Belediyesi'de Olmak Üzere 28 Belediyeye Kayyum Atandı", 11 Eylül 2016.
[467]**Yolculuk Gazete**, "DBP'li 46 Belediyeye Kayyum Atandı, 64 Belediye Eş Başkanı ve 3 Bin 51 Parti Üyesi Tutuklu", 21 Aralık 2016.
[468]**T24**, "Her 5 DBP'li belediyeden 2'sine kayyım atandı", 16 Aralık 2016.

teminen, görevlendirme yapılan belediyelerde, kaynaklar terör örgütlerine değil o yörede yaşayan vatandaşlarımıza sunulacağı için, hizmetler en iyi şekilde yürütülecektir. Kanun hükmünde kararname gereği söz konusu 28 belediye başkanlığına görevlendirilen, ekte isimleri bulunan kişiler bu sabah saat09:00 itibariyle görevlerine başlamıştır." şeklinde açıklanmıştır.[469]

Tartışmanın diğer tarafında yer alan ve belediyelere kayyum atanmasını eleştiren görüşler ise aşağıda özetlenmiştir.

Belediye organlarının veya bu organların üyelerinin görevleriyle ilgili bir suçtan dolayı haklarında soruşturma veya kovuşturma açılması yargı kararı ile kesin bir hüküm verilmeden, İçişleri Bakanı veya valinin seçilmiş organın görevi olan yeni belediye başkanını ataması anayasaya aykırı bir durum oluşturmuştur. Çünkü Anayasanın 127'nci maddesinde; " Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir." ifadesine yer vererek bu durumu kanunla düzenlemiştir.[470]

674 sayılı KHK ile AK Parti'li 3 ve MHP'li 1 belediye başkanı yerine atanan kayyumlar belediye meclisi arasından seçilirken; DBP'li belediye başkanları yerine ise il veya ilçelerin vali veya kaymakamları kayyum olarak atanmıştır. Bu şekilde bir atamanın yapılması, alınan bu kararın siyasi bir karar olduğunu göstermektedir.[471]Çünkü görevden uzaklaştırılan DBP'li belediye başkanları yerine, doğrudan halk tarafından seçilen ve belediyelerin karar organı olan belediye meclisleri tarafından başkanvekilleri seçilmesine rağmen meclislerin bu kararı tanınmamış ve belediye başkanları yerine kayyumlar atanmıştır.[472]

Oysaki 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "belediye başkanlığının boşalması halinde yapılacak işlemler" adlı hükmü düzenleyen 45'inci maddesi; "Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda, vali tarafından belediye

[469]**Yurt Gazetesi**, "İçişleri Bakanlığı 28 belediyeye kayyum atadı", 11 Eylül 2016.
[470] Güneydoğu Anadolu Bölgesi Belediyeler Birliği, "**Yerel Yönetimler ve Kayyum Raporu Yasal Çerçeve ve Pratik Sürecin Analizi**", Diyarbakır 2016, s.11.
[471]Güneydoğu Anadolu Bölgesi Belediyeler Birliği, **Yerel Yönetimler ve Kayyum Raporu Yasal Çerçeve ve Pratik Sürecin Analizi**, s.2.
[472] Güneydoğu Anadolu Bölgesi Belediyeler Birliği, "**Yerel Yönetimlerde Kadın ve Kayyum Raporu**", Diyarbakır 2016, s.15.

meclisinin on gün içinde toplanması sağlanır. Meclis, birinci başkan vekilinin, onun bulunmaması durumunda ikinci başkan vekilinin, onun da bulunmaması durumunda en yaşlı üyenin başkanlığında toplanarak; a) Belediye başkanlığının boşalması veya seçim dönemini aşacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezasının verilmiş olması durumunda bir başkan, b) Başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklama cezası alması durumunda bir başkan vekili seçer." şeklinde düzenlenmiştir. Dolayısıyla bu hüküm KHK ile yapılan düzenleme sonucunda özel bir işleme tabi tutularak DBP'li belediyeler için uygulanmıştır. Ancak aynı durumda olan AK Parti'li ve MHP'li belediye başkanları için KHK ile getirilen hüküm uygulanmamıştır.

Ayrıca, kayyum atanan belediyelerde atanmış bürokratın izni olmadan meclisin toplanmasının KHK ile yasaklanmış olması da kararın siyasi boyutunu göstermektedir. Bu şekilde belediye meclisleri de işlevsiz bırakılmıştır. Bununla birlikte, belediye başkanlarının yanı sıra, seçilmiş belediye meclis üyeleri yerine de kayyum atanmıştır.[473]

Öte taraftan hukukun en temel ilkelerinden biri olan ve Anayasanın 38'inci maddesiyle de kabul edilen, " kanunlar geriye dönük uygulanamaz" ilkesi, 674 sayılı KHK ile soruşturması devam eden belediye başkanlarının yerine kayyum atanarak açıkça ihlal edilmiştir. Hukuksuzluk doğuran diğer bir durum ise kayyum atanan belediyelerin çoğunda kayyumun atanması esnasında soruşturması devam eden belediye başkanlarının değil, belediye başkanvekillerinin görev başında olmasından dolayı yargı ve denetim mekanizmasının devre dışı bırakılmasına yol açılması olmuştur. Yargı ve denetim unsurlarını devre dışı bırakan bir diğer hüküm ise görevlerinden el çektirilecek belediye personellerinin İçişleri Bakanı veya vali tarafından göreve iade edilmesi, yani bizzat görevden alan makam tarafından göreve iade işleminin yapılmasıdır**.** Dolayısıyla isnat edilen suçlamalar yargı kararı

[473]Güneydoğu Anadolu Bölgesi Belediyeler Birliği, **Yerel Yönetimlerde Kadın ve Kayyum Raporu**, s.15.

sonucunda ispat edilmese dahi, soruşturmaya tabi tutulan belediye personellerinin görevlerine geri dönmeleri fiilen engellenmiştir.[474]

Ayrıca, seçilmiş belediye başkanları yerine merkezi yönetim tarafından yapılan kayyum atamaları ile Türkiye'nin şerh koymadığı ve uymayı taahhüt ettiği, dolayısıyla bağlayıcılığı olan, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4'üncü maddesinin 4'üncü fıkrası olan, "Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılamaz" ilkesi ihlal edilmiştir.[475]

Özetle, yürürlüğe giren 674 sayılı KHK ile belediyeler üzerindeki idari vesayet denetimi artmış ve merkezi yönetimin belediyeleri kontrol altında tutma isteği Tanzimattan günümüze sürekliliğini korumuştur.

Son olarak bütün bunlar göz önünde bulundurulduğunda Tanzimat dönemi reformlarının etkisiyle Osmanlı devletinde kurulan belediyelerin tarihsel gelişimi ve belediyelerin yürütme organı olan belediye başkanlarının göreve gelme sisteminin günümüze kadar süren uygulama şeklini aşağıda verilen tabloda özetleyebiliriz;

[474]Güneydoğu Anadolu Bölgesi Belediyeler Birliği, **Yerel Yönetimler ve Kayyum Raporu Yasal Çerçeve ve Pratik Sürecin Analizi**, s.12.13.
[475]Güneydoğu Anadolu Bölgesi Belediyeler Birliği, **Yerel Yönetimler ve Kayyum Raporu Yasal Çerçeve ve Pratik Sürecin Analizi**, s.13.

Tablo 1:Tanzimat'tan Günümüze Belediye Kanunları ve Belediye Başkanlarının Göreve Gelme Şekli

TARİH	BELEDİYE KANUNLARI	BELEDİYE BAŞKANI
1854	İstanbul Şehremaneti	Atama
1858	Altıncı Daire-i Belediye	Atama
1864	Tuna Vilayeti Nizamnamesi	Atama
1871	Vilayet Nizamnamesi	Atama
1877	Vilayet Belediye Kanunu ve Dersaadet Belediye Kanunu	Atama
1924	417 Sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu	Atama
1930	1580 Sayılı Belediye Kanunu	Atama. 1963'den İtibaren Halk Tarafından Seçilme
1984	3030 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	Seçilme
2004	5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	Seçilme
2005	5393 Sayılı Belediye Kanunu	Seçilme

SONUÇ

Türkiye Batılı anlamda bir yerel yönetim geleneğine sahip değildir. Osmanlı devletinde Tanzimat'tan önce yerel hizmetleri yerine getiren kurumlar olmasına rağmen bu kurumlar Batılı anlamda birer yerel yönetim geleneği oluşturamamıştır. Bu dönemden sonra Osmanlı devletinin katıldığı savaşlardan dolayı Batılı devletlerle yakınlaşması, kentleşmenin ortaya çıkardığı sorunlar, iç göçle birlikte kent nüfusunda artış gibi nedenlerden dolayı Tanzimat'tan önce yerel hizmetleri yerine getiren kurumların yozlaşması ve bu sorunları çözebilecek kapasite de olmamaları belediyelerin kurulmasını zorunlu hale getirmiştir. Bununla birlikte Batılı devletlerin ve Osmanlı vatandaşı olan azınlıkların belediyelerin kurulması konusunda yaptıkları baskılar da bu zorunluluğa neden olmuştur.

Osmanlı devletinin Tanzimat'ın ilanıyla girdiği reform süreci devletin yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmıştır. Merkeziyetçiliğin güçlendirilmeye çalışıldığı bir dönemde kurulan belediye örgütleri bu amaca ulaşmak için kullanılan bir araç olmuştur. Belediyenin yürütme organı olan belediye başkanının ve belediyelerin diğer organlarının merkezi yönetim tarafından atanması bu durumu kanıtlar niteliktedir. Dolayısıyla belediyeler Batılı devletlerde olduğu gibi halkın mücadelesi ve istekleri sonucunda değil, devlet tarafından Fransız idari sistemi örnek alınarak tepeden inme kurumlar olarak oluşturulmuş; halkın yönetime katılımı, demokratikleşme ve yerel özerklik gibi amaçlarla kurulmamışlardır.

Merkeze yardımcı olacak kurumlar olarak kurulan belediyelere devlet tarafından çok az mali yardım yapılmıştır. Bu durum belediyelerin hizmetleri yerine getirebilecek kadroları tahsis edememesine sebep olmuştur.

Ayrıca yerel hizmetleri yerine getiren Osmanlı klasik dönem kurumları belediye teşkilatı kurulduktan sonra da belediyelerin sorumlu olduğu bazı hizmetleri yerine getirmelerinden dolayı belediyelerle aralarında bir görev çatışması ortaya çıkmıştır. Bu durum merkezi yönetimin belediyelere yeteri kadar önem vermemesinin göstergelerindendir.

Belediyelerin organlarının oluşturulması için aranan şartlar göz önünde bulundurulduğunda da halkın yönetime katılması ve belediyenin kurulduğu kentin tamamına hizmet götürmesinin hedeflenmediği, üst sınıftan kişilerin oturduğu zengin semtlerin seçildiği gözlemlenmektedir. Yine belediye organlarının seçilmesinde istenen para miktarı da bu durumu kanıtlamaktadır. Dolayısıyla belediyelerin kentte yaşayan zengin kişileri temsil ettiği söylenebilir.

Osmanlı devletinin belediyelere bakışı ve belediye anlayışı Cumhuriyet döneminin belediye anlayışına aynı şekilde yerleşmiştir. Bu dönemde de merkezi yönetim belediyeleri merkeze yardımcı kurumlar olarak düşünmüş, belediyeler ile yetki ve kaynak paylaşımında bulunmamıştır. Ülkenin birlik ve bütünlüğünün tehlikeye gireceği korkusu ve çekincesi merkezi yönetimin böyle bir tasarrufta bulunmasına engel olmuştur. Ayrıca hem Osmanlı devletinde hem de cumhuriyet döneminden günümüze kadar devam eden hâkim yönetim anlayışı otoritenin ve kaynak paylaşımının yapılmasına izin veren bir karakterde olmamıştır. Dolayısıyla bu durum Osmanlı devletinde olduğu gibi Cumhuriyetten günümüze de belediyelerin merkeze bağımlı birer örgüt olmalarına neden olmaktadır.

Merkezi yönetimin belediyeleri kontrol ve denetim altında tutma isteğinden dolayı belediye başkanlarının merkezi yönetim tarafından atanma uygulaması Cumhuriyet döneminin başından 1963'e kadar devam etmiştir. 1963'de yapılan değişiklikle belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi uygulamasına geçilmiştir. Ancak bu durum yine de genel olarak yerel yönetimlere duyulan güvensiz yaklaşımdan dolayı belediyelerin ve belediye başkanlarının merkezi yönetimin idari vesayet denetimi altına alınmasına engel olamamıştır. Bazı dönemlerde bazen belediyeler kapatılmış bazen de belediye başkanları görevlerinden uzaklaştırılmıştır.

Türkiye'de belediye meclislerinin aldığı kararların daha hızlı ve etkin bir şekilde yerine getirilmesi için güçlü belediye başkanlığı modeli uygulanmaktadır. Ancak bu model belediye başkanının belediyelerin diğer organları üzerinde yarı idari vesayet veya iç vesayet diyebileceğimiz bir vesayet uygulamasına yol açmaktadır. Bu durum farklı siyasi görüşleri savunan kişilerin alınan kararları siyasi görüşlerine uymadığı için uygulamaya geçirmemelerine neden olabilmektedir. Dolayısıyla belediye organları arasındaki bu vesayet sisteminin kaldırılması ve sadece hukuka uygunluk denetiminin yapılması gerekmektedir.

Yine merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki idari vesayet denetiminin azaltılması gerekmektedir. Bununla birlikte belediye başkanlarının ve diğer belediye organı üyelerinin görevden uzaklaştırılmasına yol açan merkezi yönetimin idari vesayet denetiminin hafifletilmesi ve yargı süreci kesinleşmeden bu uzaklaştırma işleminin belediye işlerinin yürütülmesine engel olmayacak bir şekilde yapılması gerekir.

Demokratik, katılımcı ve özerk bir belediye kuruluşunun oluşturulması gerekmektedir. Ayrıca belediyelerin halkın denetimine açılması gerekmektedir.

Güçlü belediye başkanı modelinden vazgeçilmeli, belediye başkanının belediye meclisinin aldığı kararlar üzerindeki etkisi kaldırılmalı ve belediye meclisinin işlevleri arttırılmalıdır. Bununla birlikte belediye meclislerinin aldığı kararların kesin bir şekilde uygulanma hükmünde olup belediye başkanlarının sadece bu kararları yerine getirmekle sorumlu tutulması gerekli görülmektedir.

Diğer bir ifadeyle belediyelerin karar organı olan meclislerin yürütme organı olan belediye başkanı karşısındaki yetkisi arttırılmalı; belediye başkanının konumu meclisin yetkilerini kısıtlayamayacak ve denetleyemeyecek bir seviyeye getirilmelidir. Bu uygulama ile meclis kararları bir kişinin tasarrufuna bağlı olmayacaktır.

KAYNAKÇA

ADIGÜZEL, Nilgün, "**Cumhuriyet Döneminde Belediyecilik (1923-1938)**", (Yüksek Lisans Tezi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), Bolu 2010.

AKBULUT, Örsan Ö., "Belediye Yönetimi Reformu: Monolitik İktidar Yapısının Güçlendirilmesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.16, 7-29.

AL, Hamza, "Türk Yerel Yönetimlerinin Yeniden İnşası", **Dönüşüm Sürecindeki Türkiye, Aktörler, Alanlar, Sorunlar**, Alfa Yayınları, İstanbul 2007, 355-383.

ALADA BAYRAMOĞLU, Adalet, "Erken Cumhuriyet Döneminde Bir Modernleşme Deneyimi: 'Belediye' 'Mahalle'yi ikame Edebildi mi?", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.21, 1-15.

ALICI, Orhan Veli, "Türkiye'de Belediye Reformu Ve Yaşanan Değişiklikler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.16, 7-19.

ALTAN, Yakup, "Meclis-İ Meb'usan Zabıt Cerideleri (1293=1877) Üzerinden Türk Belediyeciliğini Anlamak", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt No.14, 293-310.

ARSLAN, Cihan, "**Türkiye'de Yerel Yönetimler ve 2004 Sonrası Yerel Yönetim Reformu**", (Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), Ankara 2009.

ATASOY, Veysel, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul 1992.

BALABAN, Osman, "Krizden Kaçış, Krize Kaçış: Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.13, 5-18.

Başakşehir Belediyesi, Terimler Sözlüğü, Yıl Yok, http://basaksehir.bel.tr/icerik/2126/terimler-sozlugu?open=0 (07.01.2017).

ALADA BAYRAMOĞLU, Adalet, "Bir Erken Büyük Şehir Yönetimi Denemesi", **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt No.43, 135-142.

BİLGİÇ, Veysel K., "Türk Yerel Yönetimlerinin Tarihi Gelişimine İlişkin Bir Değerlendirme", **Kamu Yönetimi Yazıları, Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar Ve Tartışmalar**, Nobel Yayın Dağıtım, İstanbul 2007, 100-110.

BOSTANOĞLU, Özer, "Türk Belediyeciliğinde Güncel Tarihsellik", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No.23, 75-93.

ÇAKAN, Işıl, "Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: "Merkezileşme'', **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No.39, 45-73.

ÇİÇEK, Yeter, "Geçmişten Günümüze Türkiye'de Yerel Yönetimler", **Kahramanmaraş Sütçü İmam Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt No.11, 53-64.

ÇOKER, Ziya, **Belediye Başkanları Görev Ve Yetkileri**, İlksan Matbaası, Ankara 1999.

ÇOLAK, Hikmet, "Türk Toplumunda Demokrasi Ve Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi Bağlamında 1580 Sayılı Belediye Kanunu Yasama Müzakereleri", **Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi**, Sayı.49, 33-55.

ÇUKURÇAYIR, M. Akif, **Yerel Yönetimler, Kuram Kurum ve Yeni Yaklaşımlar**, Çizgi Kitapevi Yayınları, Konya 2011.

DORU, Serkan, "1923-2000 Döneminde Türk Yerel Yönetimleri Üzerine Gerçekleştirilen Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesi", **Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi**, Cilt No.7, 123-132.

DÖNMEZ, Zuhal, "3030 Sayılı Kanuna Tabi Belediyelerin İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.2, 47-53.

ERDOĞDU, İbrahim, "Osmanlı İktisadi Düzeninde İhtisab Müessesesi Ve Muhtesiblik Üzerine Bir Deneme", **Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi**, Sayı.11, 123-145.

ERENÇİN, Arif, "Belediye Görevleri Üzerine Bir İnceleme", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.15, 17-29.

ERTAN, Birol, "Yerel Yönetim Kavramı", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.11, 22-30.

ERYILMAZ, Bilal, "Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.11, 6-21.

ERYILMAZ, Bilal, **Kamu Yönetimi, Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar**, Umuttepe Yayınları, Kocaeli 2016.

GÖRMEZ, Kemal, "Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı.4, 81-88.

GÖRMEZ, Kemal, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara 1997.

GÖYMEN, Korel, **Türkiye'de Kent Yönetimi**, Boyut Yayıncılık, İstanbul 1997.

GÖYMEN, Korel, "Türkiye'de Yerel Yönetimler Ve Yönetişim", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.9, 3-13.

GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku: Cilt 1**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2003.

GÜLER, Birgül Ayman, **Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, İmge Kitabevi, Ankara 2013.

GÜLER, Birgül Ayman, "Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.10, 7-12.

Güneydoğu Anadolu Bölgesi Belediyeler Birliği, "**Yerel Yönetimlerde Kadın Ve Kayyum Raporu**", Diyarbakır 2016.

Güneydoğu Anadolu Bölgesi Belediyeler Birliği, "**Yerel Yönetimler ve Kayyum Raporu Yasal Çerçeve ve Pratik Sürecin Analizi**", Diyarbakır 2016.

Haber Erciş, "Erciş Belediyesi'de Olmak Üzere 28 Belediyeye Kayyum Atandı", 11 Eylül 2016.

HEPER, Metin, **Türkiye'de Devlet Geleneği**, Çeviren (çev.),Nalan SOYARIK, Doğubatı Yayınları, Yer Yok. 2010.

İMC TV, "Üç KHK Daha: Belediyelere Kayyum Atanabilecek", 2016, http://imc-tv.net/uc-khk-daha-belediyelere-kayyum-atanabilecek/ (21.12.2016).

İZCİ Ferit, Menaf TURAN, "Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi Ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt No.18, 117-152.

JÜRCHER, Eric Jan, **Modernleşen Türkiye'nin Tarihi**, İletişim Yayınları, İstanbul 2012.

KAVRUK, Hikmet, Turgut TATAR, "Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılmaları Ve Başkanlıklarının Yargı Kararı İle Sona Erdirilmesi", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt No.59, 631-690.

KAZANCI, Metin, "Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No.16, 36-51.

KAZICI, Ziya, **Osmanlıda Yerel Yönetim**, Kayıhan Yayınları, İstanbul 2014.

KELEŞ, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul 2009.

KESER, Ahmet, Yunus GÖKMEN, "Büyükşehir Belediyeleri Kuruluş Sürecinin Analizi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.21, 17-42.

KIRIŞIK, Fatih, Özcan SEZER, "Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.15, 5-30.

KOÇAK, Süleyman Yaman, Ali EKŞİ, "Katılımcılık Ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye'de Yerel Yönetimler", **Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı.21, 295-307.

KÖSECİK, Muhammet, Hüseyin ÖZGÜR, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yerel Yönetişime Doğru Değişimi Ve Dönüşümü", **5. Kamu Yönetimi Sempozyumu, Türk Kamu Yönetiminin Yapısal Ve İşlevsel Sorunları**, Dizgi Ofset, Konya 2010, 39-59.

NADAROĞLU, Halil, **Mahalli İdareler**, İ.İ.T.İ.A. Ekonomi Fakültesi Yayınları, Yer Yok. 1978.

NOHUTÇU, Ahmet, **Kamu Yönetimi**, Savaş Yayınevi, Ankara 2009.

OKTAY, Tarkan, **Osmanlıda Büyükşehir Belediye Yönetimi**, İstanbul Şehremaneti, Yeditepe Yayınevi, İstanbul 2011.

ORTAYLI, İlber, **Osmanlı da Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul 2008.

ORTAYLI, İlber, "Osmanlı Kadı'sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No.9, 95-107.

ORTAYLI, İlber, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 – 1880)**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 2011.

ORTAYLI, İlber, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yayınları, İstanbul 1985.

ÖKMEN, Mustafa, Bekir PARLAK, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler-İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat**, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa 2008.

ÖKMEN, Mustafa, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri Ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme", **Celal Bayar Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt No.10, 117-139.

ÖNER, Erdoğan, **İstanbul Şehremaneti (Belediyesi)'nin Kuruluşu ve 1917 Yılı Bütçesi**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2008/386, Ankara 2008.

ÖZÇELİK, Yusuf, "Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi.** 2014, Sayı.19, 1117-1142, http://www.taa.gov.tr/yayin/kategori/turkiye-adalet-akademisi-dergisi/ (08.12.2016).

ÖZKAN, Asaf, "Dersaadet'ten Vilayet'e Geçiş Sürecinde İstanbul Cemiyet-İ Umumiye-İ Belediye Seçimleri (1922-1923)", **Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi**, Sayı.55, 243-276.

ÖZTEKİN, Ali, **Yönetim Bilimi**, Siyasal Kitapevi, Ankara 2005.

PARLAK, Bekir, Zahid SOBACI, **Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi, Ulusal ve Küresel Perspektifler**, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa 2010.

SAKAL, Mustafa, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu: Tarihsel Perspektiften Bir Değerlendirme", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt No.5, 119-140.

SARIOĞLU, Fatih, "Türkiye'de Yerel Yönetim Reformları Üzerine Ekonomik Bir Yaklaşım", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.16, 21-37.

SENCER, Muzaffer, "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal Ve Yönetsel Gelişmeler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No.17, 46-71.

SENCER, Muzaffer, "Son Düzenlemelere Göre Türkiye'de Taşra Yönetimi Ve Yerel Yönetimler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No.18, 24-45.

SERTESEN, Selçuk, "Yerel Yönetim Reformu Kapsamında Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği Nasıl Tartışılmalı", **Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı.** 2011, N201152, 1-7, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1329840441-

3.Yerel_Yonetim_Reformu_Kapsaminda_Yerel_Yonetimlerin_Idari_Ozerkligi_Nasil_Tartisilmali.pdf (07.01.2017).

SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu, Yerel Yönetim Metinleri**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul 2010.

ŞAHİN, Yusuf, **Yerel Yönetimler**, Ekin Yayınevi, Bursa 2015.

ŞENGÜL, Ramazan, **Yerel Yönetimler**, Umuttepe Yayınları, Kocaeli 2011.

ŞİNİK, Bilal, Aslı YILMAZ UÇAR, Esra DİK, "1924 Ve 1926 Tarihli Belediye Kanunu Layihaları: Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Kurucu Adımları", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.25, 1-27.

SOBACI, M. Zahid, "Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.14, 31-50.

TEKELİ, İlhan, **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 2009.

TEKELİ, İlhan, "Yerel Yönetimlerde Demokrasi Ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No.16, 3-22.

TEKELİ, İlhan, Yiğit GÜLÖKSÜZ, "Belediye Sorunları", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No.9, 3-25.

TOKSÖZ, Fikret, Ali Ercan ÖZGÜR, Öykü ULUÇAY, Levent KOÇ, Gülay ATAR ve Nilüfer AKALIN, **Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye Ve Fransa-İspanya-İtalya-Polonya-Çek Cumhuriyeti**, Tesev Yayınları, İstanbul 2009.

TOKSÖZ, Fikret, "Yerel Demokrasi Sorunsalı Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi Giriş", **Yerel Demokrasi Sorunsalı Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi**, İstanbul 2015.

TOPRAK, Zerrin, "Türkiye'nin İdari Yapılanmasında Yerel Yönetimler ve Felsefesi", **Güncel Sorunlar Işığında, Türkiye'de Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Ankara 21-22 Şubat 2013, 1-20.

TOPRAK, Zerrin, **Yerel Yönetimler**, Siyasal Kitapevi, Ankara 2014.

TORTOP, Nuri, Burhan AYKAÇ, Hüseyin YAYMAN, Akif ÖZER, **Mahalli İdareler**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2008.

TUFAN EMİNİ, Filiz, "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç Ve Dış Dinamikleri", **Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim Ve Ekonomi Dergisi**, Cilt No.16, 31-48.

TURAL, Erkan, "Bir Belge: Osmanlı Kenti, Romanov-Osmanlı Belediyeciliği ve 1868 Nizamnamesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.12, 95-116.

Türk Dil Kurumu, Büyük Türkçe Sözlük, 2016, http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5870de97b47788.23715863 (07.01.2017).

TÜRKOĞLU, İrfan, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2009/389, Ankara 2009.

T24, "Her 5 DBP'li belediyeden 2'sine kayyım atandı", 16 Aralık 2016.

ULUSOY, Ahmet, Tekin AKDEMİR, **Mahalli İdareler**, Teori-Uygulama-Maliye, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2014.

URHAN, Vahide Feyza, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması", **Sayıştay Dergisi**, Sayı.70, 85-102.

ÜNAL, Feyzullah, "Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal Ve Yapısal Dönüşümü", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı.30, 241-248.

YALÇINDAĞ, Selçuk, "Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No.3, 20-57.

YILDIRIM, Uğur, Zehra GÜL, Soner AKIN, "İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler", **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt No.10, 205-229.

YILMAZ UÇAR, Aslı, "Şehremini: Müntehab mı? Mansub mu? Erken Cumhuriyet Döneminde Merkeziyet Sorunu", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt No.25, 95-117.

Yolculuk Gazete, "DBP'li 46 Belediyeye Kayyum Atandı, 64 Belediye Eş Başkanı Ve 3 Bin 51 Parti Üyesi Tutuklu", 21 Aralık 2016.

YÖRÜKOĞLU, Fuat, "Türk belediyeciliğinin gelişim süreci", **Mevzuat Dergisi.**2009, Sayı.135, Sayfa Aralığı Yok, https://www.mevzuatdergisi.com/ (12.11.2016).

Yurt Gazetesi, "İçişleri Bakanlığı 28 belediyeye kayyum atadı", 11 Eylül 2016.

ZENGİN, Ozan, "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi", **Ankara barosu dergisi**, Sayı.2, 91-116.

674 Sayılı Olağanüstü Hal kapsamında Bazı düzenlemeler yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

1580 Sayılı Belediye Kanunu.

3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.

5393 Sayılı Belediye Kanunu.

5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.