



Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi/Journal of Atatürk Yolu, 73 (2023), s. 190-203.

Geliş/Received: 12.07.2023

Kabul/Accepted: 15.10.2023

DOI: 10.46955/ankuayd.1326674

(Araştırma Makalesi/Research Article)

## TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NİN İLK BELEDİYELER KONGRESİ (24-28 EKİM 1935)

### THE FIRST MUNICIPAL CONGRESS OF THE REPUBLIC OF TÜRKİYE (24-28 OCTOBER 1935)

SONGÜL GÜNEŞ\*

#### ÖZ

Cumhuriyetin ilanından 1930 yılına kadar yerel yönetimler alanındaki mevzuat ve kurumsal yapılanma Osmanlı Devleti'nden devralınan şekliyle yürürlükte kalmıştır. 1930 yılında uygulamaya konulan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile şehirlerin imar ve ihyası için geniş yetkiler ve yerel yönetimlere tanınan birçok hak ve görevlerle yeni bir safhaya geçilmiştir. Erken Cumhuriyet döneminde belediye alanındaki yapılan önemli faaliyetlerden biri de Belediyeler Kongresi'dir. 1935 yılının 24-28 Ekim tarihleri arasında gerçekleştirilen kongre, bir ilkti. Kongre, bütçesi 20.000 ve üzeri olan tüm belediyelerin başkan düzeyinde temsiliyle Ankara'da gerçekleştirilmiştir. Dönemin İçişleri Bakanı Şükrü Kaya'nın öncülüğünde toplanan Belediyeler Kongresi'nde, belediyelerin faaliyetlerinde esasları belirlemek ve gelişimlerini sağlamak amacıyla, "imar", "hayat pahalılığı" ve "gelirler" başlıkları altında belediye başkanlarından oluşan komisyonlar teşkil edilmiştir. Komisyonlar, yürütülen müzakereler ve kolektif çalışmayla kongreye birer rapor sunmuş, tüm kentler için uygulanacak tavsiye niteliğinde görüş bildirmişlerdir. Komisyonların çalışmalarında Cumhuriyet döneminin belediye alanındaki gelişimine dair ele alınan başlıklar, dönemin önceliklerini göstermesi bakımından önem arz etmektedir. Bu çalışmada, akademik araştırmalar, dönemin süreli yayınları ve resmi beyanlar dikkate alınarak Cumhuriyet tarihinde ilk kez icra edilen kongre ve Türk belediye alanındaki konumu incelenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Belediye alanı, Belediyeler Kongresi, Cumhuriyet, Kentleşme, Şükrü Kaya.

#### ABSTRACT

From the proclamation of the Republic until 1930, the legislation and institutional structure in the field of local governments remained in force as taken over from the Ottoman Empire. With the Municipality Law No. 1580, which was put into effect in 1930, a new phase started with broad authority and many rights and duties granted to local governments for the development and restoration of cities. One of the important activities in the field of municipality in the Early Republican Period is the Congress of Municipalities. The congress, which was held between 24-28 October 1935, was a first. The congress was held in Ankara with the mayoral representation of all municipalities with a budget of 20,000 or more. In the Municipalities Congress convened under the leadership of Şükrü Kaya, the Minister of Interior at the time, commissions consisting of mayors were formed under the "headings of zoning", "cost of living" and "incomes" in order to determine the principles in the activities of the municipalities and to ensure their development. The commissions presented a report to the congress with the negotiations and collective work, and gave an advisory opinion to be implemented for all cities. In the work of the commissions, the titles on the development of municipalism in the Republic period are important in terms of showing the priorities of the period. In this study, its position in the context of congress and Turkish municipality, which was held for the first time in the history of the Republic, was examined by taking into account academic research, periodicals of the period and official statements.

**Keywords:** Municipality, Municipal Congress, Republic, Urbanization, Şükrü Kaya.

\* Doktora Öğrencisi, İstanbul Medeniyet Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı, songullgn@gmail.com, ORCID: 0000-0002-6726-6802.

## Extended Abstract

The modernization movement that began in the late Ottoman Empire brought about transformations in various fields, including local administrative institutions. This movement gained momentum following the declaration of the Republic. The Istanbul Municipality Law came into effect in 1877 and was revised in 1913, remaining in force until 1930. After the Turkish War of Independence, the infrastructure and urban development needs of war-torn cities were paramount, marking a period focused on the development of Anatolian cities. The 1580 Municipality Law, an initiative of the Republican administration aimed at reforming municipal governance, consisted of 9 chapters and 165 articles. After deliberation in the Grand National Assembly of Turkey (GNAT), it was officially adopted on April 3, 1930, and came into effect on September 1, 1930.

During a period marked by the deep impact of the global economic crisis, financial constraints were one of the major problems faced by both local and central authorities. In 1933, the government established the Municipalities Bank to address the financing issues of local governments. In 1935, under the leadership of Interior Minister Şükrü Kaya, who played a key role in drafting the 1580 Municipality Law, it was decided to hold a congress to discuss the issues of Turkish municipalities and propose solutions. A circular issued on July 17, 1935, announced that the congress would take place in the capital city, Ankara, from October 24 to 27, 1935, with representation from municipalities whose budgets exceeded 20,000 Turkish lira. As of 1934, there were 121 municipalities with budgets exceeding 20,000 lira in Türkiye. However, 128 municipalities, including 53 provincial municipalities, were invited to the congress. The first meeting took place on October 24, Thursday, with the participation of 117 delegates who had arrived in Ankara. During the first meeting, Prime Minister İsmet İnönü was elected as the chairman of the congress, while Recep Peker, the General Secretary of the Republican People's Party, and Cemal Tunca, a Member of Parliament from Antalya, were elected as vice-chairmen. The congress aimed to conduct three days of work, during which municipal mayors divided into committees at the Ministry of Interior's Provincial House to form working groups and prepare reports on "urban planning," "cost of living," and "revenues."

The Urban Planning Committee's report emphasized that urban planning until that time had often consisted of inadequate or unplanned efforts such as city lighting, sewage systems, water supply, roads, and school construction. It also stressed the need to curb uncontrolled urban expansion, which was hindered by the insufficient financial resources of municipalities. To address this, the report listed five main demands for city planning: determining the size of the area to be planned, the quantity and quality of work to be done in that area, the procurement of necessary technical requirements and tools, securing financial resources, and various proposals. Local administrations were primarily responsible for organizing markets and bazaars, which facilitated the distribution and transportation of essential goods. The Cost of Living Committee's report included requests such as toll collection on roads, revising the scale of the weighing tax, charging fees for rural guards, and fees for services related to local governance. The Revenues Committee identified 20 sources of taxation and income. Due to the severe financial difficulties faced by municipalities, the report from the Revenues Committee contained the most extensive and demanding proposals in the congress. During a period when the administration clashed with the endowments authority, this situation created both financial and urban planning problems. Therefore, both the Revenues and Urban Planning Committees raised the same issue in their reports. In addition to the group work, two experts gave lectures on urban planning during the congress.

Gerhard Kessler, a Sociology Professor at İstanbul University, delivered a lecture on "Primary Duties in Municipalities," followed by Professor Julius Hirseh, an Ordinary Professor of Public Health at İstanbul University, who spoke about "Some Health Issues Concerning Municipalities." Furthermore, a city tour in Ankara, which was being developed as an exemplary city under the Republican administration, was organized for the municipal mayors. The continuity of the congress, originally planned for 1937, could not be achieved. However, in the wake of Mustafa Kemal Atatürk's passing and the end of World War II, the Turkish Municipalities Association was established in this context, with the aim of safeguarding the rights and interests of Turkish municipalities. On July 17, 1945, the Turkish Municipalities Association was founded. This organization continues its activities today under the name "Turkish Municipalities Union" and regularly holds congresses as the umbrella organization for Turkish municipalities.

## Giriş

Osmanlı Devleti'nde yerel yönetimlerin idaresi kadı, muhtesip, mimarbaşı ve imam gibi birçok paydaş tarafından icra edilmekteydi. Ancak bu paydaşlar arasında kadı hiyerarşik olarak en üst idari pozisyona sahipti.<sup>1</sup> Modern anlamda yerel yönetim kurumları Tanzimat devrinde teşkil edilmiştir. 19. yüzyılın ikinci yarısında başkent İstanbul başta olmak üzere taşrada belediye kurumları tesis edilmeye başlandı. Kırım Savaşı'nın ardından Batılı ülkelerle yoğun etkileşim, modern alt ve üst yapı hizmetlerinin yokluğunu belirgin hale getirdi ve modern belediye hizmetlerine olan talep ve çözüm arayışları hızlandı.<sup>2</sup> Öte yandan Osmanlı liman kentlerinin ticari münasebetleri sebebiyle kentlerde karantina ve konaklama tesislerinin yokluğu da kentsel hizmetlerin eksikliğini ortaya çıkaran bir başka etmendi.<sup>3</sup> 1877 yılında Dersaadet Belediye Kanunu yürürlüğe girdi.<sup>4</sup> Kanun, 1913 yılında revize edildi ve 1930 yılına kadar geçerliliğini korudu.<sup>5</sup>

Cumhuriyet dönemi Türk belediyeçiliğinin temelini oluşturan ve 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye; *beldenin ve belediye sakinlerinin mahallî mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmî bir şahsiyettir.*<sup>6</sup> Lozan Barış Antlaşması'nın imzalanmasının ardından Türkiye topraklarında 389 belediye vardı. Bu belediyelerin 20'sinde düzenli içme suyu, 4'ünde elektrik tesisatı, 17'sinde mezbaha, 7'sinde spor sahaları, 29'unda park ve bahçeler, 90'ında düzenli pazar alanı mevcuttu.<sup>7</sup> Bu tablo, ülkenin yerel yönetimler anlamında yapılacak modernizasyonun ve iyileştirmelerin gerekliliğini gözler önüne sermektedir. Birinci Dünya Savaşı sonrasında Anadolu şehirlerinin işgal ve tahrip edilmesi; iktisadi, sosyal ve kültürel alanda artan ihtiyaçlara karşın şehirciliğe dair pek çok önemli yatırımın gecikmesine, birçoğunun da yapılamamasına sebep olmuştur. Cumhuriyet idaresi ise şehirleri Batılı standartlarda bir görünüme kavuşturma amacı güdüyordu.<sup>8</sup>

Cumhuriyetin ilanından sonra toplanan ikinci meclis, 1924 yılında belediyelere ilişkin birçok kanunu yürürlüğe koydu. Bunlardan ilki, 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimler Kanunu'dur. Bu kanun, savaş yılları boyunca gelirleri azalan belediyeler için gelir kaynağı sağlanması amacını taşımaktaydı. Bir diğer önemli düzenleme de 486 Sayılı Umur-u Belediyeye Müteallik Ahkam-ı Cezaiye Kanunu'dur. Bu kanunla belediyelere ceza yetkisi tanınarak esnaf üzerindeki kontrolünü artırması hedeflenmiştir. Beledi nitelikteki suçlar tanımlanmasının yer aldığı 1 Mart 1926 tarihli 765 Sayılı Türk Ceza Kanunu da belediyelerin gücünü arttıran bir başka düzenleme olmuştur. 1926 yılında çıkarılan 831 Sayılı Sular Kanunu, şehir sularının temini ve kamulaştırma hakkını belediyelere tanıırken, aynı yıl 743 Sayılı Türk Medeni Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle, vakıfların gücü azaltılmış ve nikah kıyma işlemi başta olmak üzere pek çok yetkiyle belediyeler güçlendirilmiştir.<sup>9</sup> 31 Mayıs 1926'da yürürlüğe giren Kazanç Vergisine Munzam Vilayat idare-i Hususiyeleri ve Belediyeler Hisseleri Hakkında Kanun ile de belediyelere ek bir gelir kalemi oluşturulmuştur.<sup>10</sup>

Ülkede, yerel yönetimlerin ihtiyaç duyduğu mevzuat ve yasal altyapının oluşturulması için Cumhuriyetin ilanından 1930 yılına kadar geçen sürede beledi faaliyetlere ivme kazandırılması adına yapılan düzenlemeler, Osmanlı Devleti'nden miras kalan belediyeçilik mevzuatına eklenme mahiyetindeydi. 1930 yılı ise Cumhuriyet idaresinin kendi belediyeçilik anlayışını oturtması bakımından bir dönüm noktasıdır.<sup>11</sup> 1929 yılında giren Vilayet İdaresi Kanunu, bir yıl sonra yasalacak olan belediye kanunu ile yerel yönetimlerin dönüşümünü sağlayan önemli gelişmelerden biridir.<sup>12</sup> 1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile 1933 yılında yürürlüğe giren 2290 sayılı Yapı Yollar Kanunu ve 2031 sayılı Belediyeler Bankası Kanunu, Erken Cumhuriyet döneminde şehirciliğin gelişimine dair ortaya konulan önemli

<sup>1</sup> Tarkan Oktay, *Osmanlı'da Büyükşehir Belediye Yönetimi: İstanbul Şehremaneti*, İstanbul: Yeditepe Yayınları, 2011, 3.

<sup>2</sup> İlber Ortaylı, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, Ankara: Türk Tarih Kurumu, 2018, 46.

<sup>3</sup> Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, Ankara: Türk Tarih Kurumu, 2013, 273.

<sup>4</sup> Zafer Toprak, "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Şehremaneti" *Türk Belediyeçiliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyumu Bildiri ve Tartışmalar*, Ankara: Metropol İmar A.Ş. 1991, 76.

<sup>5</sup> Siddık Tümerkan, *Türkiye'de Belediyeler*, İstanbul: R. Zellik Basımevi, 54.

<sup>6</sup> *Resmî Gazete*, 14 Nisan 1930, S. 1471.

<sup>7</sup> İlhan Tekeli, *Cumhuriyetin Belediyeçilik Öyküsü (1923-1990)*, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009, 35.

<sup>8</sup> Alim Arlı, "Cumhuriyet Dönemi'nde Türkiye'de Şehirleşme ve Gecekondu Araştırmaları", *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi*, 6 (2005), 292.

<sup>9</sup> Tekeli, *Belediyeçilik*, 37-41.

<sup>10</sup> Siddık Tümerkan, *Belediyeler*, 75.

<sup>11</sup> Nuray Ertürk Keskin, "1930: Muhalefet ve Belediyeler Yılı", *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, Ed. Birgül Ayman Güler, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 2007.

<sup>12</sup> Nizam Önen ve Cenk Reyhan, *Mülkten Ülkeye: Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)*, İstanbul: İletişim Yayınları, 2011, 535.

düzenlemelerdir.<sup>13</sup> 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle belediyelere görev ve yetki bakımından pek çok hak tanımıştı. Ancak kanun demokrasi ve anayasanın eşitlik ilkesine aykırı bir yapıya sahipti. 1 Eylül 1930 tarihinde yürürlüğe giren kanun, 9 fasıl ve 165 maddeden oluşmaktaydı. Kanunun 8. faslı İstanbul ilinin yerel idaresine ilişkin çerçeveyi belirlemekte, 94., 95. ve 96. maddelerinde ise sadece Ankara ve İstanbul'da geçerli yasal düzenlemeler içermekteydi.<sup>14</sup>

## 1. Belediyeler Kongresi

1935 yılına gelindiğinde şehirlerin gelişimi ve çağın ihtiyaçları doğrultusunda ilerlemelerini sağlamak amacıyla ilk kez bir belediyeler kongresi düzenlenmesi kararlaştırılmıştır. Kongre, Ahmet Ağaoğlu'nun ifadesine göre Bakan Şükrü Kaya'nın fikrinden hareketle ortaya çıkmıştı.<sup>15</sup> Mustafa Kemal Atatürk'ün cumhurbaşkanlığı döneminde uzun yıllar içişleri bakanlığı yapmış olan Şükrü Kaya<sup>16</sup>, yerel idarenin temel düzenlemelerinde de önemli kararların alınmasında ve icrasında kilit bir rol üstlenmiştir. Kaya, 17 Temmuz 1935 tarihinde tüm vilayetlere gönderdiği bir genelge ile Türkiye Cumhuriyeti'nin 520 belediyesinin tamamının katılımı arzu edildiyse de bazı belediyelerin teşkilatlarının yetersiz oluşu sebebiyle yıllık bütçesi 20.000 lira ve üzeri olan belediyelerin katılacağı bir kongre düzenleneceğini duyurmuştu.<sup>17</sup> Katılım sağlayacak tüm belediyelerin başkan düzeyinde temsil edilmesi ise önemli bir husustur. "Birinci Türk Uraylar Kurultayı"<sup>18</sup> olarak adlandırılan kongrenin düzenlenme tarihi 24-27 Ekim 1935 tarihinin belirlendiği ifade edilmiştir. Bu tarihin seçilmesindeki gerekçe, 20 Ekim 1935 tarihinde ülke çapında nüfus sayımının yapılmış olacağı ve arzu eden belediye başkanlarına 29 Ekim Cumhuriyet Bayramı kutlamalarını Ankara'da izleme fırsatı vermektir.

Falih Rıfki Atay ise *Ulus* gazetesinde Belediyeler Kongresi münasebetiyle kaleme aldığı başyazısında, "Belediyelerden az olan geliri maaş ve ücretlere, verimsiz hizmetlere mümkün olduğu kadar az yedirerek, en büyük payı bayındırlığa ayırabilmek için bütün belediyeciler azim ve kararlı çalışmaları" hususunu dile getirerek yerel yönetimlerden kamuoyunun beklentisini ifade ediyordu.<sup>19</sup>

Kongre ile ilgili dikkat çeken bir nokta ise Cumhurbaşkanı Atatürk'ün söz konusu tarihlerde Ankara'da bulunmasına karşın Belediyeler Kongresi'ne iştirak etmemesidir.<sup>20</sup> Atatürk, TBMM'nin 1935 yılı açış konuşmasında ise kongreye ilişkin şu açıklamayı yapmıştır: "Türk ülkesi için köylere varıncaya kadar küçük büyük bütün şehirlerimizin birer genlik ve bayındırlık görevi olması önde tuttuğumuz amaçlardandır. Türk'e ev bark olan her yer sağlığın, temizliğin, güzelliğin, modern kültürün örneği olacaktır. Devlet kurumları yanında, doğrudan doğruya bu işlerle ilgili olan urayların bu görüş ve düşünüşle çalışmalarını istiyorum. Urayların devlet merkezinde toplanışı bu işin sonucu değil başlangıcıdır."<sup>21</sup>

Cumhurbaşkanı, kongrenin bir dönüm noktası olduğuna işaret ediyordu. Beledi faaliyetlere dair yapılacak olan kongre, köylerden şehir merkezlerine varıncaya dek yapılması gerekenlerin görüşüleceği önemli bir platform misyonuna sahipti.

<sup>13</sup> Tekeli, *Belediyecilik*, 50.

<sup>14</sup> *Resmî Gazete*, 14 Nisan 1930, S. 1471. Kanunun 8. Faslı; "İstanbul'da Vilayet ve Belediyenin Birleşmesi" başlığını taşımaktadır. 94. 95. ve 96. maddeler ise İstanbul ve Ankara belediye idari kadrosunun İçişleri Bakanı'nın onayıyla atanması usulüne yönelik düzenlemelerdir.

<sup>15</sup> Ahmet Ağaoğlu, "Uraylar Kongresi", *Belediyeler Dergisi*, 6 (1935), 10.

<sup>16</sup> Şükrü Kaya, 1883 yılında İstanköy (Kos) adasında doğdu. İlköğretimini sırasıyla İstanköy, Midilli ve İstanbul'da tamamladı. II. Meşrutiyet idaresi tarafından hukuk eğitimi almak üzere Paris'e gönderildi. Birinci Lozan Konferansı'nda danışman olarak görev aldığı sırada İzmir Belediye Başkanlığı'na seçildi. 1923 yılında yapılan II. TBMM seçimlerinde Muğla Milletvekili oldu. 1924'te Tarım Bakanlığı, 1925'te Dışişleri Bakanlığı yaptı. 1927-1938 yılları arasında İçişleri Bakanı olan Kaya, parti-devlet bütünleşmesi kapsamında 1936-1938 yılları arasında İçişleri Bakanlığı ve CHP Genel Sekreterliği görevlerini bir arada yürüttü. 1959 yılında İstanbul'da vefat etti. Yakup Kaya, *Bir Devlet ve Siyaset Adamı Şükrü Kaya*, Doktora Tezi, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2012, 3-7.

<sup>17</sup> "Uraylar Kurultayı", *Belediyeler Dergisi*, 4-5, (1935), 8-9; Şükrü Kaya, "Genelge", *Belediyeler Dergisi*, Özel Sayı (1936), 9; "Belediyeler Kongresi", *Akşam*, 22 Teşrin-i Evvel 1935, 2.

<sup>18</sup> Uray kelimesi, Erken Cumhuriyet yıllarında dile sadeleştirme hareketi kapsamında belediye kelimesinin karşılığı olarak kullanılmıştır. Bkz. Türk Dil Kurumu, *Türkçeden Osmanlıcaya Cep Kılavuzu*, İstanbul: Devlet Basımevi, 1935, 264.

<sup>19</sup> "Uraylar Kurultayı", *Ulus*, 27 Teşrin-i Evvel 1935, 1-2.

<sup>20</sup> "Atatürk, 1927 Cumhuriyet Halk Fırkası Büyük Kongresi ve Nutuk'u okuyuşunun ardından günlük siyasetten giderek uzaklaştı. 1928 Harf Devrimi başlangıç olmak üzere kültür sorunlarına eğildi. 1928 sonrası iç siyaseti ve yönetimi büyük ölçüde İsmet İnönü'ye bıraktı. Orduyu Fevzi Çakmak'a teslim etmişti. 1932 yılından itibaren, Avrupa'daki genel gidişat doğrultusunda, kendisine "şef" denmesine karşın hiçbir zaman ülkeyi tek başına yönetmedi. Atatürk bundan böyle karizmatik kimliğiyle günlük siyasetin üzerindeydi." Zafer Toprak, *Atatürk: Kurucu Felsefenin Evrimi*, İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları, 2019, 6.

<sup>21</sup> "Kamutay'ın Beşinci Devresi" *Belediyeler Dergisi*, 6 (1935), 2-3; Kamutay kelimesi TBMM için kullanılmıştır. Bkz. Türk Dil Kurumu, *Cep Kılavuzu*, 177.

### 1.1. Kongrenin açılışı ve programı

Belediyeler Kongresi'nin 24 Ekim Perşembe günü öğleden evvel saat 10.30'da Ankara Halkevi binasında başlatılması planlandı.<sup>22</sup>

Kongrenin ana başlıkları ise şu şekilde belirlenmişti:

- 1- Şehirlerin bayındırlık faaliyetleri:
- 2- Hayat pahalılığı ile mücadele.
- 3- Belediye gelirleri ve bütçe sarf usulleri ve belediyelerin kat'i hesaplarının yapılma şekli ve tasdik usulleri hakkında etütler.

Bu dönemde Türkiye'de, 1934 yılı itibarıyla bütçesi 20 bin lira ve üzeri olan 121 belediye mevcuttu.<sup>23</sup> Ancak kongreye çağırılan belediye sayısı, 53'ü il belediyesi olmak üzere 128 adetti.<sup>24</sup> 24 Ekim Perşembe günü, Ankara'ya ulaşan 117 delegenin katılımıyla ilk toplantı gerçekleştirildi.

İlk gün, açış söylevinin ardından kongre birleşimleri için bir başkan, üç asbaşkan ve iki sekreter seçilecektir. Bakan Şükrü Kaya'nın açış söylevinin ardından verilen takrirlerle kongrenin başkanlığına Başbakan İsmet İnönü, ikinci başkanlıklara da Cumhuriyet Halk Fırkası Genel Sekreteri Recep Peker ve Antalya Milletvekili Cemal Tunca seçilmişlerdir.<sup>25</sup> Asbaşkanlıklara ise Ankara Valisi ve Belediye Başkanı Nevzat Tandoğan, İstanbul Valisi ve Belediye Başkanı Muhittin Üstündağ ve İzmir Belediye Başkanı Behçet Salih Uz seçilmişlerdir. Sekreterliklere de Bursa ve İzmit belediye başkanları seçildiler.<sup>26</sup> Başbakan İsmet İnönü, başkanlardan belediyelerin gelirleri hakkında izahat aldı.<sup>27</sup> Kongrenin açış söylevinde ise İçişleri Bakanı Şükrü Kaya, belediye başkanlarına hitaben dünyada ilk şehrin Türkler tarafından kurulmuş olmasına karşın Türk şehirlerinin temel hizmetleri dahi yerine getirmekten mahrum bir halde bulunmasına işaret ediyor ve Atatürk'ün istediği biçimde şehirler için gerekli tedbirlerin alınmasını istiyordu:

"Sayın arkadaşlar;

Yüksek huzurunuzla ve izninizle Türkiye Urayları ilk kurultayını açıyorum. Dünyada ilk şehir ve ilk medeniyet Türkler tarafından kuruldu. Fakat bugün Türk şehirleri bakıma muhtaçtır. Rasyonel bir şehir kurabilmek için evvela bir plan lazımdır. Bugün 519 belediyemizin hiçbirinin tam bir planı yoktur. Bu 519 belediyemizin hiçbirinde ilim dairesinde şehrin ihtiyacını ve sihi ihtiyaçlarını tatmin edecek bir su teşkilatı ve şebekesi yoktur. Belediyelerimiz hala halkımızın en başlı zaruri gıdası olan ekmeğin, etin narhını esaslı bir karara bağlamış değillerdir. Biz belediyeleri bu kadar yoksul gördükse gösterdikse onların terakki tempolarını ideallerimizin revşine (yoluna) uyduramadığımız içindir. Arkadaşlar! Şehirlerimiz, bulunan ve bulacağınız tedbirlerle Atatürk'ün istediği tipte medeni şehirler olacaktır."<sup>28</sup>

Kaya'nın ardından Başbakan İsmet İnönü kürsüye gelerek belediye başkanlarına bir konuşma yapmıştır.<sup>29</sup> Kongrenin toplandığı 1935 yılının Ekim ayında Türkiye'nin gündemi Cumhurbaşkanı Atatürk'e yapılan suikast girişimi idi. Bu minvalde tüm şehir meydanlarında büyük gösteriler düzenlenmiş ve kalabalıklar suikast girişimini lanetlemişlerdir.<sup>30</sup> Kongrenin ilk toplantısında Atatürk'e suikast girişimine dair bir telin telgrafı yazılması kararlaştırılmıştır. Kongre Başkanı ve Başbakan İsmet İnönü tarafından sunulan telgrafta;<sup>31</sup> *"Büyük Atatürk'e, Bugün Ankara'da Halkevi'nde toplanan Türk Belediyeleri Birinci Kurultayı, yüksek ve eşsiz varlığınıza*

<sup>22</sup> "Belediye Kongresi Açılıyor", *Akşam*, 23 Teşrin-i Evvel 1935, 2; "Belediye Kongresi", *Cumhuriyet*, 24 Teşrin-i Evvel 1935, 3; "Uraylar Kurultayı Bugün Açılıyor", *Ulus*, 24 Teşrin-i Evvel 1935, 1-3.

<sup>23</sup> "Uraylar Kurultayına Şarbayları Gelecek olan Uraylar", *Belediyeler Dergisi*, Eylül-Teşrin-i Evvel 4-5 (1935), 10; "Şarbay" kelimesi "belediye başkanı"na karşılık gelmekteydi. Bkz. Türk Dil Kurumu, *Cep Kılavuzu*, 269.

<sup>24</sup> "Uraylar Kurultayına Çağırılan Uraylar", *Belediyeler Dergisi*, Özel Sayı (1936), 9.

<sup>25</sup> "Belediyeler kongresi Dün Toplandı", *Akşam*, 25 Teşrin-i Evvel 1935, 2; "Belediyeler Kongresi", *Cumhuriyet*, 25 Teşrin-i Evvel 1935, 1-7; "Uraylar Kurultayı", *Ulus*, 25 Teşrin-i Evvel 1935, 1-3.

<sup>26</sup> "Belediyeler Kongresi", *Cumhuriyet*, 25 Teşrin-i Evvel 1935, 7; "Uraylar Kurultayı", *Ulus*, 25 Teşrin-i Evvel 1935, 4.

<sup>27</sup> "Belediyeler Kongresi ve Nüfusumuz", *Haber Akşam Postası*, 24 Teşrin-i Evvel 1935, 2.

<sup>28</sup> "Kurultayın Açılışı", *Belediyeler Dergisi*, Özel Sayı (1936), 14-20.

<sup>29</sup> Başbakan İnönü, konuşmasını sürdürürken 1935 yılı Türkiye nüfus sayımı neticelendiği bilgisi kendisine ulaşmıştır. İnönü gelen bilgiye ilişkin olarak; *Her sene artıyoruz. Birkaç sene sonra Türkiye nüfusu 20 milyonu bulacaktır* beyanında bulunmuştur. "Başbakan'ın Sözleri", *Akşam*, 25 Teşrin-i Evvel 1935, 2.

<sup>30</sup> "İstanbul, Büyük öndere Candan Bağlılığını Gösterdi", *Akşam*, 24 Teşrin-i Evvel 1935, 1-7; "İstanbul'un Hainlere Nefreti", *Cumhuriyet*, 24 Teşrin-i Evvel 1935, 1-7; "Başın İçin Başımız Fedai", *Kurun*, 24 Teşrin-i Evvel 1935, 1-8; "Atatürk İçin Kötülük Düşünenler, Türkiye'nin Sesini Dinlesinler", *Ulus*, 24 Teşrin-i Evvel 1935, 1-5.

<sup>31</sup> "Büyük Atatürk'e", *Akşam*, 25 Teşrin-i Evvel 1935, 2.

*yapılmak istenilen suikasta karşı duyduğu derin nefret ve istikahı Halkevi'nin geniş salonunda derin akisler halinde yükseltmiş ve bu teessürün yüksek katınıza ulaştırılmasını benden dilemişlerdir. Saygılarımla arz ediyorum."*

Cumhurbaşkanı Atatürk ise şu cevabı vermiştir: "*Kurultayın bana karşı gösterdiği ilgi ve sevgiyi bildiren telyazılarını aldım, çok duygulandım, teşekkürlerimi iletir, başarılar dilerim.*"<sup>32</sup>

Kongreye Ankara ve İzmir illeri diğer bütün şehirler gibi birer belediye ile katılırken İstanbul, Pendik ve Kartal ile birlikte toplam üç belediye ile temsil edilmiştir. İlk günkü program böyle iken, belediye başkanları için kongrenin ikinci gününde bir gezi tertiplenmiştir. Öğleden sonra Ankara Belediye Salonu'nda bir araya gelmeleri ve otobüslere binerek şehrin müzeleri ve sergileri gezmeleri planlanan belediye başkanlarına gezinin sonunda da Ankara Valisi ve Belediye Başkanı Nevzat Tandoğan tarafından bir çay ziyafeti verilmiştir. Kongrenin üçüncü gününde de komisyonların hazırlamış olduğu kararların tetkik ve müzakere edilmesi planlanmıştır. Tüm belediye başkanlarına üçüncü günün sonunda Bakan Şükrü Kaya tarafından bir ziyafet verilmesi planlanmıştır.

## 1.2. Komisyon çalışmaları

Komisyonların ilk toplantıda aralarından birer başkan ve ikişer sekreter seçerek müzakereye başlaması planlandı. "İmar", "Hayat Pahalılığı" ve "Gelirler" başlıklarını taşıyan komisyonlara üye seçiminin ardından, Vilayetler Evi'nde kendilerine ayrılan salonlarda toplantı yapmaya başlamışlardır. Bayındırlık Komisyonu'na, Ankara İmar Müdürü Semih Bey, Belediye Gelirleri Komisyonu'na İstanbul Hesap İşleri Müdür Yardımcısı Nail Bey, Hayat Pahalılığı Komisyonu'na da İstanbul Belediyesi Ekonomi İşleri Direktörü Asım Süreyya Ant'ın raportörlük yapmaları kararlaştırılmıştır. Belediyecilik alanında Türkiye'nin öncü ve en köklü teşkilatı olan İstanbul Belediyesi'nin kongrede de tecrübeli kadrosuyla önemli bir yer tuttuğu gözlemlenmektedir. 24 Ekim Perşembe günü öğleden sonra başlanan komisyon çalışmalarına ertesi gün öğleye kadar devam edilmiş ve birer rapor hazırlamıştır. 25 Ekim Cuma günü öğleden sonra belediye başkanları, otobüslerle Ankara'da gezintiye çıkmışlardır. Başkent Ankara, Cumhuriyeti kuran kadroların özel önem verdiği bir yerdi.<sup>33</sup> Yoğun inşaa faaliyetlerine sahne olmakta, büyük bir dönüşüm geçirmekteydi. Merkezi hükümet, tüm kentlerin Ankara gibi modern bir görünüme sahip olmasını arzu ediyordu. Ulus-devlet temelinde inşa edilen yeni ülkenin örnek kentiydi. Bu yüzden Anadolu kentlerinin idarecileri tarafından incelenmesi önem arz ediyordu. Gezintinin ardından da Ankara Valisi ve Belediye Başkanı Nevzat Tandoğan'ın ev sahipliğinde şehir lokantasında verilen ziyafete katılmışlardır. Bu ziyafete İçişleri Bakanı Şükrü Kaya, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanı Dr. Refik Saydam, Kültür Bakanı Saffet Arıkan ve ilgili bürokratlar da katılmışlardır.<sup>34</sup>

Komisyonlar 26 Ekim Cumartesi günü sabahı, tekrar İçişleri Bakanlığı'nda kendilerine tahsis edilen dairelerde çalışmalarını devam ettirerek raporlarını tamamlamışlardır. Aynı gün öğleden sonra Ankara Halkevi'nde, iki Alman profesörü tarafından şehircilik ve şehirleri ilgilendiren sağlık hususlarına dair verilen iki konferansa katılmışlardır. Konferansların ardından kongrenin ikinci birleşimine geçilmiştir.

26 Ekim günü saat 16.00'da İzmir Belediye Başkanı Behçet Uz'un riyasetinde ikinci toplantı gerçekleştirilmiştir.<sup>35</sup> Kongrenin katipler ise Kemal Öz ve Cemal Bey idi. Behçet Uz başkanlığında toplanan toplantının gündemi, komisyonlar tarafından hazırlanan raporların okunması ve belediyelerden gelen telgrafların okunması olarak belirlenmiştir. Kongrenin 27 Ekim Pazar günü bitmesi planlanmış fakat komisyon raporlarının üzerine hararetli münakaşaların cereyan etmesinden dolayı kongre uzamıştır. Raporlar, komisyonlara geri verilmiş ve kongre çalışmaları 28 Ekim Pazar gününe sarkmıştır.

### 1.2.1. İmar Komisyonu

İmar Komisyonu, şehirlerin imar faaliyetlerine dair çalışmaların değerlendirilmesi, gelecek vizyonuna ilişkin görüş ve düşüncelerin paylaşarak sorunların giderilmesi adına çözüm yolları bulmak amacıyla çalışmalarına

<sup>32</sup> "Atatürk Kongreye Başarılar Diledi", *Haber Akşam Postası*, 27 Teşrin-i Evvel 1935, 3; "Uraylar Kongresi'nin Dünkü Toplantısı", *Tan*, 27 Teşrin-i Evvel 1935, 9; "Uraylar Kurultayı", *Ulus*, 27 Teşrin-i Evvel 1935, 3.

<sup>33</sup> Tansı Şenyapılı, 'Cumhuriyet'in 'Ankara'sı, Ankara: ODTÜ Yayıncılık, 2006, 7.

<sup>34</sup> "Komisyonların Çalışması", *Belediyeler Dergisi*, Özel Sayı (1936), 25.

<sup>35</sup> "Kurultayın İkinci Toplantısı", *Belediyeler Dergisi*, Özel Sayı (1936), 27.

başlamıştır. Komisyon başkanlığına, Adana Belediye Başkanı Turhan Cemal, katipliğe Samsun Belediye Başkanı Naşit Bey, raportörlüğe ise Ankara İmar Müdürü Semih Bey getirilmiştir.<sup>36</sup>

24-25-26 Ekim tarihlerinde toplanan komisyonun raporu, kongrenin 26 Ekim Cumartesi günü yapılan ikinci birleşiminde raportör Semih Bey tarafından okundu. Bakan Şükrü Kaya, müzakereye geçilmeden söz alarak, raporun çok güzel hazırlandığını fakat imarla ilgili kanunlara ve hükümetin izlediği siyasete dair görüşlerini komisyonla henüz paylaşmadığını belirterek raporun komisyona iadesini teklif etmiştir. Kongre üyelerince Bakan Kaya'nın teklifi uygun görülmüş ve öneri kabul edilerek 27 Ekim Pazar günü yapılan üçüncü birleşimde raporun nihai hali kongreye sunulmuştur.<sup>37</sup>

Raporda, bugüne kadar şehirlerin imarından anlaşılanın bazen plansız bazen de yetersiz planlarla şehirlerin ışıklandırma, kanalizasyon, su, yol ve okulların inşası olduğu, ayrıca şehirlerin kontrolsüz bir biçimde genişlemesinin önüne geçilmesi gerekliliğine işaret ediliyordu. Ancak, belediye gelirlerinin bu çalışma şekline imkân vermemesinden dolayı yeni gelir yolları aranmaktaydı. Bu anlamda, şehirleri imar edebilmek için öncelikli olarak imar edilecek sahanın büyüklüğü, bu sahada yapılacak işlerin miktar ve kaliteleri, gerekli fenni şartların ve araçların temini, maddi kaynakların temini talepleri yer almaktaydı.<sup>38</sup>

Raporun müzakeresine geçildiğinde 56 üye, bayındırlık işlerinin belediyeler imar heyeti tarafından yapılmasını, 57 üye ise bayındırlık işlerinin birlik teşkilatı kurulmak suretiyle icra edilmesi yönünde görüş bildirmişlerdir. Birlik kurulması için ise iki temel unsur vardır: Bunlardan biri, belediyelerin kendi aralarında yardımlaşması için birlik, diğeri de kredi bulmak için birliktir. 62 üye ise bayındırlık işlerinin şehirlerde bayındırlık cemiyetleri kurarak icra edilmesi gerektiği görüşünü savunmuşlardır.<sup>39</sup>

Kongrenin üçüncü gününün birleşiminde müzakerelerin ardından oturumu yöneten Başkan Behçet Uz, raporu oylamaya sunmuş ve rapor nihai şekliyle İçişleri Bakanlığı'nın tetkikine sunulmak üzere kabul edilmiştir. Komisyon önerileri kongrede onaylandıktan sonra tavsiye niteliğinde olmakta ve şehirciliğe dair yerelin ihtiyaçlarının merkez tarafından gözlemlenip değerlendirilmesi imkânını da doğurmaktaydı.

### 1.2.2. Hayat Pahalılığı (Yaşayışı Ucuzlatma) Komisyonu

Temel ihtiyaç maddelerinin sevk ve temini ile üreticiyle tüketiciyi buluşturan çarşı-pazar gibi alanların düzenlenmesi yerel yönetimlerin başlıca görevleri arasındaydı. Halkın köylerde ürettiğini civar kasaba ve şehir merkezine ulaştırabilmesi, üretimin devamlılığı ve geçimin sağlanması için elzemdi. Kongrenin üç ana başlığından biri olan, hayat pahalılığı ile mücadele yollarını çözümlenmek için oluşturulan ve Yaşayışı Ucuzlatma adıyla teşkil edilen komisyonun başkanlığına Erzurum Belediye Başkanı Salim Altuğ, katipliğine Zonguldak Belediye Başkanı Hilmi Uluğ ve raportörlüğe de İstanbul Belediyesi İktisat Müdürü Asım Süreyya Ant getirilmişti.<sup>40</sup>

Hayat Pahalılığı Komisyonu, kongreye üç sayfalık bir rapor sunmuştur. Raporun okunmasının ardından Bakan Kaya söz alarak, komisyonun et meselesini çözümüne dair herhangi bir öneri düşünüp düşünmediğini sormuştur. Bunun üzerine Komisyon Raportörü Asım Süreyya Bey, komisyonun mezbaha sayısının mali imkanlar nispetinde çoğaltılması önerisinde bulduklarını ifade etmiştir. Bakan Kaya ise, bu önerinin İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük şehirlerde uygulanabileceğini fakat küçük şehirler için herhangi bir çözüm önerisinde bulunup bulunmadıklarını sormuştur. Asım Süreyya Bey'in kısa cevabını yeterli görmeyen Bakan Kaya; *"İstanbul'da ekmeklerin pahalı ve karışık olmasını fırıncıların çokluğuna hamlediyorsunuz. İstanbul'da et meselesindeki karışıklığı da kasapların çokluğuna hamlediyorsunuz. Nasıl oluyor da İstanbul'da çokluk zarar verdiği halde küçük belediyelerde çokluğu tatbik ederek rekabet uyandırmak faydalı olacaktır? Ve bunlar ne diye rapora geçmemiştir?"* diyerek bu mütalaanın da rapora geçmesine taraftar olduğunu beyan etmiştir. Bakan Kaya'nın ardından söz alan

<sup>36</sup> Komisyon üye olarak, Amasya, Antalya, Aydın, Burdur, Çankırı, Denizli, Giresun, Kütahya, Manisa, Mardin, Mersin, Sinop, Tokat, Urfa, Van, Bartın, Bitlis, Buldan, Bor, Düzce, Keşan, Kilis, Merzifon, Nazilli ve Pendik belediyelerini temsilen belediye başkanları seçilmiştir. "Kurultayın Belediye Gelirleri Komisyonuna Seçilen Üyeler", *Belediyeler Dergisi*, Özel Sayı (1936), 22.

<sup>37</sup> "Uraylar Kurultayı Üçüncü Toplantısı", *Belediyeler Dergisi*, Özel Sayı (1936), 71; "Uraylar Kurultayı", *Ulus*, 27 Teşrin-i Evvel 1935, 3; "Belediyeler Kongresi Dün İşini Bitir(di)", *Cumhuriyet*, 27 Teşrin-i Evvel 1935, 3.

<sup>38</sup> "Uraylar Kurultayı Üçüncü Toplantısı", *Belediyeler Dergisi*, Özel Sayı (1936), 70-77.

<sup>39</sup> "Uraylar Kurultayı Bugün Açılıyor", *Ulus*, 24 Teşrin-i Evvel 1935, 3.

<sup>40</sup> "Komisyonların Çalışması", *Belediyeler Dergisi*, Özel Sayı (1936), 22-24. Çanakkale, Erzincan, Erzurum, Gaziantep, Kartal, Kırklareli, Malatya, Muğla, Niğde, Zonguldak, Aksaray, Ceyhan, Ereğli, İskilip, Karaman, Lüleburgaz, Niksar, Turgutlu, Uşak ve Zile belediyelerini temsilen belediye başkanları katılmışlardır.

Edirne Belediye Başkanı Şerif Bey, ekmek meselesinin görüşülürken un meselesinin de ele alınmadığına dikkat çekmiş ve şehrinde bazı fabrikaların birlik oluşturarak belediyeye kafa tuttıklarını, halkı aç bırakmakla tehdit ettiklerini dile getirmiştir. Adapazarı Belediye Başkanı Ahmet Bey de Şerif Bey'in açıklamalarına katıldığını ve ekmek meselesinin çözülebilmesi için evvela un meselesini raporu da tekrar değerlendirilmek üzere komisyona iade edilmiştir.<sup>41</sup>

27 Ekim günü yapılan üçüncü birleşimde okunan raporun nihai hali ise şu şekilde idi: Raporda, İçişleri Bakanlığı'nın 2 yıl önce vermiş olduğu talimat çerçevesinde şehir ve kasabalarımızda açılan pazar yerlerinin olumlu sonuçlar doğurmasından duyulan memnuniyet ifade edildi. Bu vesileyle önümüzdeki yıllarda da yeni pazar yerlerinin çoğaltılmasında yarar sağlanacağı görüşüne varıldı. Ayrıca hükümetin temel ihtiyaç maddelerinin demir ve deniz yolu taşımacılığında uyguladığı indirim tarifelerinin fazlaştırılması ve aynı indirimlerin Şark demiryollarında da sağlanması hususunda hükümetten talepte bulunulması istendi. Komisyonun raporunda yer alan bir diğer husus ise, stokçuluk ve karaborsanın cezalandırılması için belediye encümenlerince ceza verilmesinin mümkün kılınması için kanuni mevzuatın oluşturulmasına dair hükümet nezdinde talepte bulunulmasına karar verildi. Temel ihtiyaç maddelerinden ekmek, et ve meyve sebzenin sevk ve tedarikine dair de birtakım önlemler dile getirildi. Ekmek için bütün yurtda uygulanan narhın devamı uygun görüldü. Et fiyatlarının normal bir biçimde seyri için modern mezbahanelerin yararlı olduğu, ayrıca üretici ve tüketicinin korunması için fiyat dalgalanmalarını engellemek adına yeni mezbahalar kurulması gerektiği görüşüne varıldı. Bilhassa küçük kasabalarda üretilen yaş sebze ve meyvenin üretici tarafından şehirde muhafaza edilebilmesi için hangar vs. tesislerin inşa edilmesi ve haller tesis edilmesi talep edildi. Nakliye şirketlerinin belediyeleştirilmesinin de ürün fiyatlarının düşürülmesi noktasında yararlı olacağı görüşüne varıldı.<sup>42</sup>

### 1.2.3. Gelirler Komisyonu

Cumhuriyet idaresinin karşı karşıya kaldığı en önemli sorunların başında ülkenin içinde bulunduğu iktisadi yoksunluk gelmekteydi. Millî Mücadele'nin hemen ardından toplanan İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararlar doğrultusunda liberal ekonomi politikaları benimsendi. 1929 yılında ortaya çıkan dünya ekonomik buhranı Türkiye'yi derinden etkilemiş ve kapitülasyonların kaldırılmasının ardından ülke ekonomisinin toparlanma aşamasına geldiği bir dönemde yaşanan durgunluk, devletçi politikaların uygulanmasına yol açmıştır.<sup>43</sup> İktisadi darboğaz, henüz düzenli gelir kaynaklarına kavuşmamış olan yerel idarelerin içinde bulunduğu zorlukları da had safhaya ulaştırmıştı. 1580 Sayılı Belediye Kanunu, yerel yönetimlerin öz kaynaklarıyla idare edilmesini sağlamak hedefini taşısa da iktisadi şartlar buna elverişli değildi.<sup>44</sup> Bu problemin idrakinde olan hükümet, 1933 yılında bir Belediyeler Bankası kurarak mali kaynak sağlamak için girişimde bulunmuştu. Öte yandan yerel yöneticiler de Ankara'ya gelirlerinin artırılması adına birçok taleple gelmişlerdi. Kongrenin üçüncü alt başlığı olan Gelirler Komisyonu başkanlığına, Eskişehir Belediye Başkanı Kâmil Topçu, katipliğe Ordu Belediye Başkanı Dr. Nazım Öztunç ve raportörlüğe İstanbul Belediyesi Hesap İşleri Müdür Yardımcısı Nail Bey getirilmiştir.<sup>45</sup>

Belediye başkanları, bu komisyonda yeni vergi ve gelir kaynakları saptamıştı. Belediyelerin en önemli problemi olan mali güçlükler dolayısıyla organizasyonun en hacimli ve yüksek talepleri barındıran tebliği de şüphesiz Gelirler Komisyonu raporuydu.<sup>46</sup>

Gelirler Komisyonu'nun belediyelerin gelirleri, gelirlerin en az maliyetle elde edilmesinin çözümleri, belediye kaynaklarının harcanma usulleri ve bütçelerin kat'i hesaplarının uygulanma biçimleri ile onay işlemlerine dair incelemeler yapmak maksadıyla çalışmaları tamamlanarak kongreye sunulmuş, müzakereler esnasında yeni teklifler ilave edilmiş ve bunlar hakkında da komisyonun düşünceleri arz edilmiştir. İl özel idarelerine aktarılan yol paralarının bir kısmının belediyelere verilmesi, vakıfların idaresinin belediyelere devri, toptan satılan eşyanın zaruri olarak belediye kantarı ile tartılması, bina ve kazanç vergilerinden belediyeye ayrılan payın oranının arttırılması talep ediliyordu. Raporda ayrıca, il özel idarelerinin belediyelere mali yardımda bulunması,

<sup>41</sup> "Belediyeler Kongresi Dün İşini Bitir(di)", *Cumhuriyet*, 27 Teşrin-i Evvel 1935, 3; "Uraylar Kurultayının Üçüncü Toplantısı", *Belediyeler Dergisi*, Özel Sayı (1936), 45.

<sup>42</sup> "Uraylar Kurultayının Üçüncü Toplantısı", *Belediyeler Dergisi*, Özel Sayı (1936), 45.

<sup>43</sup> Tevfik Çavdar, *Türkiye'nin Demokrasi Tarihi (1839-1950)*, Ankara: İmge Kitabevi, 1995, 299-300.

<sup>44</sup> Birgül Ayman Güler, "Belediyeleşme Süreci Hakkında", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 25, S. 3, (Eylül 2012), 73.

<sup>45</sup> "Komisyonların Çalışması", s. *Belediyeler Dergisi*, Özel Sayı (1936), 22-24. Gelirler Komisyonu'na Balıkesir, Bolu, Çorum, Eskişehir, Isparta, Kars, Kırşehir, Konya, Ordu, Adıyaman, Akşehir, Alaşehir, Babaeski, Bafra, Biga, Boyabat, Çarşamba, Bolu, Erbaa, Ereğli, Ezine, Gemlik, Hopa, Menemen, Milas, Mudanya, Nevşehir, Nizip, Söke, Tarsus ve Ünye belediyelerini temsilen belediye başkanları katılmıştır.

<sup>46</sup> "Gelirler Komisyonu Raporu", *Belediyeler Dergisi*, Özel Sayı (1936), 49-53.



belediyelerin evleneceklerden harç alması, belediye kuruluşlarının maliyece vergiden muaf tutulması talep edilmiştir. Elektrik, su ve havagazı kullanımlarından belediyeler tarafından bir vergi alınması teklifi de müzakereler esnasında uygun görüldü. Raporun müzakeresi esnasında 65 üye, yol paralarından pay istemekte, 4 üye de kantar resminin yeniden tesis edilmesini önermektedir. 30 üye, kır bekçisi ücreti alınmasını, 47 üye ise muhtarlık işlemlerinden ücret alınmasını talep etmiştir.<sup>47</sup> Vakıflar idaresinin belediyelerle çatışmaya girdiği bir dönemde bu durum hem mali hem de imar sorunlarına sebep olmaktaydı. Bu sebeple gelirler ve imar komisyonları aynı talebi dile getirmişlerdir. Rapor görüşülürken, Mardin Belediye Başkanı Atif Bey, komisyon raporunun sorunların çözümü adına bir hazırlık mahiyetinde olduğunu ve İçişleri Bakanlığı'nın bu raporla belediyecilikte gelişmiş ülkelerin mevzuatından faydalanarak belediyelere yeni gelirler bulmak için çalışmasını teklif etmiştir. Bu teklif kongrede kabul edilmiştir.<sup>48</sup> Kongre neticesinde alınan kararların 1937 yılında CHP Meclis Grubu'nda değerlendirilmesine karşın önerilerin hayata geçirilmesi hususunda ilerleme sağlanamamıştır.<sup>49</sup>

### 1.3. Şehircilik Konferansları

Belediyeler Kongresi'nin ikinci toplantısına geçilmeden önce 26 Ekim 1935 Cumartesi günü iki şehircilik uzmanı tarafından belediye başkanlarına birer konferans verilmiştir. İlk konferansı verecek olan İstanbul Üniversitesi Sosyoloji Profesörü Gerhard Kessler, konferanstan bir gün önce, 25 Ekim Cuma günü Ankara'ya gelmişti.<sup>50</sup> Kessler, "Belediyecilikte Esas Vazifeler" başlığını taşıyan bir konferans vermiştir.<sup>51</sup> Kessler konuşmasında, belediyeciliğe dair belli başlı vazifeleri şu şekilde sıralamıştır:

- 1-Gıda politikası
- 2-Ulaştırma politikası
- 3-Şehre su, gaz, elektrik verilmesi ve kanalizasyon ile temizlik işleri
- 4-Mesken politikası
- 5-Kredi politikası (emniyet ve tasarruf sandıkları)
- 6-Sosyal yardım politikası
- 7-Turizm politikası
- 8- Bütün bunların uygulanmasını sağlayacak olan en önemli madde ise mali politikadır.

Prof. Dr. Kessler'in ardından İstanbul Üniversitesi Hıfzısıhha Ordinaryüsü Prof. Dr. Julius Hirseh, "Belediyeleri Alâkadar Eden Bazı Sağlık Meseleleri Hakkında Düşünceler" adlı bir konferans vermiştir.

Hirseh, konuşmasına tarihte salgın hastalıkların toplumsal yaşama etkisinden söz ederek başlamış ve şehirlerde salgın hastalıklarla mücadele hususuna değinmiştir. Türkiye'de Sıhhat ve Muavenet Vekaleti'nin dar bütçesine rağmen salgın hastalıklarla mücadelede önemli ilerlemeler kaydettiğini, bu mücadelenin merkezi boyutta sürdürülmesinin başarıyı getirdiğini ifade etmiştir. Halkın sağlıklı beslenebilmesi için başta et ve süt olmak üzere gıda tedarikinin sıhhi koşullar içerisinde bulunmasının öneminden bahsetmiştir. Şehirlerde hava kirliliğinin önlenmesi ve sokak aydınlatmalarının nakil vasıtalarının kaza oranlarını düşürmedeki etkisine dikkat çekmiştir. Ayrıca gürültü kirliliğinin şehir insanının psikolojik bakımdan menfi etkisine değinmiştir. Prof. Dr. Hirseh, şehir kanalizasyonlarının ve içme suyu hatlarının sıhhi kontrollerinin muntazaman yapılmasının tifo vb. hastalıkları önlemede Frankfurt<sup>52</sup> şehrinin örnek göstererek sayıca azaldığını ifade etmiştir. Bunların dışında belediyelerin halk sağlığını korumaya yönelik olarak umumi hamamlar inşa etmesinin gerekliliğine işaret etmiştir.

<sup>47</sup> "Uraylar Kurultayı Bugün Açılıyor", *Ulus*, 24 Teşrin-i Evvel 1935, 1-3.

<sup>48</sup> "Uraylar Kurultayı", *Ulus*, 25 Teşrin-i Evvel 1935, 1-4.

<sup>49</sup> Tekeli, *Belediyecilik*, 67.

<sup>50</sup> "Belediyeler Hakkında Konferans", *Akşam*, 26 Teşrin-i Evvel 1935, 2.

<sup>51</sup> "Belediyecilikte Esas Vazifeler", *Belediyeler Dergisi*, Özel Sayı (1936), 88. Prof. Dr. Kessler'in Almanca olarak verdiği konferans, Asım Süreyya Ant tarafından Türkçe'ye çevrilmiştir.

<sup>52</sup> Frankfurt'ta 1866 yılında kanalizasyonların tesis edilmeye başlanmış ve 1874 yılında evlerin %21'inde kanalizasyon hattı mevcutken tifo hastalığından ölenlerin 100.000 nüfusta %80 oranında iken 1906 yılına gelindiğinde evlerin tamamının kanalizasyon hatlarına bağlı bulunduğunu, tifo kaynaklı ölüm vakalarının %3,6 oranına gerilediğini ifade etmiştir. "Belediyeleri Alakadar Eden Bazı Sağlık Meseleleri Hakkında Düşünceler", *Belediyeler Dergisi*, Özel Sayı (1936), 100.

Meskenlerin darlığının verem ve zührevi hastalıklarda hane halkına daha kolay bulaştırılabildiğini hususu ise Hrişeh'in değindiği bir başka konudur. Tek odalı evlerden daha geniş evler inşa edilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Nihayetinde Hrişeh, genel sağlık ve sosyal yardım meselelerinin temini için mali yeterliliğin bir zaruret olduğunu ifade ederek sözlerini tamamlamıştır.

#### 1.4. Kongrenin Kapanışı

Belediyeler Kongresi'nin son oturumu, TBMM Başkanı Abdülhalik Renda, Başbakan İsmet İnönü, İçişleri Bakanı Şükrü Kaya ve ilgili bürokratların katılımıyla 28 Ekim Pazar günü yapıldı.<sup>53</sup> Komisyon raporlarının iadesi ile bir gün daha uzayan kongre, Başbakan İnönü'nün kapanış konuşması ile sona erdi. İnönü, konuşmasında başkanlara, istişare mekanizmasının işlemlerinden duyduğu memnuniyeti dile getiriyor ve belediyelerin vazifeleri hakkında direktifler veriyordu:

“Sayın arkadaşlar,

Birkaç günden beri yurdumuzun belediye vazifelerini dikkatli bir surette tetkik buyuruyorsunuz. Birçok belediyemizin şehir işleri cemiyetin yüksek işlerine ve cemiyetin vazifelerine faal bir surette iştirak şeklinde oluyor. Bundan çok memnunuz. ...Arkadaşlar, uyuşturucu maddeler gibi mücadelelerin bir kısmına da yakından alakadar ve vazifedar olmadığınız halde gene iştirak etmelisiniz. Bunun dışında hayat pahalılığı ile mücadelede yeni tedbirler almak vazifesini dikkatli bir surette ifa edeceğiz. ...Şüphe yok ki kolektif cemiyet nokta-i nazarından bağlı olduğumuz bütün muahedeler Cemiyeti Akvam ile aramızdaki taahhüt çerçevesi dahilindedir. ...Sizi yüksek şahıslarınızda temsil ettiğiniz milyonlarca vatanşası selamlamak bizim için değerli bir vazifedir.”<sup>54</sup>

İnönü'nün söylevinin ardından Bakan Şükrü Kaya, ikinci kongrenin Ekim 1937'de yapılmak üzere kapandığını ifade etmiştir. Fakat bu temenni hayata geçirilememiştir. Kongrenin nihayete ermesinin ardından belediye başkanları şehir lokantasında Kaya'nın ev sahipliğinde bir ziyafette ağırlandı.<sup>55</sup>

#### Sonuç

Cumhuriyet'in ilk Belediyeler Kongresi, toplanış amacına uygun bir biçimde belediyelerin işleyişinde yaşanan aksaklıkların ortadan kaldırılması ve idari mevzuatta giderilmesi gereken noksanların istişare edilmesi ile sonuçlanmıştı. Fakat kongrede dile getirilen talep ve önerilerin ilerleyen dönemlerde ne ölçüde uygulamaya konulduğu meselesi şüphesiz dikkate değer bir husustur.

Yerel yönetimlerin en önemli sorunlarının yoğunlaştığı gelir yetersizliği, hayat pahalılığı ve imar alanlarında oluşturulan komisyonlar, bizzat sorunları yaşayanlar tarafından raporlara dökülmüştü. Önerilerin devleti yönetenler nezdinde ve devletin merkezinde dile getirilmiş olması, ilerleyen zamanlarda merkezi idarenin atacağı adımlar için yerel idarelerin talep ve beklentilerine de bir bakıma ışık tutmaktaydı. Osmanlı döneminden kalan vakıfların idaresi, ülkenin ihtiyaç duyduğu yapı stoku ve emlak geliri bakımından yerel yönetimler için hayati öneme sahipti. Bu sebeple komisyon çalışmaları esnasında hem imar hem de gelirler komisyonları, vakıf idarelerinin belediyelerin denetimine verilmesi adına görüş bildirmişlerdir.

Anadolu'nun muhtelif bölgelerinden gelen belediye başkanları, 1935 yılında yapılan nüfus sayımının hemen ertesinde Ankara'da toplanmış ve Cumhuriyet idaresinin başkentini yakından inceleme fırsatı bulmuşlardı. Abidevi binaların birbiri ardına inşa edildiği başkent Ankara, ideal Cumhuriyet şehrinin somut bir örneğini teşkil ediyordu. Şüphesiz Anadolu şehirlerinin Ankara'dakine benzer şehircilik faaliyetlerine girişmesi, dönemin imkânları dikkate alındığında oldukça güçlü. Nihayetinde belediye başkanları, şehirlere ilişkin sorunlarını dile getirme ve müzakere etme fırsatı bularak Ankara şehir gezisi ve Cumhuriyet Bayramı kutlamalarına dair izlenimleriyle şehirlere dönmüşlerdir.

İkincisi 1937 yılında yapılması planlanan kongrenin sürekliliği ise sağlanamamıştı. Atatürk'ün ölümünün ardından II. Dünya Savaşı'nın patlak vermesiyle de iç siyasi etkinliklerin azaldığı, dış meselelerin önem arz ettiği bir sürece girilmiştir. Savaşın bitiminden sonra bu alandaki ilk oluşum ve icraat, Türkiye belediyelerinin hak ve

<sup>53</sup> “Uraylar Kurultayı, İnönü'nün Güzel Söylevi ile Kapandı”, *Ulus*, 26 Teşrin-i Evvel 1935, 1.

<sup>54</sup> “Başbakan General İsmet İnönü'nün Söylevi”, *Belediyeler Dergisi*, Özel Sayı (1936), 83-85.

<sup>55</sup> “Uraylar Kurultayı, İnönü'nün Güzel Söylevi ile Kapandı”, *Ulus*, 26 Teşrin-i Evvel 1935, 4.

menfaatlerini korumak amacıyla, 17 Temmuz 1945 tarihinde kurulan Türk Belediyecilik Derneği idi. Söz konusu oluşum günümüzde Türkiye Belediyeler Birliği adı altında faaliyetlerini sürdürmektedir.<sup>56</sup>

<b>Finansal Destek ve Teşekkür/Grant Support and Acknowledgement</b>	Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir. / The author declared that this study has received no financial support.
<b>Çıkar Çatışması/Conflict of Interest</b>	Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir. / The author has no conflict of interest to declare.

## KAYNAKÇA

### Resmî Yayınlar

*Resmî Gazete*

### Telif Eserler

Arlı, Alim. “Cumhuriyet Dönemi’nde Türkiye’de Şehirleşme ve Gecekondu Araştırmaları”. *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi*. 6 (2005): 282-352.

Ayman Güler, Birgül. “Belediyeleşme Süreci Hakkında”, *Amme İdaresi Dergisi*, 25/3 (Eylül 2012): 71-92.

Çadırcı, Musa. *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*. Ankara: Türk Tarih Kurumu. 2013.

Çavdar, Tevfik. *Türkiye’nin Demokrasi Tarihi (1839-1950)*. Ankara: İmge Kitabevi. 1995.

Ertürk Keskin, Nuray. “1930: Muhalefet ve Belediyeler Yılı”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, Ed. Birgül Ayman Güler. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 2007.

Kaya, Yakup. *Bir Devlet ve Siyaset Adamı Şükrü Kaya*. Doktora Tezi, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2012.

Ortaylı, İlber, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu. 2018.

Oktay, Tarkan. *Osmanlı’da Büyükşehir Belediye Yönetimi: İstanbul Şehremaneti*. İstanbul: Yeditepe Yayınları. 2011.

Önen, Nizam ve Reyhan, Cenk. *Mülkten Ülkeye: Türkiye’de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)*. İstanbul: İletişim Yayınları. 2011.

Şenyapılı, Tansı. *Cumhuriyet’in ‘Ankara’sı*. Ankara: ODTÜ Yayıncılık. 2006.

Tekeli, İlhan. *Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)*. Tarih Vakfı Yurt Yayınları: İstanbul, 2009.

Toprak, Zafer, “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Şehremaneti” *Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyumu Bildiri ve Tartışmalar*. Ankara: Metropol İmar A.Ş. 1991.

Toprak, Zafer. *Atatürk: Kurucu Felsefenin Evrimi*. İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları. 2019.

Tümerkan, Sıddık. *Türkiye’de Belediyeler*. İstanbul: R. Zelic Basımevi, 1946.

Türk Dil Kurumu. *Türkçeden Osmanlıcaya Cep Kılavuzu*. İstanbul: Devlet Basımevi. 1935.

### Sürelî Yayınlar

*Akşam*

*Belediyeler Dergisi*

*Cumhuriyet*

*Haber Akşam Postası*

*Kurun*

*Tan*

*Son Posta*

*Ulus*

### İnternet Kaynakları

<https://www.tbb.gov.tr/birligimiz/kurulus-ve-gorev/> Erişim 15.05.2021.

<sup>56</sup> <https://www.tbb.gov.tr/birligimiz/kurulus-ve-gorev/> Erişim 15.05.2021.

**EKLER**

**Ek-1** Belediyeler Kongresi'nin aile fotoğrafı.



"Uraylar Kurultayı", *Belediyeler Dergisi*, Özel Sayı (1936), (kapak fotoğrafı).

**Ek-2** Kongre müzakereleri esnasında çekilmiş bir fotoğraf.



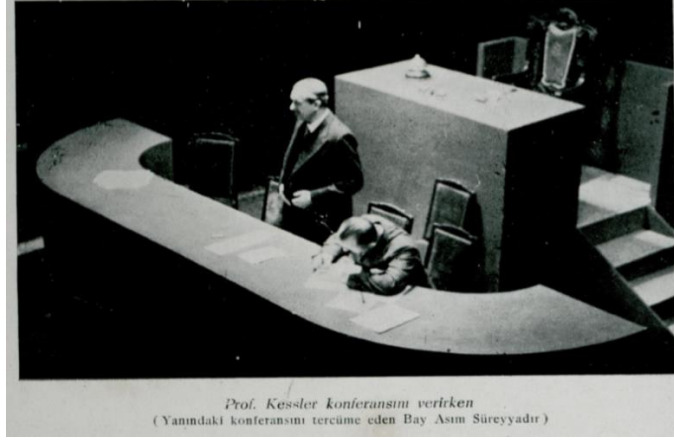
*Belediyeler Dergisi*, Yıl 1, Özel Sayı (1936), 13.

**Ek-3** Komisyonlar toplantı halinde.



*Belediyeler Dergisi, Yıl 1, Özel Sayı (1936), 24-25.*

**Ek-4** Belediye başkanlarına şehircilik konferansları veren Alman uzmanlar.



*Belediyeler Dergisi*, "Belediyecilikte Esas Vazifeler", Yıl 1, Özel Sayı (1936), 88.



*Belediyeler Dergisi*, "Belediyeleri Alakadar Eden Bazı Sağlık Meseleler

**Ek-5** Belediye Başkanları Ankara şehir gezisinde.



*Belediyeler Dergisi*, Yıl 1, Özel Sayı (1936), 26.