

CUMHURİYET'İN KURULUŞ YILLARINDA BELEDİYE YAPILANMASI ÜZERİNDE OSMANLI ETKİSİ

Fatma ÖKDE*

Öz

Türkiye'de modern belediyeçiliğin başlangıcı, modernleşme ve batılılaşma süreçleri ile paralellik göstermektedir. Özellikle Tanzimat Dönemi ile birlikte Batı'daki örnekleri ile desteklenmeye çalışılan belediye örgütlenmesinin Türkiye Tarihi için yeni bir deneyim olduğu söylenebilir. Cumhuriyet ile birlikte ise hızlı bir inkılap süreci yaşanmıştır. Çeşitli devrimlerle hızlı bir dönüşüm yaşayan devlet örgütlenmesinde ise belediyeler ile ilgili düzenlemelere öncelik verilmediği görülmektedir. Bu durumun bir nedeni, Türk belediye örgüt yapısının, merkezi otoritenin güçlü tutulduğu Fransa Modeline dayanmasıdır. Yeni kurulan Cumhuriyet'in de özellikle ilk yıllarında önceliği demokratikleşme ve yerel hizmetler olmamıştır. Cumhuriyet'in ilk yıllarda temel önceliği inkılapların yerleşmesi, etnik ve dini temelli isyanların önüne geçebilmesi ve merkezi otoritenin güçlendirilmesi olmuştur. Bu çalışmanın amacı, Türkiye'de modern belediyeçiliğin ortaya çıkış sürecini incelemek, hangi temellere dayandığının anlaşılmasına yardım etmek ve yeni kurulan Cumhuriyet'e olan etkilerini ortaya koymaktır. Çalışma sonucunda Cumhuriyet ile birlikte gerçekleşen, modernizmin ve demokratikleşmenin temellerini atan inkılapların, demokrasinin temel taşı olarak görülen yerel yönetimlere sıçramasının nedenleri ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Belediyeler, Cumhuriyet Devrimleri.

OTTOMAN INFLUENCE ON MUNICIPAL STRUCTURE DURING THE FOUNDING YEARS OF THE REPUBLIC

Abstract

The beginning of the modern municipality in Türkiye parallels the processes of modernization and Westernization. It can be said that the municipal organization, which was tried to be supported by examples in the West, especially with the Tanzimat Period, was a new experience for the history of Türkiye. With the Republic, a rapid revolutionary process took place. It is seen that regulations regarding municipalities are not given priority in the state organization, which is experiencing a rapid transformation with various revolutions. One reason for this situation is that the Turkish municipal organizational structure is based on the French Model, where the central authority is kept strong. Democratization and local services were not the priority of the newly established Republic, especially in its first years. The main

* Dr. Öğr. Üyesi, Hakkari Üniversitesi İktisadi ve İdari Bölümler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, fatmaokde@hakkari.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0003-0761-8949>

priority of the Republic in the first years was to establish reforms, prevent ethnic and religious-based rebellions, and strengthen the central authority. The aim of this study is to examine the emergence of modern municipalism in Türkiye, to help understand the foundations on which it is based, and to reveal its effects on the newly established Republic. It has been attempted to reveal the reasons why the revolutions that took place with the Republic and laid the foundations of modernism and democratization did not spread to local governments, which are considered the cornerstone of democracy.

Keywords: *Local Governments, Municipalities, Republican Revolutions.*

Giriş

Türkiye Cumhuriyeti (Cumhuriyet), Osmanlı İmparatorluğu'nun (İmparatorluk) devamı ve mirasçısı niteliğinde kurulmuş olsa da idari, hukuki, sosyal ve ekonomik anlamda büyük oranda devrimlerle şekillenmiş ve İmparatorluk'tan farklı bir kimliğe bürünmüştür.

Bu durum büyük oranda yerel yönetimlerde de görülmektedir. Bununla birlikte yerel yönetimlerin bir parçası olan belediye yönetimlerinde başka alanlarda olduğu gibi devrimlerle yıkılıp yeniden inşa etmekten çok güncellemeler ve modernleştirmelerden söz edilebilir. Bunun bir nedeni olarak modern belediyeleşmenin zaten İmparatorluğun son dönemlerinde, batılılaşma ve modernleşmenin bir sonucu olarak uygulamaya alınmış olması gösterilebilir. Aynı zamanda Meşrutiyet ve Tanzimat ile başlayan demokratikleşme süreçlerinde de belediye kurumu özel bir yer tutmuş, modernleşme ile birlikte demokratikleşmenin bir unsuru olarak görülmüştür.

Belediye, demokratik yapı içerisinde önemli bir yere sahip olan bir kurumdur. Yöneticilerinin halk oyları ile belirlenmesi, yerel özerkliğe sahip olması ve kendisine ait gelir ve giderleri gerçekleştirebilmesi bu açıdan önemlidir. Bu durum hizmet kalitesinin artması, hızlı hareket edilmesi ve yerel ihtiyaçlara doğru cevap verilebilmesini de temin eder (Çelik, 2013, s. 18). Yerel yönetim kuruluşları ve belediyeler, günümüzde tüm dünyada önemli ve gerekli kamu yönetimi unsurları olarak hizmet sunarak ülkelerin kalkınmasına katkı sağlamaktadırlar (Ulusoy ve Akdemir, 2009, s. 260).

Belediyelerin görevleri farklılık gösterebilir. Sanayi toplumlarının en önemli kalkınma dinamiği olabileceği gibi, bilgi toplumunun demokratik ilerlemesi için bir araç da olabilir. Merkezi hükümetin görev ve sorumluluklarına yardımcı olur ve toplumda demokratik yapının içselleştirilmesine öncülük eder (Şahin ve Işık, 2011, s. 222).

Belediye hizmetlerinin bazıları kent sakinlerine fayda sağlayan rutin çalışmalardır. Sakin ve huzurlu bir sosyal yaşam için gerçekleştirilen hizmetlerden bazıları şunlardır:

- Çöp toplama hizmeti,

- İtfaiye hizmeti,
- Kanalizasyon hizmeti,
- Şehir içi ulaşım hizmeti,
- Gıda üretim tesislerinde modern koşulların kurulması ile ilgili hizmetler,
- Sosyal alanlarının temizliği,
- Yeşil alan ve bahçelerin projelendirilmesi ile ilgili hizmetler,
- Şehir içi su, elektrik ve gaz temini ile ilgili hizmetler,
- Cenaze hizmetleri (Yaylı ve Yaslıkaya, 2012, s. 68).

Günümüzde önemli hizmetleri olan belediyelerin, idari bir yönetim sistemi olarak ne zaman uygulanmaya başladığı ile ilgili görüş birliği yoktur.

Farklı yaklaşımlar ve görüşler olmasına rağmen genellikle 11. ve 12. yüzyıllarda Batı Avrupa yerel yönetimlerin doğduğu yer olarak düşünülmektedir (Kalabalık, 2005, s. 38). Bu noktada yerel yönetim yapısının varlığı, 11. yüzyılda Orta Çağ Avrupası'nda bulunan "komün"lere dayandırılmaktadır (Coşkun ve Uzun, 1999, s. 7-8).

Ancak Avrupa'da belediyeçilik anlayışında asıl değişim, 18. yüzyılın sonlarında Avrupa'nın tarımsal/geleneksel bir toplumdan, endüstriyel/modern bir topluma geçiş yapmaya başlamasıyla gerçekleşti. Şehirlerin sanayi merkezleri olması ile köylerin bu bölgelere yoğun göçü dengeleri değiştirmiştir. Böylece kentler, artan nüfusla plansız büyümüş ve yetersiz altyapı ile karşı karşıya kalmıştır (Uyar, 2004, s. 31). Dolayısıyla modern belediyelerin ortaya çıkışında sanayi devriminin büyük bir etkisi vardır. Kırsal kesimlerden büyük kentlere doğru gerçekleşen göçler sonucunda, kentlerde plansız büyüme yaşanmıştır. Yoğun sanayi üretimi ile düşen hava kalitesi ve yetersiz altyapı Avrupa'da sanayi kentlerinde modern belediye hizmetlerinin doğmasına neden olmuştur (Sunay, 2002, s. 116). Türkiye için değerlendirildiğinde ise, Batılı ilkeler doğrultusunda modernleşme çabaları içerisinde belediyeler önemli bir yer tutmaktadır. Tanzimat dönemi ile gerçekleştirilen reformlar arasında belediye kuruluşları da yer almaktadır. Modern anlamda ilk belediye kurumu oluşturma çabaları Başkent İstanbul'da gerçekleştirilmiştir. Daha sonra Türk tarihinin ilk anayasası olan Kanuni Esasi (1876) ile birlikte bu durum anayasal güvenceye kavuşmuş, Dersaadet Belediye Kanunu sonrasında ise 1930 yılına kadar bu durum devam etmiştir (Şanlı, 2005, s. 161).

Osmanlı devletinin kuruluşundan 19. yüzyılın ikinci yarısına kadar belediye teşkilatı bulunmaması ise yerel hizmetlerin gerçekleştirilmediği anlamına gelmemektedir. Bu alanda ihtiyaç duyulan toplumsal hizmetlerin bir kısmı vakıflarla üretilmiştir. Sunulan hizmetler nedeniyle halktan ücret alınmaması, merkezi yönetimden bu işlere para harcanmaması, halkın hizmetlerden ücretsiz yararlanması vakıfların avantajları olarak

değerlendirilebilir (Uyar, 2004, s. 32). Vakıflarla birlikte yerel hizmetlerin gerçekleştirilmesinde kadılık ve esnaf loncaları da yer almıştır. Fakat bu kurumlar her ne kadar yerel hizmetler sunsa da belediyelerin temel özelliklerinden olan idari ve mali özerklik ile seçimle yönetici belirlenmesi gibi fonksiyonları bulunmamaktadır. Esnaf loncaları ve vakıflar yerel hizmet üretmekte ve idari bir güce sahip bulunmamaktadır. Kadılar ise merkezi idarenin atama ile tayin ettiği merkeze bağlı memurlarıdır. İmparatorluğun keskin hiyerarşik yapısı nedeniyle de idari yönden özerk kararlar alması söz konusu değildir.

İmparatorluk, merkeziyetçi ve dikey yapısı sayesinde ayakta kalabildiği sürece varlığını sürdürebilmiştir. Merkeziyetçi yönetim emperyal bütünlüğü korumayı amaçlamıştır ancak 18. yüzyılın sonundan itibaren aynı zamanda siyasi ve ekonomik durgunluğun da kaynağı haline gelmiştir. Tanzimat dönemi ve sonraki dönemlerde yapılan reformlar, İmparatorluğu modernleştirmeyi amaçlamış ve laik bir devletin bazı temellerini atmıştır. Reformlar, İmparatorluğu modernleştirmeyi ve toprak bütünlüğünü güvence altına almayı amaçlarken, aynı zamanda gayrimüslimlerin ve Türk olmayanların sivil özgürlüklerini artırarak ve onlara İmparatorluk genelinde eşitlik sağlayarak Osmanlı toplumuna daha kapsamlı bir şekilde entegre etmeye çalışmıştır (Zhigulskaaya, 2017, s. 37-38). Modernleşme ve batılılaşma sürecinde İmparatorluk farklı devletlerin yasa ve uygulamalarından istifade etmiştir. İmparatorluğun yerel yönetimler ve belediyeçilik anlamında esin kaynağı ise Fransa olmuştur.

Bunun bir nedeni Fransız sisteminin Türk tarihinin farklı dönemlerindeki siyasi hedeflerine cevap verebilmesidir. 19. yüzyılın ikinci yarısında imparatorluğun eyaletlerinin kontrolünü yeniden kazanmak için merkeziyetçi yapıyı destekleyen bir sistem olması önemlidir. Ayrıca üniter yapıda merkeziyetçi bir Cumhuriyet için de uygun olması sistemin devamlılığını sağlamıştır. Günümüzde ise yerel özerkliğin ve ademi merkeziyetçiliğin baskın yönetim anlayışı haline gelmesi bu sistemin taşıdığı zorlukları da beraberinde getirmektedir (Marcau, 1991, s. 287).

Devrimlerle birlikte hukuki ve idari olarak önemli adımlar atılmıştır ama bu durum çeşitli zorluklarında aşılması gerektiği anlamını da taşımaktadır. Taşrada merkezi hükümetin yöneticilerine karşı olan gelenekselleşmiş direnç, halkın dini ve/veya yerel örf ve adet hukukuna olan bağlılığı bu anlamda ortaya çıkan zorluklar olarak gösterilebilir (Starr ve Pool, 1974, s. 553).

Genel olarak değerlendirildiği zaman Türkiye'nin yerel yönetim idaresini şekillendiren iki temel çağdaş etkinin varlığından söz edilebilir. Bunlar; İmparatorluğun tecrübelerinden ve yönetim sisteminden kalan miras ve Fransız yönetim sisteminin getirmiş olduğu katkılar olarak sıralanabilir (Marcau, 1991, s. 286).

1. TÜRKİYE'DE MODERN BELEDİYECİLİĞİN DOĞUŞU

Avrupa yerel yönetimler tarihi gelişim açısından uzun bir geçmişe sahip olsa da katı bir merkezi yönetim sistemine sahip olan Osmanlı İmparatorluğu'nda Batı'nın yerel yönetim anlayışı 19. yüzyıldan sonra yerleşebilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2005, s. 199). Genel olarak Türk idare tarihinde çağdaş belediyeçiliğin 19. yüzyılın ortalarında ortaya çıktığı kabul edilir. Bu açıdan değerlendirildiğinde Batı ülkelerindeki gibi köklü bir belediye ve yerel yönetim anlayışından bahsedilmesi olağan görülmemektedir (Çiçek, 2014, s. 54).

İmparatorluk çağın gerektirdiği reformları tamamlayamamış, Avrupa'nın gerisinde kalmıştır. Siyasi, sosyal, ekonomik, idari ve hukuksal olarak yaşanan bu gerilik, Osmanlı Devleti'ni Tanzimat sürecine mecbur bırakmıştır (Saran, 2005, s. 42).

Türkiye tarihinde Batılı tarzda ilk belediye yapılanması 1855 yılında, İstanbul Şehremaneti'nin kurulmasıyla ortaya çıkmıştır. Merkez tarafından atanan Şehremini, aynı zamanda oluşturulan Şehremaneti'nin meclis başkanı olarak görev almıştır. Oluşturulan mecliste, farklı kesimlerin yer alabilmesi için her yıl değişiklikler yapılmıştır (Tortop, 1994, s. 1). İmparatorluk, birçok alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da yetersiz kalmış ve kendini güncellemeye çalışarak 1855 yılında İstanbul'da ilk belediye teşkilatını oluşturmuştur (Coşkun vd., 2021, s. 2).

İmparatorluğun son dönemlerine kadar batılı anlamda modern yerel örgütler olmadığı konusunda yaygın bir görüş vardır. Bu durumda yerel hizmetlerin nasıl karşılandığı sorusu akla gelmektedir (Düzenli, 2020, s. 138). İmparatorluğun kent yönetiminde, kadılar, loncalar ve vakıflar söz sahibiydiler. Batılılaşma ile birlikte özellikle Tanzimat sonrası dönemde kentlerin idaresi bütçesi, memurları ve yönetimi olan belediyeler aracılığıyla yönetilmeye başlanmıştır (Ökmen ve Yılmaz, 2009, s. 14).

Kadılık sisteminde kadı, merkezi idare tarafından atanmaktadır. Bununla birlikte yardımcılarını yerli halktan seçme konusunda özgürdür. Bu durumda merkezi hükümetin kontrolünde ancak yerli unsurların da etkili olduğu bir sistem kurulmuştur (Uluçay ve Alp, 2020, s. 341).

Kadılarının yerel hizmetler noktasında önemli sorumlulukları bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi tüccarlarla ilgili konulardır. Fiyat istikrarı ve halkın istismar edilmemesi noktasında kadılar önemli görevler üstlenmişlerdir (Uyar, 2004, s. 33). Kadı, merkezîyetçi yapıdaki devletin birinci düzey merkezi idari organıdır. Bu açıdan idari mekanizmalarda olası aksaklıkları önlemek genellikle kadıların göreviydi (Arık, 1997, s. 28).

İhtisap Nezareti¹ kurulduktan sonra çeşitli kentsel hizmetler kadılık makamından alınmıştır. Evkaf Nezaretinin kurulmasının ardından da kalan hizmetler vakıflara devredilmiştir (Sunay, 2002, s. 126). Yönetim sisteminde

¹ İhtisap nezaretleri günümüzün zabıta hizmetlerine karşılık gelecek şekilde 1826 yılında kurulmuş, 1854 yılında İstanbul Şehremaneti'nin kurulmasıyla kaldırılmıştır.

reformların yaşanması ile birlikte kadılık makamı tarafından yapılan çalışmalar, Evkaf Nezareti tarafından devralınmış daha sonra 1854 yılında İstanbul Şehremanetine devredilmiştir. Daha sonra 1864 yılında Vilayet Nizamnamesi ile taşrada da belediyeler kurulmaya başlanmıştır. 1877'de Osmanlı Mebusan Meclisi Dersaadet Belediye Kanunu ile Vilayet Belediye Kanunu yasalaştırmış ve bu iki kanun 1930 yılı 1580 sayılı Belediye Kanunu'na kadar devamlılık sağlamıştır (Altan, 2009, s. 294).

Osmanlı Devleti'nde belediye hizmetlerine alternatif olabilecek hizmetler sağlayan bir diğer yapı olarak lonca teşkilatı örnek gösterilmektedir. Loncalar hiyerarşik bir yapıda örgütlenmiş tüccar birliğidir. Loncalar, halk ile devlet arasında aracılık görevi gören, üyelerinin mesleki faaliyetlerini denetleyen, üyeler arasındaki anlaşmazlıkları çözen bir kurumdur (Ünal, 2011, s. 243).

Loncalar, günlük ticari faaliyetlerine devam ederken bazı toplumsal hizmetleri de yerine getirmişlerdir. Kurdukları organizasyon aracılığıyla örneğin; temizlik, aydınlatma, su temini, kalite güvencesi ve ürünlerin standardizasyonu gibi hizmetler sağlamışlardır. Bu hizmetlerinin masrafları kendilerinin oluşturduğu Avarız fonlarından karşılanıyordu (Türe, 2000, s. 36).

Kadılar ve loncalardan sonra İmparatorluğun yerelde önemli görevleri üstlenmiş bir diğer yapılanması ise vakıflardır. Vakıflar İmparatorluk boyunca önemli görevler üstlenmiş, buldukları yerlerde imar ve yardım faaliyetleri yürütmüştür.

Vakıfların yaygınlaşmasındaki ve başarısındaki en önemli etken, halkın ihtiyaçlarını karşılarken, kamu hizmetlerinin vakıflar aracılığıyla yürütülmesinin mümkün olmasıdır (Güran, 2006, s. 3).

Kadı, vakıf ve loncalar her ne kadar önemli işlevler yerine getirseler de bu yapılarda özerklik ilkesini bulmak söz konusu değildir. Merkezi hükümetin denetiminde olan bu örgütler esas olarak otoritenin devamı niteliğindedir (Güven, 2023, s. 15).

Dolayısıyla bu kurumların modern belediyecilikle tek ortak noktasının çeşitli yerel hizmetler sunması olduğu söylenebilir. İdari özerkliklerinin olmaması, merkezi yönetimin kararlarının bağlayıcılığı ve yerelde seçimle iş başına gelen bir yöneticinin bulunmaması bu kurumları modern belediyelerden ayırmaktadır. Bu kurumlar da İmparatorluğun batılılaşma ve modernleşme süreci içinde yok olmuş veya form değiştirmiştir. Çünkü İmparatorluğun yönetim anlayışının zamanın gerisinde kaldığı, son yüzyılda kabul edilmiş bir gerçek haline gelmiştir.

Özellikle Tanzimat süreci, Devlet'in idari anlayışında büyük yeniliklerin gerektiğini ortaya koymuştur. Bu amaçla yapılan askeri, vergisel ve gayri müslimlere eşit haklar sağlayan düzenlemeler ile devlet idaresinde askeri, mali ve hukuki etkinlik sağlanmaya gayret edilmiştir (Altan, 2009, s. 297). Tanzimat sürecinde taşra yönetiminde merkezileşme ve tek tipleşme

görölmeye başlanmıştır. İdari, askeri ve mali konularda tek yetkili olan paşalar yerine idari amir olarak valiler, mali yönetici olarak defterdarlar atanmıştır. Ayrıca, yerel meclislerin oluşturulması ve nahiyeye müdürlerinin çoğunlukta olan dini tebaadan seçilmesi demokrasi açısından önemlidir. Öyle ki, meşrutiyete geçiş sonrasında taşra kesimi, İstanbul'da bulunanlardan daha fazla seçimlere girip, seçim usullerine hakim olduklarını belirtmişlerdir (Tanör, 2014, s. 29). Bununla birlikte taşrada bulunan meclislerde görev alan mebuslar, Meclisi Mebusan'da da görev alarak, seçilmiş olmanın vermiş olduğu özgüven ile temsil görevlerini yerine getirmişlerdir (Oğuz, 2013, s. 112).

Tanzimat'tan önce dahi çeşitli reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu reformlar, gücün merkezileşmesi ve bunun sonucunda yeniçeriler gibi milislerin isyanına yol açan yerel özerkliğin sıkışması anlamına gelmektedir. Hatta 1826'dan itibaren II. Mahmud, sembolik bir siyasi hareketle, yüzyıllar boyunca pek çok gücü kendi üzerinde toplayan Yeniçerileri tasfiye ederek bu alanda bir mesaj da vermiştir. Reformlarla güçlenen reformist ve daha laik bir seçkinler ve bürokrasinin yükselişi ve genişlemesi, Tanzimat dönemine giden yolu açmış ve ardından yeni Türkiye Cumhuriyeti'nin temelini oluşturmuştur (Mari, 2019, s. 75). Tanzimat öncesinde padişahın yetkilerini kısıtlayan, demokratik ve anayasal düzene geçişin temelini atan en önemli gelişmeler arasında Senedi İttifak gelmiş, akabinde Tanzimat ile merkez ve taşradaki kamu örgütlenmesi modernleştirilmiştir (Koçak, 2019, s. 234).

II. Mahmud'un ölümünden sonra, selefinin başlattığı bu reformları oğlu I. Abdülmecid devam ettirmiştir. 1839'da Sadrazam Mustafa Reşid Paşa'nın emriyle Tanzimat Fermanı ile imparatorluğun yeniden örgütlenme süreci başlatılmıştır. II. Mahmud'un ortaya koyduğu güçler ayrımı daha da güçlendirerek, kısa süre sonra farklı görevlere sahip çeşitli meclisler kurulmuştur (Zeba, 2017, s. 15). Tanzimat Fermanı ile idare yönetiminde kurulan meclisler her ne kadar danışma meclisi görevi görse ve padişahın mutlak otoritesini kısıtlayan ve devletin siyasi yapısını kökten değiştiren bir durum söz konusu olmasa da gerçekleştirilen düzenlemeler hukuk devletine ve parlamenter sisteme zemin hazırlaması açısından önemlidir (Tanör, 2014, s. 22).

Uzun yıllar süren bütün bu reform çalışmaları hem İmparatorlukta hem de Cumhuriyette her zaman Batılı modellere dayanmıştır ve idare hukukunda bu model Fransızlardır. Bu konuda ilk çaba 1839'da Tanzimat'la oldu ancak bu reformlar, Türk Danışmayı gibi ana idari kurumların temellerinin atıldığı 1860'lara kadar derin bir etkiye sahip olmadı. Türk idare hukukunda Fransız etkisi bazı mali kuruluşlar, özerk taşra ve yerel idare sistemi gibi diğer kurumlarda net olarak görülmektedir (Örücü, 2000, s. 678).

Modern belediyelerin ortaya çıkmasında modernleşme hareketlerinin yanında farklı dış etkiler de bulunmaktadır. Özellikle Avrupa ülkelerinin ekonomik faaliyetlerini rahat yürütme isteğinin yanı sıra beledi hizmetlerin olmayışından dolayı huzurun bozulması sonucunda da bu kurumlar bir ihtiyaç

haline gelmiştir. Bu durum İstanbul'da modern bir belediye teşkilatının oluşmasına yol açmıştır. Kurulan teşkilat için Fransa komün yönetiminden faydalanılmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2005, s. 201).

Tanzimat sonrası yıllarda Batılı ülkelerle temaslar yoğunlaşmış ve 1855 yılında İstanbul'da Fransız belediye yönetimi modeline göre ilk belediye kurma girişiminde bulunulmuştur. Kurulan belediyenin karar alma ve yürütme organları; Belediye Başkanı (Şehremini) ve belediye meclisini içeriyordu. Şehremanetin görevleri arasında şehrin yaşamsal ihtiyaçlarının karşılanması, fiyatların belirlenmesi, yol ve kaldırımların yapım ve onarımı, temizlik işleri ve tüccarların denetimi yer almaktadır (Ünal, 2011, s. 243-244).

1855'te İstanbul'da ilk yarı belediye teşkilatının Şehremini ve Şehremaneti Meclisi vardı. Ancak, yetkileri seleflerinden çok farklı değildi ve bu da belediyenin görevlerini gereği gibi yerine getirememesine neden oldu. (Zeba, 2016, s. 17).

Bu dönem İstanbul'da da hükümet inisiyatifiyle kurulan ilk belediye Kırım Savaşı'na denk gelmiş ve Avrupa tarzı Altıncı Belediye Bölgesi (Daire-i Belediye) olarak Pera'da (Beyoğlu) aynı zamanda kentleşmenin gerektirdiği kentsel temizlik ve refah hedeflerini gerçekleştirmeyi amaçlamıştır (Ortaylı, 1982, s. 21).

Altıncı Daire'nin misyonu cadde, yol, su ve gaz hizmetleri ile, çarşı ve pazarlarda fiyat kontrollerinin sağlanması ve bakım onarım işlerini gerçekleştirmek olarak planlanmıştı. Bu amaçla, çeşitli harç ve resim gelirleri ve %2 oranında emlak vergisi toplanmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2005, s. 202).

Belediye'nin Beyoğlu'nda kurulmasının nedeni, bu bölgenin Avrupa'da belediyeciliği görmüş ve anlamış olan yerli ve yabancılardan oluşan yoğun bir nüfusa sahip olmasıydı. Ayrıca yabancı tacir ve devlet adamları da bu bölgede yoğunlukta idi. Beyoğlu'nda gerçekleştirilen ve en çok göze çarpan hizmet, 1865 yılında uygulanmaya başlanan sokakların gaz lambalarıyla aydınlatılması olmuştur (Göksoy ve Sağol, 2017, s. 11).

Yerel yönetimlerin modernleştirilmesi çalışmaları 1864'te Sadrazam Fuad Paşa ile devam etmiştir. Amacı bir bölge hiyerarşisi oluşturmak ve önceden var olan bölünmeleri uyumlu hale getirmek olan Teşkilî Vilayet Kanunu çıkarılmıştır. Tuna vilayetinde bir deneme olarak başlayan sistem, daha sonra diğer bölgelerde de uygulanmış ve 1871 yılına kadar çeşitli değişiklikler yapılarak İmparatorluğun her yerinde faaliyete geçmiştir (Zeba, 2016, s. 15). 1864 yılında düzenlenen Vilayet Nizamnamesi ile en küçük yerleşim birimi olan köylerde belediye idaresinin oluşturulmasını öngörülmüştür (Coşkun vd., 2021, s. 2).

1876 da Kanuni Esasi'nin kabul edilmesi ile idari yönetimde reformlar devam etmiştir. Kanuni Esasi'nin getirmiş olduğu en büyük yenilik kuvvetler ayrılığı ve kırsalda ademi merkezîyetçiliği esas alan yönetim anlayışına geçilmesidir (Lamba, 2010, s. 137). Kanuni Esasi'den sonra bu atmosferde Dersaadet Belediye Kanunu ile Vilayet Belediye Kanunu 1877 tarihinde

yürürlüğe alınmıştır. Bu kanunların çıkması ile birlikte, Altıncı Belediye Dairesi de kapatılmış ve Başkent yirmi daireden oluşan bir belediyeye dönüştürülmüştür.

1877 Vilayet Belediyeleri Kanunu kapsamında dikkat çekici bir uygulama meclis üyelerinin seçimlerinin gizli oy açık sayım ilkesi ile gerçekleştirilmesidir (Düzenli, 2020, s. 144). Belediye meclis üyelerinin seçimleri vesilesiyle de gizli oy açık sayım ilkesi ile modern seçimler İmparatorlukta gerçekleştirilmiştir.

Bu gelişmelere rağmen, İmparatorluk ile Rusya arasında 1877 yılında gerçekleşen ve 93 Harbi olarak adlandırılan savaş gerekçesi ile Padişah tarafından Anayasa askıya alınmış ve meclis tatil edilmiştir. Meclisin tatil edilmesinden dolayı yasama ve yürütme padişah tarafından ele alınmış, Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunu da 1908 yılına kadar askıda kalmıştır (Düzenli, 2020, s. 144).

İmparatorluk idaresinde belediyeleri ilgilendiren son büyük düzenleme, 1910 yılında çıkarılan Dersaadet Teşkilat-ı Belediye Kanunu olmuştur. Bu kanun belediye dairelerini kaldırmış ve yapılan düzenlemeler 1930 yılında yapılan kanun değişikliğine kadar yürürlükte kalmıştır (Vural, 2004, s. 190).

İstanbul'da mevcut belediyeler 1912 tarihinde kaldırılmış ve belediye subelerine dönüştürülmüştür. Şehremini merkezden atanmaya devam edilmiş, belediye meclisi yerine de Encümenlik kurulması planlanmıştır.

Görüldüğü gibi batılılaşma hareketleri, İmparatorluk için ciddi yenilikler yaratmıştır. Tanzimat döneminin batılılaşmış anayasal güvencelerinden devletin direniş ve tecrit politikalarının getirdiği merkezileşmeye kadar uzanan bir arada kalmışlık bulunmaktadır (Spencer, 1958, s. 651). Özellikle 19. Yüzyılın başından itibaren devlet yönetiminde atılan her adım demokratikleşme ve modernleşmeyi öncelemiş, toplumsal ve bireysel haklarda gelişmeler yaşanmıştır (Türkkan, 2018, s. 368).

Belediyeleşme çalışmalarının başlaması ile birlikte, taşrada da belediyeleşme çalışmalarının uygulamaya geçilmesine çalışılmış ancak bu alanda fazla ilerleme kaydedilememiştir. Bu nedenle, bu dönemde yapılan çalışmaları pratik uygulamalardan ziyade yasal mevzuatın oluşturulma ve tecrübe edinme süreci olarak değerlendirmek mümkündür (Oktay, 2005, s. 258). İstanbul'da oluşturulan yerel yönetim denemeleri Başkent ile sınırlı kalmış ve kırsal bölgelerin idaresi ile ilgili bir adım atılmamıştır. Zaten idari anlamda atılan her türlü adım, çöküş döneminde merkeziyetçi yapıyı güçlendirmeyi hedeflemiştir (Düzenli, 2020, s. 142).

İmparatorluk ve Cumhuriyet dönemlerinin ortak özelliği olarak modernleşme çalışmalarının tepeden inme bir yöntemle gerçekleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Benzer şekilde, güçlü bir halk katılımı veya talebi olmadan demokratikleşme süreçleri de ilerlemektedir. Türkiye'de demokratik yönetim kültürünün olgunlaşp kökleşmesinin uzun zaman almasının en önemli nedenlerinden birisi olarak bu durum görülmektedir (Uzun, 2005, s.

159). Bu şekilde ortaya çıkan modernleşme hareketleri devletin modern bir yapıya kavuşarak daha sağlıklı yönetilmesini sağlamışsa da bireylerin demokrasi süreçlerine katılımı ve demokratik toplum kültürünün gerçekleşmesi konularında gelişmelerin önünü tıkamıştır (Gencer, 2008, s. 365).

2. OSMANLI'DA VE CUMHURİYET'TE BELEDİYELERİN YETKİ SINIRLARI ÜZERİNE TARTIŞMALAR

Toplumların ilerlemesi ve kalkınması demokrasi ile ilgilidir. Bireylerin demokratik süreçlere katılımı, demokratik kültürün ve kurumların gelişmesi açısından da önem taşımaktadır. Bu durum bir ülkede sadece seçimlerin yapılması ile oluşturulan bir meclisten çok daha fazlasını ifade eder. Öncelikle, halkın yerel yönetimlerde söz sahibi olması demokrasinin gelişmesi için önemlidir (Akarca, 2023, s. 1547).

Avrupa'da ortaya çıktıktan sonra hızla yayılan milliyetçilik akımları, çok uluslu İmparatorlukta da etkisini göstermiştir. İmparatorluk, bu akımlardan mümkün olduğu kadar az etkilenebilmek adına çeşitli reformlar ve demokratik ıslahatlara yer vermiş ve özgürlükler noktasında çeşitli adımlar atmıştır (Güzeldağ ve Akyıl, 2022, s. 351).

Türkiye, Doğu ve Batı arasında sadece fiziki bir bağlantı noktası değildir. Aynı zamanda kültürel ve siyasi etkileşimlerin de yoğun olarak yaşandığı bir konumdadır. İmparatorluk da benzer şekilde bu etkileşimlerin içinde yer almıştır. Modernleşme çabalarında da bu durum görülmektedir. Belediye yapısını, kentleri modernleştirmek ve hizmet standartları oluşturmak için batılı tarzda oluşturmuştur. Bununla birlikte şeklen batılı tarzda örgütlenmeye çalışırken, yapının özü gözden kaçırılmıştır. Yerel yönetimlerin özerklik ve demokrasi gibi esasları oluşturulan “belediye” yapısı içinde yer bulamamıştır (Çolak, 2012, s. 37).

Merkeziyetçi yönetimlerde idare, merkezi yönetim tarafından verilen yetkilerin hukuk kurallarına aykırı olarak suiistimal edilmesini önlemek amacıyla yerel yönetimleri kontrol etmeye ve denetim altına almaya çalışır. Devletin ortak çıkarlarını, birliğini ve bütünleşmesini sağlamak ve devlet hizmetlerinde ahenk ve koordinasyonu oluşturmak merkezi yönetimin görevidir. Yerel yönetimler, merkezi yönetim tarafından denetlenmek zorundadır. Çünkü merkezi yönetimin doğrudan temsilcisi konumundadır. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin aşırı denetimi ve baskı yerel yönetimlerin gelişiminin engellenmesine yol açabilmektedir (Gumel, 2017, s. 55).

İmparatorluk kurumsal olarak yerel yönetimlerin özerkliğinin getireceği faydaları ve sakıncaları, belediye yapılaşmasını tamamladıktan sonra tartışmaya başlamıştır. Yerel yönetimlerin gelişmesi veya demokratik katılım ve yönetişim İmparatorluğun ilk aşamada öncelikleri arasında yer almıyordu. Çünkü İmparatorlukta yerel yönetimin kurulmasında, ekonomik merkezileşme sistemi kurma isteği ve çeşitli dini etnik topluluklar ve

unsurların siyasal katılımını sağlamak için devlet üzerinde dış baskı yapılması etkili olmuştur (Koçak ve Ekşi, 2010, s. 297). Daha sonraki dönemlerde, aydınlar tarafından belediyelerin fayda ve sakıncaları ile merkezîyetçiliğin veya ademi merkezîyetçiliğin benimsenmesi gibi konular tartışılmaya başlanmıştır.

İmparatorluğun son zamanlarında yerel yönetimlerin niteliği konusu tartışılmaya devam etmiş ve Jön Türkler arasında da tartışmalara neden olmuştur. Esas olarak tartışmalar Fransız tipi merkezîyetçi yönetim ile İngiliz tipi ademi merkezîyetçi yönetim arasında gerçekleşmiştir. İttihat ve Terakki içinde merkezîyetçi anlayışa sahip kişilerin daha güçlü olması nedeniyle, ademi merkezîyetçi anlayış kendisini öne çıkaramamıştır (Çelik, 2004, s. 18). Çünkü İttihat ve Terakki, Kanuni Esasi'nin ademi merkezîyetçilik ile ilgili maddelerine karşı çıkmıştır. Ademi merkezîyetçilik ile Devletin bölünüp parçalanması mümkün hale geleceği düşüncesindedirler (Güler, 2000, s. 16). Dolayısıyla devlet “muhalefet” olarak gördüğü yerel yönetim oluşumlarını dikkate almamıştır. Batı'daki gibi idari ve ekonomik özerkliğe sahip başka bir kurum merkezîyetçi yapı içerisinde tehlikeli kabul edilmiştir (Koçak ve Ekşi, 2010, s. 296).

Bu konu ile ilgili tartışmalar Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir. Özellikle 1921 Anayasası ile özerk bir yapılanma kısmen öngörülmüş ise de 1924 Anayasası ile birlikte, İmparatorluk'tan kalma güçlü merkezi yönetim anlayışı devam etmiştir. Bu durum Tablo 1'de gösterilmiştir.

Tablo 1. Yerel Yönetim Sistemlerinin Bağlam Koşulları ve Temel Özellikleri

Ülkeler	Ademi Merkezîyetçilik	
	Fonksiyonel Sorumluluklar > %25= güçlü	Takdir yetkisi / Mali Yeterlilik 3= güçlü
Kıta Avrupası Federal Tipi		
Avusturya	15,5	2
Almanya	16,8	2
İsviçre	24,3	3
Kıta Avrupası Napolyon Tipi		
Belçika	13,5	3
Fransa	20,9	3
Yunanistan	5,6	2
İtalya	31,3	3
Portekiz	14	2
İspanya	13,3	3
Türkiye	12	2

İskandinav Tipi		
Danimarka	64,3	2
Finlandiya	40,6	3
İzlanda	24,2	3
Hollanda	33,6	1
Norveç	33,3	3
İsveç	48,2	3
Anglosakson Tipi		
İrlanda	10,3	3
Birleşik Krallık	27,8	1

Kaynak: Bouckaert ve Kuhlmann, 2016, s. 10.

Tablo 1 incelendiği zaman görülmektedir ki Türkiye ademi merkeziyetçiliğin zayıf olduğu ülkeler arasında yer almaktadır. Ademi merkeziyetçiliğin en güçlü olduğu ülkeler İskandinav Tipi yönetime sahip ülkeler ile Anglosakson tipi ile idare edilen Birleşik Krallık'tan oluşmaktadır. Türkiye, sınıflandırıldığı Kıta Avrupası Napolyon Tipi ülkeleri ile benzer özellikler göstermektedir.

Kıta Avrupası Napolyon tipi ortak Roma hukuk geleneği ve güçlü bir merkezi bürokrasinin olduğu ülkeleri kapsamaktadır. Geleneksel olarak, yerel yönetimler işlevsel olarak zayıftır. Bu yönetim tarzı idari uygulamaları son derece güçlü politik yapı, kayırmacı ilişkiler ve kamu hizmetine alınmak için siyasi parti himayesi gibi özellikler ile şekillenmiştir (Bouckaert ve Kuhlmann, 2016, s. 10). Böyle bir sistemde, merkezileştirilmiş güç ve sıkılaştırılmış bürokratik kontroller, performans süreçleri belediye başkanının nitelikleri ve öncelikleri ile yakından ilgilidir (Turc vd., 2016, s. 135).

İmparatorluğun yıkılmasının ardından Türkiye Büyük Millet Meclisi 1921 Anayasası ile, bucaklara özerk bir statü tanımıştır. İl meclis üyelerinin doğrudan halk tarafından seçilmesi ve bu üyelerden seçilen meclise geniş yetkiler verilmesi 1921 Anayasası'nın dikkat çeken özelliklerindedir (Lamba, 2010, s. 138).

1921 Anayasası her ne kadar yerel yönetimlere geniş yetkiler vermişse de Cumhuriyetin kurulmasından sonra hazırlanan 1924 Anayasası ile İmparatorluk'tan farklı bir idari yapı kurulmuş ancak merkeziyetçi yapı korunmuştur (Çakan, 2006, s. 52). Yerel yönetimlerin özerkliği açısından 1924 Anayasası'nın 1921 Anayasası'na göre geriye gittiğini söylemek mümkündür (Güven, 2023, s. 22). Cumhuriyet kadrolarının radikal kararlar alarak hilafet ve saltanatı kaldırması, devrimci adımların her alanda atılabileceğini ispatlamıştır. Bununla birlikte devlet yönetiminde merkeziyetçi yönetim anlayışının devam ettirildiği görülmektedir. Bunun nedeni olarak,

Cumhuriyet'in modernleşmeye demokrasiden daha çok önem vermesi gösterilmektedir (Çimen ve Bakan, 2019, s. 122). Özellikle 3. bölümde değinilen, vilayetlere kısmi özerklik verilmesi konusu ile nahiyelerin kendilerini yönetecek meclislerinin olması, yerinden yönetim ve yerel özerklik açısından 1921 Anayasası'nın farkını ortaya koymaktadır.

3. CUMHURİYET DÖNEMİNDE BELEDİYELER VE OSMANLI MİRASI

Türkiye, ademi merkeziyetçi kentleşme ve ekonomik kurumlara yönelik uzun bir hükümet politikası geçmişine sahip, gelişmekte olan bir ülkenin ender bir örneği olarak gösterilmektedir (Rivkin, 1964, s. 3). Ancak bu duruma kolay gelinmemiştir. Günümüzde bile bazı reformların tartışılmaya devam edilmesi, Cumhuriyet'in getirmiş olduğu reformların öneminin hala anlaşamadığını göstermektedir. Nitekim yapılan reformların çoğunun temeli İmparatorluk zamanında atılmıştır. Devletin, kurumların ve idarenin modernleştirilmesi bir tercihten ziyade bir zorunluluk haline gelmiş ve İmparatorluk aydınlarının en önemli gündemi olmuştur.

1923'te Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasından önce İslam ve Osmanlı Devleti hiçbir zaman birbirinden ayrı olmamıştı. İslam, Müslüman vatandaşlara kişisel sıkıntılarını ve başarılarını, geçmiş tarihlerini ve mevcut koşullarını ve hayatlarının gelecekteki yönlerini yorumlamak için bir anlam çerçevesi sağlayan, her şeyi kapsayan bir ideoloji olarak varlığını sürdürmüştür. İslam'ın alanı, özel hayat alanındaki anlayış ve davranış için etik bir temel sağlamanın yanı sıra, hükümet, hukuk ve tüm otorite temellerini de içeriyordu. Osmanlı Sultanı, devletin başı ve aynı zamanda Sünni Müslümanların tanınmış lideri olan Halife idi (Magnarella, 1973, s. 100).

Türkiye, Cumhuriyete kadar yarı sömürge bir ülkeydi. Yabancı kapitalizmin hakimiyetindeydi. Bu yabancı kapitalizm, özel imtiyazlarla korunuyor, ilerlemeyi engelliyor ve en rezalet tanımıyla imtiyaz avcılığı yaparak yozlaşmış yönetimin ekmeğine yağ sürüyordu. Mustafa Kemal'in zaferi, ülkeyi bu koşullardan kurtarmayı ve ulusun çıkarları doğrultusunda ulusal üretim kaynaklarını kullandığı bir devlet haline getirmeyi mümkün kıldı. Bu amaçla, Avrupa uluslarının onlarca yıl önce yapmış olduğu her şeyi yapmaları gerekiyordu (Kohn, 1933, s. 149).

Atatürk ve takipçileri, şehirli ve batılılaşmış aydınlar, bilinçli olarak Türk kültürünü "modernize etmek" ve Avrupa milletleriyle eşit düzeyde var olabilecek batılılaşmış bir Türk devleti geliştirmek için yola çıktılar (Spencer, 1958, s. 640). İmparatorluktan miras kalan yerel yönetim kuruluşları özerkliğin işlev ve görevlerini yerine getiremiyordu. Görevleri farklı kurumlar tarafından gerçekleştirilmekte ve sınırlı mali güçleri bulunmaktaydı. İstihdam edilen personel hem nicelik hem de nitelik bakımından yetersizdi (Uyar, 2004, s. 34).

Atatürk ve hükümeti, Fransız Devrimi'nin ideallerinden ilham aldı. Atatürk'ün Cumhuriyet'i kurmasını destekleyen Jön Türklerin birçoğu yıllarca Fransa'da sürgünde yaşamıştı. Cumhuriyetçi (ve geç dönem Osmanlı) reformcuların toplumu yeniden biçimlendirme projelerine yaklaşımlarındaki şevk, genellikle 1793 ile 1794 yılları arasında Fransız devletine egemen olan Jakobenlerinkiyle karşılaştırılır (White, 2003, s. 148).

Cumhuriyet yerel halkın hükümet işlerine ilk kez katılması için bir fırsat ve sorumluluk sağladı. Ancak yine de birçok reform, yasaları anlamalarının veya uygulama kapasitelerinin çok ötesinde bulan topluluklara "yukarıdan zorlandı". Türkler özgür, medeni ve kültürlü olmaya zorlanıyor ve modern bir devletin sembollerini belki de daha hazır olmadan benimsemeye zorlanıyorlardı (Rivkin, 1964, s. 120).

Zira Türkiye'de zemin elli yıldır entelektüel kesimin ısrarlı çabalarıyla hazırlanmışken, 20. yüzyılın başına kadar Doğu Avrupa'nın diğer ülkelerinin Batı etkisine pek boyun eğdiği söylenemez. Türkiye'nin İtilaf Devletleri'nin müttefiki olan Yunanistan'a karşı kazandığı zafer ve Sevr Antlaşması'nın yırtılması, Türk kitlelerini milli hayatın yapısında köklü değişiklikleri mümkün kılan bir ruh haline soktu. Çünkü daha önce hiç tatmadıkları türden bir siyasi özgürlüğe ulaşmakla kalmamışlardı; bununla birlikte, kurtuluş savaşı sırasında liderleri olan ve şimdi kendisini ulusu modernleştirme görevini üstlenen adama karşı yeni bir özgüven ve üstü kapalı bir güven kazanmışlardı (Kohn, 1933, s. 142).

Ortaya çıkan çeşitli tepkilerin tersine, Türkiye'nin şehirli ve kasabalıları, batılılaşan Kemalist reformları kabul etme konusunda hevesli görünüyorlardı. Yapılan reformlar kentlerden kırsal alanlara yayıldı. Sonuç olarak Atatürk devrimleri fazlasıyla başarılı olmuştur (Spencer, 1958, s. 640). Devrimlerin bu kadar başarılı olması muhtemelen öngörülebilen bir durum değildir. Bununla birlikte İmparatorluğun son iki yüzyılında yapılan modernleşme çalışmaları ile batılılaşma hareketleri, devrimler için büyük bir birikim oluşturmuş durumdaydı.

1915'e gelindiğinde, İmparatorluğun mahkemelerinin ve kanunlarının çoğu ya yapı, öz ya da her ikisi bakımından Batılı modellere göre değiştirilmişti. Neredeyse aile hukuku dışında dokunulmamış bir şey kalmamıştı (Magnarella, 1973, s. 102). Ancak çeşitli düzenlemelere rağmen 19. yüzyılda seçilmiş belediye başkanlarının olmayışı, Türk yerel yönetimlerinde gücün başından itibaren merkezi yönetimde olduğunu göstermektedir (Koçak ve Ekşi, 2010, s. 297).

Tanzimat sürecinde uygulamaya konulan belediyeleşme sürecinin getirmiş olduğu birikim Cumhuriyet için de faydalanılan bir tecrübe olmuştur (Avcı, 2016, s. 178). Osmanlı Devleti'nin son yıllarında yerel yönetimlerin nitelikleri ve işlevleri hakkında yapılan çalışmalar, Cumhuriyet'in ilanından sonra da devam etmiştir (Altan, 2009, s. 306). Türkiye'nin gelişmesi kentlerden başlayacaksa, şehrin ayrı bir kimliğe sahip olması gerekiyordu (Rivkin, 1964, s. 118).

Ancak Cumhuriyet kurulmadan önce Cumhuriyet kadrolarının attığı bir adım vardır. 1921 Anayasası Cumhuriyet kurulmadan önce TBMM tarafından yürürlüğe konulmuştur. İlk meclis tarafından çıkarılan Anayasa, pek çok açıdan belediyeler ve yerel yönetimler için daha özgürlükçü düzenlemeler içermektedir. Bu durum merkezi hükümetin otoritesindeki zayıflığa bağlanmaktadır.

İlk Meclis, merkezi yönetim boşluğunun bulunduğu bir dönemde kurulmuştur. Bu nedenle taşrada devlet hakimiyetinin sağlanması amacıyla yerel temsiliyetin mecliste önem taşıdığı, aynı zamanda belediyeler ile ilgili düzenlemelerin de taşrada otorite tesis etmek amacıyla gerçekleştirildiği düşünülmektedir (Oktay, 2010, s. 45).

1921 Anayasa'sına göre bucaklara yerel yönetimler içinde farklı bir statü verildiği görülmektedir. Dönemin şartlarına göre bu ayrıcalığın demokrasinin gelişmesine olan katkısı önemlidir (Güven, 2023, s. 22). Bu ayrıcalıklardan en önemlisi Anayasa'nın 16. ve 21. maddeleri arasında kalan hükümleri ile Nahiyelere tanınmış olan haklardır. Söz konusu hükümlere göre nahiyeler kendilerine ait meclislere sahip, "muhtariyeti haiz" köy ve kasabalardan oluşan ve kendilerine yönetebilen idari yapılarıdır. Bir diğer ayrıcalık olarak ise 11. maddede vilayetlere tanınmış kısmi özerkliklerdir. Bu durumda vilayetler eğitim, sağlık, ekonomi, sağlık, ziraat gibi konularda özerkliğe sahiptirler.

1923'te Cumhuriyet'in ilanından sonra Türkiye'de belediyecilik Başkent Ankara'da başlamıştır denilebilir. Kurulan yeni Devletin yeni Başkentinin muasır bir kent olabilmesi için çok yoğun bir çaba sarf edilmiştir (Yaylı, 2018, s. 75) 1924 yılında Osmanlı Devleti'nde olduğu gibi Başkent için özel bir Belediye Kanunu çıkarılmıştır (Yaylı ve Yalıkaya, 2012, s. 68). 1924 tarihli 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu belediyelere finansal kaynak imkanları sunması açısından önemlidir.

Ayrıca, köylerin ve mahallelerin yasal olarak tanınması, yerel yönetimi ve halkın katılımını önemli ölçüde iyileştirmiştir. Daha önce de görüldüğü gibi, İmparatorluk zamanında sosyo-politik krizler, alt idari düzeydeki bozulma ve aksamalarla bağlantılı haldedir. Kemalistlerin köylerin ve mahallelerin öneminin farkında olup olmadıklarını ve hatta köylere veya mahallelere özel bir önem verip vermediklerini doğrulamak imkansızdır, ancak resmi olarak tanınmaları, gayri resmi "yarı-yasal" işleyişin bulanık durumuna kesinlikle bir son vermiştir. Ayrıca Köy Kanunu ile, o zamana kadar görmezden gelinen kırsal alanlar için kapsamlı bir idari sistem ortaya koymuştur (Zeba, 2017, s. 28).

Taşra idaresi yeniden düzenlenmiş ve Türk köyüne ilk yasal kimliğini veren 1924 tarihli Köy Kanunu tüm köylerin makul bir süre içinde karşılanması beklenen idari ve sağlık standartlarını oluşturmuştur. Cumhuriyetin yasal, idari ve siyasi temeli daha önceki batılılaşma reformları dikkate alındığında bile o kadar farklı hale gelmiştir ki, Türkiye Cumhuriyeti geçmişiyile devrim niteliğinde bir kırılma yaşamıştır (Starr, 1974, s. 534).

1923-1930 yılları arasında Ankara Şehremaneti Kanunu ile yürütülen belediyeçilik, daha sonra yapılan çeşitli hukuki düzenlemelerin de temelini oluşturmuştur. İlk önce çıkarılan yönetmeliklerle belediyelerin sorumlulukları önemli ölçüde artırılrsa da daha sonra bu görev ve sorumluluklar merkezi hükümete bağlı kurumlara aktarılmıştır (Yaylı ve Yalıkaya, 2012, s. 70).

Cumhuriyet'in kurulması ile birlikte Anadolu'nun işgal ve savaşlardan dolayı yıkık ve tarumar olduğu görülür. Kentlerin ve kasabaların imarı Cumhuriyet'in öncelikleri arasında yer almıştır. Bu amaçla 442 sayılı ve 1924 tarihli Köy Kanunu çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, Belediye ile ilgili esas düzenleme 1580 sayılı ve 1930 tarihli Belediye Kanunu ile gerçekleştirilmiştir (Urhan, 2008, s. 87).

1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu da Fransa'dan uyarlanmıştır. Kanun, belediyelere ait ayrı görevleri tek elde toplamıştır. İlk dönemde Cumhuriyetin sanayi politikası sanayinin ülke geneline yayılmasıydı. Sonuç olarak orta ölçekli şehirlerin ortaya çıkması ve aynı zamanda yerel hizmetlerde farklılaşma ihtiyacı kanunun nedeni olarak gösterilmektedir² (Uyar, 2004, s. 34).

1580 sayılı Belediye Kanunu 2005 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Kanunda belediyelere çok çeşitli görevler yüklenmiştir. 1929 Büyük Buhranı nedeniyle devletin ekonomideki rolünün artması kanunun çıkması yönünde olumlu etki yarattı. 1580 sayılı Kanun ile İstanbul ve Ankara için düzenlemiş olan kanunların kaldırılması ve belediyeler arasında eşitliğin sağlanması amaçlanmıştı. Ancak 1580 sayılı kanunda bu şehirlere yönelik istisnalar da vardı; örneğin İstanbul Valisi aynı zamanda belediye başkanıydı ve Ankara belediye başkanının seçimi İçişleri Bakanlığı'na bırakılmıştı. (Koçak ve Ekşi, 2010, s. 299).

1930 tarihli Belediye Kanunu, tek partili sistemde belediyelerin merkezi hükümetin bir parçası olduğu anlayışındadır. Bu yönüyle de Kanunun Fransa belediye sisteminden etkilendiği söylenmektedir (Görmez, 1997, s. 108).

Osmanlı Devleti'nde olduğu gibi Türkiye Cumhuriyeti de güçlü merkezi yapıya dayanan bir idari örgütlenmeye sahiptir. Bu nedenle yerel yönetimler güçlü finansal kaynaklara sahip olamamakta ve merkezi idarenin kontrolünde kalmaktadırlar. Güçlü merkezi yapı nedeniyle Türkiye'nin hala modern belediyeçiliğe geçiş yapamadığı düşünülmektedir (Urhan, 2008, s. 87). İmparatorluk ve Cumhuriyet farklı devlerdir. Bununla birlikte dini ve kültürel yapının devamlılık göstermesi (Okur Çakıcı, 2016, s. 13), devlet yönetiminde de benzerliklerin görülmesine neden olmaktadır.

Cumhuriyetten sonra Türkiye'de önemli ölçüde yerleşmenin meydana geldiği savunulabilir. Yine de ortaya koyulan gelişmeler, Türkiye'nin ademi

² 1580 Sayılı Kanun ile yerel seçimlerden sonra halk oyu ile seçilen bazı belediye başkanlarının görevden alınması, yürürlüğe girdiği dönemde Avrupa'daki pek çok örnekten daha demokratik bir yapıya sahip olan kanun için, katılımcı ve demokratik yapıya gölge düşmesine neden olmuştur (Koçak ve Ekşi, 2010, s. 300).

merkeziyetçilik çabalarının ne kadar "etkili" olduğunu bize söyleyemezler. Ayrıca, Türkiye'de uygulanan politikaların ademi merkeziyetçilik politikalarıyla ilgilenen diğer ülkeler için bir örnek olabileceğine dair yeterli delil de mevcut değildir (Rivkin, 1964, s. 8).

Belediye yönetimi, İmparatorluktan Cumhuriyet'e geçişin hemen ardından büyük oranda yenilenmiştir (Zeba, 2016, s. 26). Ancak 1924 Anayasası, devletin güç ve otoritesinin yerel yönetimler tarafından değil de merkezin atamış olduğu valiler tarafından kullanılmasını hedeflemiştir (Korkmaz, 2009, s. 62).

Yeni kurulan devletle birlikte rejimin de değişmesi belediye modelinde de çeşitli reformların gerçekleştirileceği beklentisini doğurmasına rağmen, 1930 yılına kadar bu alanda ciddi bir değişim gerçekleştirilmemiştir. Nitekim Cumhuriyet'in kurulduğu ilk yıllarda önceliğin demokrasi veya demokratik kurumlar olmadığı görülmektedir. Yeni kurulan Cumhuriyet'in önceliği "hakimiyeti Milliye"nin gerçekleştirilmesi ve Devlet'in temellerinin güçlendirilmesi olmuştur (Yılmaz Uçar, 2016, s. 114). Bununla birlikte beledi hizmetlerde büyük artışlar yaşanmıştır.

Birçok taşra kasabası hükümet ve kültür merkezleri haline getirilerek ve kapsamlı belediye inşaat projeleri başlatılarak modern şehirlere dönüştürüldüğü gözlemlenmiştir (Rivkin, 1964, s. 4). Tablo 2'de Cumhuriyet öncesi ve Cumhuriyetin ilk 10 yılındaki belediye hizmetleri gösterilmektedir.

Tablo 2. Belediyeler Tarafından Yapılan Çalışmalar

Yatırımlar	Cumhuriyet Öncesi	1923-1933 Arası
Kaldırım (km)	578	1.480,5
Şosel Yol (km)	251	1.102
Asfalt (km)	17	79
Parke (km)	10,2	88,5
Resmi Bina (Adet)	804	3.148
Umumi Bina	1.118	2.877
Park	29	209
Spor Alanı	7	184
Mesire Alanı	63	160
Hastane	9	24
Darulaceze	1	3
Dispanser	14	68
Klinik	5	14
Pazar Yeri	90	407
Köprü	393	1.181
Abide	6	105
Elektrik Tesisatı	4	94

İçme Suyu Şebekesi	20	185
Mezbaha	17	143

Kaynak: Yedek, 2022, s. 1734.

Tablo 2 incelendiği zaman görülecektir ki, 19 farklı belediye hizmet kaleminin tamamında 10 yıllık Cumhuriyet döneminde, Cumhuriyet öncesinden daha fazla sayıda çalışma yapılmıştır.

Yeni kurulan devlet yerel yönetimlere büyük imkanlar tanıyarak ülkenin kalkınması için adımlar atmıştır. Pek çok alanda ülke şimdiye kadar alamadığı hizmetlere kavuşmuştur (Yedek, 2022, s. 1737). Hizmet açısından büyük çalışmalar yapılarak ilerlemeler kaydedilse de Cumhuriyet döneminin de yerel yönetimlerin ruhunu özümlediğini söylemek kolay değildir.

Cumhuriyet'in ilanından sonra pek çok alanda yeni kurumların kurulduğu ve her alanda reformların gerçekleştiği görülmektedir. Bununla birlikte belediyecilik uygulamalarında çeşitli reformlar söz konusu olsa da İmparatorluk'tan kalan izlere rastlamak mümkündür (Sunay, 2002, s. 131).

Yeni kurulan merkezi hükümet, belediyeleri ülke demokrasisinin yerleşmesini sağlayan araçlar olarak değil, aynı zamanda merkezi hükümet politikalarını destekleyen kurumlar olarak görmüştür. Cumhuriyet kurulduktan sonra, Cumhuriyet'in birlik ve bölünmezliğinin tehlikeye gireceği korkusuyla belediyelere özerklik verilmesi konusunda her zaman dikkatli bir tutum sergilenmiştir (Koçak ve Ekşi, 2010, s. 299). Cumhuriyet'in ilk yıllarındaki rejimin vesayetçi tutumlar sergilemesi ve muhalif seslere tahammülsüz oluşu, toplumda demokratik kültür ve kurumların oturtulması için bir ara geçiş dönemi olarak adlandırılabilir (Tanör, 2014, s. 89). Genel olarak bakıldığında Türk devlet idaresinde yerel yönetimler anlayışının İmparatorlukta ve Cumhuriyette ortak bir anlayışa sahip olduğu söylenebilir. Burada ortak nokta merkezi hükümetin güçlü kalması ve devletin birliğini koruması olarak karşımıza çıkmaktadır (Demirel, 2011, s. 107).

İmparatorluğun yıkılma sürecinde ortaya çıkan yerel yönetimler mevzusu, Devlet'i savunma psikoloji içerisinde büyük reformlardan alıkoymuştur. Cumhuriyet Döneminde ise dini ve etnik kökenli isyanlar merkezi yönetimi güç devri noktasında alıkoymuştur (Sunay, 2002, s. 115).

Günümüzde dahi Avrupa Konseyi İlerleme Raporları, yerel yönetimlerde yaşanan sorunların çözümüne yönelik tavsiyelerde bulunmaktadır. Türkiye, 1998'den bu yana yasal ve yapısal dönüşüm sürecine nispeten uyum sağlamayı başarmıştır. Bu ilerleme raporları tavsiye niteliğinde olsa da Türkiye'nin AB ile müzakereleri sürdürebilmesi için bu raporları dikkate alması ve bu düzenlemelere uygun değişiklikler yapması gerekmektedir. Raporların ana parametreleri, yerel yönetimlerin yürütme ve mali özerkliği, yerinden yönetim, yetki devri, yerel yönetim düzeyinde mali kaynakların yaratılması ve harcanma hakkı ile doğrudan ilgilidir (Gumel, 2017, s. 58).

Görülmektedir ki, yerel yönetimler ve belediyeler noktasında yetki devri konusu, merkezi hükümet açısından her dönem sakıncalı görünen bir konu olagelmıştır. İmparatorluğun dağılma korkusu, tek parti ile yürütülen Cumhuriyetin devrimleri yerleştirme çabası, Günümüzün çok partili modern siyaseti farklı gerekçelerle olsa da aynı korkuyu yaşamakta ve merkezi hükümetin zayıflayacağı endişesi ile yetki devrine sıcak bakmamaktadırlar.

Sonuç

Türkiye Cumhuriyeti siyasi, ekonomik ve kültürel olarak büyük bir imparatorluğun varisi olarak doğmuştur. Atatürk devrimleri hukuki, idari ve siyasi ve sosyal olarak büyük kazanımlar elde etmiş ve İmparatorluktan farklı bir devlete temel olmuştur. Bununla birlikte genellikle bu durum yanlış yorumlanmaktadır. Atatürk bütün bunlara bir gecede karar vermemiştir. Yapılan reformlar o güne kadar kimsenin duymamış olduğu şeyler de değildir. Atatürk devrimlerinin temeli, İmparatorluğun son iki asrında aydınlar ve bürokratlar tarafından oluşturulan çağdaşlaşma süreci ile atılmıştır. Birçok girişim ise toplumun muhalefetine karşın bizzat padişahlar tarafından yapılmıştır.

Yine de Cumhuriyet sonrasında yapılan devrimler, düzenlemekten veya ıslah etmekten ziyade her devrim gibi sıfırdan kurmayı hedeflemiştir. Toplum yaşamından ekonomiye, hukuktan siyasete kadar hemen her alanda batılı kanunlar çıkarılmış ve yürürlüğe alınmıştır. Hatta bazı kanunlara muhalefet, ağır cezalar ile karşılaşmıştır.

Ancak, 1877'de Osmanlı Mebusan Meclisi tarafından kabul edilen Dersaadet Belediye Kanunu ile Vilayet Belediye Kanunu 1930 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Bu durum Cumhuriyet kadrolarının söz konusu kanunlardan devrimin o kadar da rahatsız olmadığını göstermektedir. Nitekim İmparatorluk ile Cumhuriyet birçok açıdan taban tabana zıt olsa da ortak bir amaçları vardır. Güçlü bir merkezi yönetim... Güçlü bir merkezi yönetimle iki devletin yapmak istedikleri ve amaçları farklı olabilir. Ancak yerel yönetimler ve belediyeler açısından bakıldığı zaman sonuç aynıdır. Yetkileri sınırlandırılmış, bütçesi kontrol altında tutulan ve idari vesayet altında bulunan belediyeler her iki devletin de hedefidir.

Cumhuriyetin ilk 10 yılında belediye hizmetlerinde büyük artışlar olmuş, yurdun daha önce gidilmeyen yerlerine gidilmiş ve hizmetler götürülmüştür. Belediyeler aracılığıyla yapılan pek çok hizmet, merkezi hükümetin sağlamış olduğu kaynaklarla gerçekleştirilmiştir. Belediye başkanları artık seçilebilmektedir ve temel hizmetleri için kendine ait gelirleri de vardır. Bu açıdan değerlendirecek olursak 200 yıla yaklaşan belediyeçilik girişiminde Türkiye için bir ilerleme vardır denilebilir. Bununla birlikte bu çalışma ile gösterilmiştir ki, İmparatorluktan Cumhuriyete kalan en büyük ve en çok sahiplenen miras güçlü merkezi yönetim anlayışı olmuştur.

Hakem Değerlendirmesi: Dış Bağımsız

Yazar Katkısı: Fatma Ökde: %100

Destek ve Teşekkür Beyanı: Çalışma için destek alınmamıştır.

Etik Onay: Bu çalışma etik onay gerektiren herhangi bir insan veya hayvan araştırması içermemektedir.

Çıkar Çatışması Beyanı: Çalışma ile ilgili herhangi bir kurum veya kişi ile çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Peer Review: Independent double-blind

Author Contributions: Fatma Ökde: 100%

Funding and Acknowledgement: No support was received for the study.

Ethics Approval: This study does not contain any human or animal research that requires ethical approval.

Conflict of Interest: There is no conflict of interest with any institution or person related to the study.

Kaynakça

- Akarca, A. (2023). Türkiye’de yerel yönetim reformları: belediye yönetimi. *Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 13(2), 1545-1568. <https://doi.org/10.48146/odusobiad.1137782>
- Altan, Y. (2009). Meclis-i meb’usân zabıt cerideleri (1293=1877) üzerinden Türk belediyeciliğini anlamak. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(2), 293-310.
- Arık, F. Ş. (1997). Osmanlılarda kadılık müessesesi. *OTAM Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, 8(8), 1-71. https://doi.org/10.1501/OTAM_0000000145
- Avcı, Y. (2016). Tanzimat döneminde Osmanlı belediyeciliği üzerine karşılaştırmalı analizler. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (24), 167-180.
- Bouckaertand, G. & Kuhlmann, S. (2016). Comparing local public sector reforms: institutional policies. S. Kuhlmann ve G. Bouckaert (Ed.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis National Trajectories and International Comparisons* içinde (s. 1-20). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/978-1-137-52548-2_1
- Coşkun, B. & Uzun, T. (1999). *Türkiye’de yerel yönetimlerin gelişimi, niteliği ve Muğla ili yerel yönetim birimlerinin uygulamada karşılaştıkları sorunlar*. Muğla Üniversitesi Matbaası.
- Coşkun, B., Pank Yıldırım, Ç. & Şen, E. (2021). Osmanlı belediyeciliğinin dönüm noktası: 1877 tarihli vilâyât belediye kanunu. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 30(2), 1- 20.

- Çakan, I. (2006). Erken cumhuriyet döneminde Türk kamu yönetiminin modernleşmesi: merkezileşme. *Amme İdaresi Dergisi*, 39(4), 47-73.
- Çelik, A. (2013). Yerel özerklik açısından 5393 sayılı belediye kanununun genel bir değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1), 17-28.
- Çelik, B. (2004). Yüz yıllık hesaplaşma: Osmanlı'dan Cumhuriyet'e merkeziyet-ademi merkeziyet tartışmaları. *1923 Aydınlanma*, 8(52), 18-21.
- Çiçek, Y. (2014). Geçmişten günümüze Türkiye'de yerel yönetimler. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1), 53-64.
- Çimen, H. & Bakan, S. (2019). Türkiye'de demokrasinin gelişim süreci bakımından dönemsel kritiği. *Birey ve Toplum*, 9(17), 121-156. <https://doi.org/10.20493/birtop.541803>
- Çolak, H. (2012). Türk toplumunda demokrasi ve yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi bağlamında 1580 sayılı belediye kanunu yasama müzakereleri. *Atatürk Yolu Dergisi*, (13), 33-55. https://doi.org/10.1501/Tite_0000000352
- Demirel, D. (2011). Tanzimat'tan Cumhuriyet'e kamu yönetiminde yeniden yapılanma (1839-1923). *Türk İdare Dergisi*, 83(473), 97-112.
- Düzenli, K. (2020). Erken dönemden anayasal döneme Osmanlı İmparatorluğunda yerel yönetimler. *Lapseki Meslek Yüksekokulu Uygulamalı Araştırmalar Dergisi*, 1(2), 136-149.
- Gencer, M. (2008). Osmanlı-Türk modernleşme sürecinde kültür, din ve siyaset ilişkileri. *Turkish Studies*, 3(2), 354-369. <http://dx.doi.org/10.7827/TurkishStudies.302>
- Göksoy, B. & Sağol, E. (2017). Demokrasi bağlamında bir değerlendirme: Türk yerel yönetim sistemi ve Osmanlı'dan Cumhuriyet'e belediyelerin kuruluşu. *Yüzcüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(Özel Sayı 4), 1-19.
- Görmez, K. (1997). *Yerel demokrasi ve Türkiye*. Vadi Yayınları.
- Gumel, F. (2017). The effects of European negotiatory state of Turkey on local management. *Journal of Humanities Insights*, 1(2), 54-59. <https://doi.org/10.22034/JHI.2017.59564>
- Güler, B. A. (2000). Yerel yönetimleri güçlendirmek mi? adem-i merkeziyetçilik mi?. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9(2), 14-29.
- Güran, T. (2006). *Ekonomik ve mali yönleriyle vakıflar*. Kitabevi Yayınları.
- Güven, A. (2023). Türkiye'de yerel yönetimlerin modernleşmesinde Türk anayasalarının rolü. *Journal of International Management Educational and Economics Perspectives*, 11(1), 14-27.

- Güzeldağ, F. & Akyıl, L. (2022). Osmanlı Devleti'nde demokratikleşme hareketleri. *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(3), 337-352. <https://doi.org/10.52791/aksarayiibd.1133559>
- Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği üyeleriyle karşılaştırmalı yerel yönetim hukuku*. Seçkin Yayınevi.
- Koçak, B. (2019). Cumhuriyetin kökenleri: on dokuzuncu yüzyılda Osmanlı modernleşmesi. *İmgelem*, 3(5), 207-238.
- Koçak, S. Y. & Ekşi, A. (2010). Katılımcılık ve demokrasi perspektifinden Türkiye'de yerel yönetimler. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (21), 295-307.
- Kohn, H. (1933). Ten years of the Turkish Republic. *Foreign Affairs*, 12(1), 141-155. <https://doi.org/10.2307/20030569>
- Korkmaz, Z. (2009). *Yerel yönetimlerde özerklik ve idari vesayet denetimi* [yüksek lisans tezi]. Süleyman Demirel Üniversitesi.
- Lamba, M. (2010). Osmanlı'dan günümüze Türk kamu yönetiminde merkezîyetçilik-adem-i merkezîyetçilik üzerine bir inceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 2(1), 131-156.
- Magnarella, P. J. (1973). The reception of Swiss family law in Turkey. *Anthropological Quarterly*, 46(2), 100-116. <https://doi.org/10.2307/3316746>
- Marcou, J. (1991). Les influences Ottomanes et Françaises sur le système territorial Turc. *Anatolia moderna-Yeni anadolu*, 1991(1), 275-287. <https://doi.org/10.3406/anatm.1991.862>
- Mari, F. (2019). *Toplumsal cinsiyet ve ulus: iki savaş arası dönemde Türkiye'de ve İtalya'da devletin toplumsal cinsiyet politikalarının karşılaştırmalı bir analizi (1923-1938)* [yüksek lisans tezi]. Marmara üniversitesi.
- Nuri, T. (1994). *Mahalli idareler*. Yargı Yayınları.
- Oğuz, A. (2013). Türk demokrasi tarihinde muhalefet geleneğinin oluşması açısından sultan ıı. Abdülhamid ve dönemi. *NEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2, 109-120. <https://doi.org/10.18070/erciyesiibd.935381>
- Oktay, T. (2005). Osmanlı belediye tarihi araştırmaları ve kaynak malzeme üzerine notlar. *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi*, (6), 257-282.
- Oktay, T. (2010). *Yerel yönetim reformu sonrasında il özel idareleri*. Hayat Yayınları.
- Okur Çakıcı, F. (2016). Osmanlı'dan Türkiye'ye siyasal miras: Türk siyasal kültürü üzerine bir inceleme. *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, 1(2), 8-15. <https://doi.org/10.23834/isrjournal.251524>
- Ortaylı, İ. (1982). From the Ottoman experiment in local government to the first constitutional parliament of 1876-1877. *The Turkish Yearbook of*

- International Relations*, (21), 17-24.
https://doi.org/10.1501/Intrel_0000000159
- Ökmen, M. & Yılmaz, A. (2009). Klasik dönemden Tanzimat'a Osmanlı kenti ve yerel yönetimler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (23), 1-16.
- Örücü, E. (2000). Conseil d'Etat: the French layer of Turkish administrative law. *The International and Comparative Law Quarterly*, 49(3), 679–700. <https://doi.org/10.1017/S0020589300064447>
- Rivkin, M. D. (1964). *Regional development in Turkey an evaluation of public policy since 1923* [doktora tezi]. Massachusetts Institute of Technology.
- Saran, U. (2005). Türk kamu yönetiminde değişimin genel çizgisi: reform arayışlarının karşısındaki beklentiler ve güçlükler. A. Nohutçu ve A. Balcı (Ed.), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması* içinde (s. 37-53). Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Spencer, R. F. (1958). Culture process and intellectual current: Durkheim and Atatürk. *American Anthropologist*, 60(4), 640–657.
- Starr, J. & Pool, J. (1974). The impact of a legal revolution in rural Turkey. *Law ve Society Review*, 8(4), 533–560. <https://doi.org/10.2307/3052883>
- Sunay, C. (2002). Belediyeciliğin doğuşu sürecinde Osmanlı mirası. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (3), 113-133.
- Şahin, M. & Işık, E. (2011). Osmanlı'dan Cumhuriyete mahalle yönetimi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (30), 221-230.
- Şanlı, T. (2005). Avrupa Birliği yolunda geçmişten günümüze belediye personel sistemi. *Türk İdare Dergisi*, 77(449), 161-168.
- Tanör, B. (2014). *Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri*. Yapı Kredi Yayınları.
- Turc, E., Guenoun, M., Rodrigues, A. V., Demirkaya, Y. & Dupuis, J. (2016). Impacts of NPM-driven performance management reforms and ideologies in napoleonic local governments: a comparative analysis of France, Portugal, and Turkey. S. Kuhlmann ve G. Bouckaert (Ed.), *Local public sector reforms in times of crisis national trajectories and international comparisons* içinde (s. 121-137). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/978-1-137-52548-2_7
- Türe, F. (2000). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı İmparatorluğu'nda Yerel Yönetimler. *Yerel Gündem*, 2(5), 34-41.
- Türkkan, H. (2018). Osmanlı Devleti'nde demokratikleşme ve Kanun-ı Esasi'nin demokratik hüviyeti. *Vakanüvis*, 3,(Prof. Dr. Azmi Özcan Öğrencileri Özel Sayısı), 364-379.
- Uluçay, H. & Alp, Ş. (2020). Osmanlı kent yönetiminde kadı. *Yakın Doğu Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 6(2), 329-358. <https://doi.org/10.32955/neu.ilaf.2020.6.2.03>

- Ulusoy, A. & Akdemir, T. (2005). *Mahalli idareler teori- uygulama maliye*. Seçkin Yayıncılık.
- Ulusoy, A. & Akdemir, T. (2009). Yerel yönetimler ve mali özerklik: Türkiye ve OECD ülkelerinin karşılaştırmalı analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(21), 259-287.
- Urhan, V. F. (2008). Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*, (70), 85-102.
- Uyar, H. (2004). Türkiye’de ve dünyada yerel yönetimler: kısa bir tarihçe. *Aydınlanma 1923*, 8(51), 31-38.
- Uzun, H. (2005). Türk demokrasi tarihinde I. meşrutiyet dönemi. *Gazi Üniversitesi Kırşehir Eğitim Fakültesi Dergisi*, 6(2), 145-162.
- Ünal, F. (2011). Tanzimattan cumhuriyete Türkiye’de yerel yönetimlerin yasal ve yapısal dönüşümü. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (30), 241-248.
- Vural, T. (2004). Osmanlı İmparatorluğu’nda yerel yönetimler. *Türk İdare Dergisi*, (444), 179-193.
- White, J. B. (2003). State feminism, modernization, and the Turkish Republican woman. *NWSA Journal*, 15(3), 145–159.
- Yaylı, H. & Yalıkaya, R. (2012). Türkiye’de yerel hizmetlerle ilgili yasal düzenlemelerin gelişimi. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 47(2), 65-82.
- Yaylı, H. (2018). Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihi gelişimi. K. Görmez. ve H. Yaylı (Ed.), *Yerel yönetimler içinde* (s. 60-119). Orion Kitabevi.
- Yedek, Ş. (2022). Arşiv belgelerine göre Atatürk döneminde mahalli idareler ve imar faaliyetleri. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(3), 1725-1739. <https://doi.org/10.33437/ksusbd.1140107>
- Yılmaz Uçar, A. (2016). Şehremini:müntehab mı?mansub mu? erken cumhuriyet döneminde merkeziyet sorunu. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 25(3), 95- 117.
- Zeba, M. (2017). *Local governments in Turkey: A static revolution* [yüksek lisans tezi]. Università degli Studi di Trento.
- Zhigulskaya, D. V. (2017). Development of democratization processes in Turkey in the late Ottoman and early republican periods. *Historical and Social Educational Idea*. 9(2), 37-41. <https://doi.org/10.17748/2075-9908-2017-9-2/2-37-41>

Extended Abstract

Municipalities are one of the basic structures of democracy. This situation is supported by the fact that the presidents are determined by popular vote, have local autonomy, and have their own income and expenses. This ensures increased service quality, rapid action, and accurate response to local

needs. Each municipality may implement different practices to meet the varying expectations of people living in different regions. They may have different income needs or their expenses may differ. This situation is also important for the development of the country. For this reason, the strong centralized structure finds it difficult to respond to differentiated demands. In addition, the autonomous structure of municipalities is needed to meet democratic needs. It is normal to have different regional needs within a country. For both economic and democratic reasons, municipalities should be supported with a partially independent budget.

The modern municipal structure in Türkiye emerged later than in western countries. In the process of its emergence, the modernization studies that emerged in the last period of the Ottoman Empire were effective. Reforms continued with the establishment of the Republic. However, priority was not given to municipal organizations in the early republican period. In this area, regulations inherited from the Ottoman period remained in practice for a while. It was not welcomed that municipalities had a special budget or an autonomous structure. This situation was also the general approach of the Ottoman state. The strong centralist structure determined the fate of the Turkish municipality.

However, the concept of municipality in the Ottoman state was first seen as an institution providing local service. The first structures that emerged served as a part of the central state. The mayor, on the other hand, is like an officer of the government. Despite this, the first municipality started its activities in Türkiye in 1855. The jurisdiction of the first municipality established in Istanbul, the capital of the Ottoman Empire, was also limited. Galata region, where usually the elite of Türkiye and foreign traders or government officials live. As modernization efforts continued, municipalities began to become decentralized. In 1876 and later, elections of council members were made by secret ballot and open counting. This is an important step for democracy in local governments in Turkish history. However, due to the Turkish-Russian war that started in 1877, the sultan suspended the democratic laws until 1908. In 1910, the last regulations regarding municipalities were made. These regulations continued during the republic period established in 1923 and ended with the "municipal law" in 1930.

The Ottoman Empire was able to remain strong thanks to its centralist structure. Centralized administration aimed to preserve imperial integrity. However, ironically, this structure also became the source of political and economic stagnation from the end of the 18th century. Recent reforms have sought to more fully integrate non-Muslims and non-Turks into Ottoman society by increasing their civil liberties and providing them with equality throughout the Empire. However, wars and territorial losses have been an obstacle to decentralization. This situation is also valid for the republican period. The first assembly established by the Republican cadres gave broad powers to local governments with the 1921 Constitution. The first Parliament

was established in a period when there was a central government gap. For this reason, it is thought that these powers were given in order to ensure state dominance in the provinces. With the 1924 Constitution prepared after the establishment of the Republic, an administrative structure different from the Ottoman Empire was established, but the centralist structure was preserved. Although the responsibilities of municipalities were significantly increased with the regulations issued between 1923 and 1930, these duties and responsibilities were later transferred to institutions affiliated with the central government. The Municipality Law of 1930 understands that municipalities are a part of the central government in a single-party system. In this respect, it is said that the Law is influenced by the French municipal system.

The republic made intense efforts to have democratic principles and institutions. It can be said that the democratization process that Türkiye has had in the last two centuries has begun to mature. However, the early republican period went through a difficult period with reactions to revolutions and rebellions. Ethnic and religious-based rebellions also increased the motivation to preserve the centralist structure. The priority of the central government in this period was to protect the revolutions and strengthen the foundations of the republic. The understanding of local governments has a common understanding in the Empire and the Republic. This common point is that the central government remains strong.