

1924 ve 1926 Tarihli Belediye Kanunu Layihaları: Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Kurucu Adımları

Bilal Şinik - Aslı Yılmaz Uçar** - Esra Dik****

Öz: Türkiye’de Cumhuriyet’in ilanı sonrasında yerel yönetim sistemine dair atılan ilk adım 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu’dur. Kentsel yerleşim alanlarının idaresi ise ancak 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu ile kurulmuştur. Belediye Kanunu’nun 1930 yılında kabul edilmesinden dolayı, Cumhuriyet yerel yönetim tarihi 1930 yılından başlatılır. Oysa Cumhuriyet’in ilan edilmesinden hemen sonra belediye kanunu hazırlıklarının başladığı bilinmektedir. Döneme dair yapılan arşiv taramasıyla 1924 ve 1926 tarihlerinde olmak üzere iki ayrı Belediye Kanunu Layihasına erişilmiştir. Çalışma, 1924 ve 1926 tarihli Belediye Kanunu Layihalarını incelemektedir. Çalışma, Cumhuriyet’in erken dönemlerinde belediye sistemi kuruluş çalışmalarına ışık tutmayı ve belediyecilik anlayışının gelişimini ortaya koymayı amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yerel yönetim tarihi, merkezileşme, erken Cumhuriyet dönemi, Belediye Kanunu, yerel yönetimler.

The Constituting Steps of the Municipality System in Turkish Republic: Draft Laws on Municipality Dated 1924 and 1926

Abstract: The initial step of the establishment of the local government system in Turkish Republic was the Village Law No. 442 adopted in 1924. The local administration of urban areas, on the contrary to the rural ones was established by the Municipal Law No. 1580 adopted in 1930. Thus, the history of local governments in Turkey is dated back to 1930, since the Municipality Law adopted in 1930. However, immediately after the proclamation of the Republic, it is known that the preparation of municipal law was put into the agenda. The archive scanning has revealed that there exist two separate draft laws on municipalities dated 1924 and 1926. This study analyzes the Draft Laws dated 1924 and 1926 and attempts to put forth the preparatory process of the establishment of the municipality system in the Early Republican Era.

Keywords: Local government history, centralization, early Republican era, Municipality Law, local governments.

* Çalışma, 113K191 kodlu “Türkiye’de Erken Cumhuriyet Döneminde (1923-1930) Yerel Yönetim Sisteminin Kuruluşu” başlıklı SOBAG-1001 projesi çerçevesinde TÜBİTAK tarafından desteklenmiştir.

* Yrd. Doç. Dr., İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Güllhane Yerleşkesi, Alemdar Cad. Soğukçeşme Sok. Fatih/İstanbul/Türkiye.

** Yrd. Doç. Dr., İstanbul Kemerburgaz Üniversitesi, İ.İ.B.F., Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Dilmenler Cad. No:26 Mahmutbey Bağcılar/İstanbul/Türkiye.

*** Dr., Mersin Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü, Çiftlikköy Kampüsü/Mersin/Türkiye.

Makale gönderim tarihi:23.11.2015

Makale kabul tarihi:23.03.2016

Giriş

Cumhuriyet belediyeçiliği, 1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu ve sonrasındaki bir dizi yasal düzenleme ile kurulmuştur. Bu doğrultuda yerel yönetim tarihi çalışmaları, 1930 yılı itibariyle başlatılır ve Cumhuriyet belediyeçiliğinin çözümlenmesi, Kanun metninin incelenmesiyle sınırlı tutulur. Oysa Cumhuriyet'in ilan edilmesiyle (1923) Belediye Kanunu'nun kabulü (1930) arasında yedi yıllık bir süreç vardır. Literatürde genellikle yok sayılan bu tarihsel kesit, Belediye Kanunu'nun temellendiği belediyeçilik anlayışının oluşum aşamasıdır. Diğer bir deyişle, 1923 – 1930 yılları arasındaki dönem, Cumhuriyet Rejimi'nin kurulması sonrasında belediyeçiliğin kurucu aşamalarını barındıran bir 'hazırlık' dönemidir (Tekeli, 1977: 17). Bu doğrultuda Cumhuriyet belediyeçiliğinin anlaşılması için 1923 – 1930 yılları arasında yerel yönetimlere dair gelişmelere özel bir önem atfedilmesi ve incelenmesi gereklidir. Bu akademik ilgiye yola çıkılan çalışmada, söz konusu hazırlık döneminin durağan bir dönem olmadığı, birden çok kez belediyelere ilişkin kanun tasarılarının hazırlandığı ancak hiçbirinin yasalaşmadığı saptanmıştır (Yılmaz, 2012:1929).

Çalışma kapsamında kamuoyuyla paylaşılan ancak yasalaşmamış iki Belediye Kanunu Layihası (1924 ve 1926 tarihli) Osmanlıcadan günümüz Türkçesine transkribe edilmiş ve karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Çalışmanın amacı, Layihalar temelinde 1930 yılı öncesinde belediyeçilik alanında yapılan düzenleme girişimlerinin varlığına dikkat çekmek ve söz konusu düzenlemeler ışığında Cumhuriyet belediyeçilik anlayışının kurucu adımlarının aydınlatılmasına katkı sağlamaktır.

Cumhuriyet Rejimi ve Belediyeçilik Sorunu

Osmanlı Devletinde Tanzimat dönemine kadar yerel yönetimlerin var olmadığı kabul edilir (Ortaylı, 1991: 64).¹ Yerel yönetimler, Tanzimat Dönemi ile varlık kazanmıştır (Seyitdanlıoğlu, 1996: 75).²

¹ Ortaylı'ya göre "yerel yönetim ancak varolan güçlü bir merkezi otoriteye karşı, hemşhriyelerin mali-idari alanda tüzel kişilik kazandırdıkları bir yönetimin varlığı[nı]" gerektirir (Ortaylı, 1991: 63) ve "yerel yönetimde, devamlılık ve hukuki bir kişilik kazanmak, yani kurumsallaşmak söz konusudur" (Ortaylı, 1991: 64). Bu doğrultuda "Osmanlı ülkelerinde şehir ve eyalet idaresinden, vakıflar gibi ekonomik-sosyal kuruluşlardan, cemaat örgütlerinden sözedilebilir ama yerel yönetim gibi bir kavram ve kurullardan söz etmek kesinlikle mümkün değildir" (Ortaylı, 1991: 64).

² Ortaylı'ya göre Batılı / modern anlamda belediyeçilik "Altıncı Dâire-i Belediye Nizâmâtı" (11 Cemâziyevvel 1274 / Aralık 1857) ile başlamıştır (Ortaylı, 1991: 69). Akgündüz'e göre ise "Beyoğlu örneğiyle başlanan Altıncı Belediye Dâiresi, Osmanlı Devletinde belediyeçiliğin başlangıcı olarak kabul edilemez. Hatta Batılı anlamda belediyeçiliğin de başlangıcı sayılamaz. Doğru olan Sultân Abdülmecid'in 10 Zilkade 1271 (1855) tarihli İrâde-i Seniyyesi ile kurulan Şehremâneti teşkilatının batılı anlamda ilk belediye teşkilâtı olduğudur. Ancak Altıncı Belediye Dâiresi, batılı anlamda belediyenin rayına oturmuş olan şeklidir" (Akgündüz, 2005:541). Seyitdanlıoğlu ise 1854 yılında Şehremâneti'nin kurulmasını, modern yerel yönetimlerin öncüsü olarak görmekte ve yerel yönetimlerin gelişimi ile birlikte yerelin kendi bürokrasinin yaratımını, 1862 yılında "Belediye Çavuşluğu" görevinin kurulması ile somutlaştırmaktadır (Seyitdanlıoğlu, 1998:133).

Osman Nuri Ergin'e göre ise belediyeciliğin gerçek kuruluşu için Meşrutiyet'in ilan edildiği 1876 yılını beklemek gerekir; çünkü Altıncı Daire-i Belediye (1856) düzenlemesi sadece belli bir alanı kapsayan dar bir düzenlemedir ve daha sonrasında belediyelere ilişkin çıkarılan düzenlemeler de (1868) hayata geçirilememiştir (Ergin, 1987a). Bu anlamda belediyeler Meşrutiyet sonrasında çıkan düzenlemelerle gerçek anlamda kurulmuştur. Ergin'e göre *mutlakiyetten meşrutiyete* geçilmesiyle halk egemenliğine dayanan idare biçimi gelmiş ve "milli hâkimiyeti temsilde mühim bir etken olan belediyelere hükümet ve devlet kuruluşları arasındaki önemli yerini göstermek" (Ergin, 1987b:35) üzere "ilk defa Millet Meclisi toplandığı zaman her şeyden önce bir belediye kanunu yapılmak düşünülmüş ve ilk teşriî meclisi de dört ay çalışarak... birisi yalnız İstanbul'a, diğer İstanbul'dan başka Türkiye şehir ve kasabalarına mahsus olmak üzere iki belediye kanunu" çıkarmıştır (Ergin, 1987a:130):

- Dersaadet İdâre-i Belediye Nizâmnamesi (İstanbul Belediye İdaresi)
- Vilâyat Belediye Kanunu (İl Belediye Kanunu)

Gerçekten Meşrutiyet'in ilanı sonrasında kabul edilen Kanuni Esasi'nin 112. maddesi, gerek İstanbul gerekse taşrada kurulacak belediyelerin seçimle oluşturulacak belediye meclisleri tarafından yönetilmelerini, kuruluş ve görevleri ile meclis üyelerinin seçimi esaslarının özel yasa hükmü ile belirtilmesini öngörmüştür (Aytaç, 1991: 87):

"Madde 112: Umuru belediye Dersaadet [İstanbul] ve taşralarda bilintihap teşkil olunacak [seçimle oluşturulacak] Devairi Belediye Meclislerle [belediye daire meclisleri] idare olunacak ve bu dairelerin sureti teşkili ve vezaifi ve âzasının sureti intihabi [üyelerinin seçilmesi usulü] kanunu mahsus ile tâyin kılınacaktır."

Kısacası Osmanlı'da Meşrutî Monarşi rejimi, *hâkimiyeti millîye* ilkesi çerçevesinde halk tarafından seçilen üyelerden oluşan *meclisli* bir yerel yönetim birimi ile yerelde örgütlenmeye başlamıştır. Meşrutiyet rejiminin yerel yönetimleri 1878'de Meşrutî Meclis'in kapatılması ve istibdat rejiminin başlaması ile askıya alınmış; ancak Meşrutiyet'in tekrar ilanı ile 1908 yılında uygulamaya girebilmiştir (Ergin, 1987a:130). II. Meşrutiyet ile yeniden işletilen sistem özellikle 1912 yılında⁴ askıya alınmış olsa da Cumhuriyet Rejimi'ne devredilir ve 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu kabul edilinceye kadar yürürlükte kalır. Diğer bir deyişle, Meşrutî Rejimi temel alan Osmanlı'dan devralınan yerel yönetim sistemi, Cumhuriyet Rejimi'nin ilan edilmesinden tam 7 yıl sonra değişti-

³ 27 Ramazan 1294 ve 23 Eylül 1293 tarihli düzenlemeler.

⁴ 1912 yılında neşrolunan kanun ile "1876 kanunundaki 'ademi merkezîyet' yerine bu sefer de sıkı bir 'merkezîyet'" alır (Ergin, 1987a:131). İstanbul Şehremaneti özelinde görüldüğü gibi, 1876 tarihli Vilâyat Belediye Kanunu ile gelen seçilmişlerden oluşan daire meclisleri, içlerinden tayin edilen bir reis ve her dairenin reisi ile iki azasından oluşan Şehremaneti Cemiyeti Umumiyei Belediyesi kaldırılır; İstanbul Şehremaneti dokuz şubeden oluşan tek bir daireye çevrilir ve "her şubeye hükümet tarafından maaşlı birer müdür tayin olun[ur]" (Ergin, 1987a:131).

rılmıştır. Oysa Meşrutiyet rejimini yıkarak *Cumhuriyet* rejimini kabul eden Türkiye’de “Cumhuriyet prensiplerine uygun surette belediye kanununun yürürlüğe konması ile bir devrin başlaması” lazım gelmez midir?⁵

Osman Nuri Ergin’e göre, belediyeciliğin kanuni çerçevesinin “Türkiye’de hükümet şekli Cumhuriyet’e inkılâp ettikten sonra yine bir an evvel çıkarılması arzu edildiği ve birçok projeler, lâyhalar ve teklifler yapıldığı halde ancak 1930 senesinde neşredilebilmiştir” (Ergin, 1987a:135). Gerçekten 1920’li yıllardan itibaren yerel yönetimlere dair yasal düzenleme yapılması gündemdeki yerini korumuş, ancak Belediye Kanunu ancak 1930 yılında kabul edilebilmiştir.

İlk niyet beyanı 1920 yılında yapılmıştır. Büyük Millet Meclisi’nin (BMM) toplanmasından (23 Nisan 1920) kısa bir süre sonra 13 Eylül 1920 tarihli BMM toplantısında Mustafa Kemal, “Heyeti Vekile’nin siyasi, toplumsal, idari, askeri konulardaki görüşlerini özetleyen ve idare teşkilatı hakkındaki kararlarını içeren” bir program sunmuştur. ‘Halkçılık Programı’ olarak anılacak belge, “hükümetin izleyeceği esasları gösteren siyasi program” niteliğindedir. Programda belirtilen esaslar çerçevesinde gereken kanun tasarılarının da hazırlanmakta olduğu belirtilmiştir (TBMM ZC C: IV’den akt. Keskin, 2012:221):

“Efendim şimdiye kadar azayı kiram [üyeler] tarafından teşkilat hakkında bilhassa ahalinin hukukunu tevsi etmek [geniştirmek] suretiyle, bazı teşkilat lüzumu hakkında efkâr dermeyan edilmiş [görüş belirtilmiş] ve hükümetin bu hususta ne gibi fikirlerde bulunduğu sual edilmiştir. Hükümet programını Heyeti Aliyenize yalnız muhtasî olmak üzere arz ediyor. Riyaseti Celile’den yazılmış tezkerede bildirildiği veçhile hükümet buna ait mütealâtı [tetkiki] muhtasîrca [kısaca] beyan ediyor. Tabi, bu kanun değildir. Bu kadar muhtasar [kısa] bir kanun olamaz. Çünkü içinde teşkilata ait hukuku esasîyeye müteallik kısımlar vardır. *İdarei umumiyyeyi vilayata, idarei hususîyyeyi vilayata, nevahiye ait kısımlar vardır* ki, bunların her birisi başlı başına mutavvel [uzun] bir kanun olmak lazım gelir. Bunların her birisi hakkında *lazım gelen kanunları da her daire vekili bilhassa hazırlamaktadır*. Heyeti Aliyenize gayet yakın bir zamanda takdim edilecektir. Bu, hükümetin bu gibi hususatta ne gibi esasat takip ettiğini göstermek üzere bir programdan ibarettir... Hükümetin siyasi programı mahiyetindedir.”

Halkçılık Programının içeriği, 20 Ocak 1921 tarih ve 85 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu’nun temelini oluşturacaktır. Egemenliği kayıtsız şartsız halka veren ve “halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenit [dayanan]” yeni bir rejim kurulmaktadır. Bu doğrultuda hazırlanan 1921 Anayasası’nda “merkeziyet sınırlı ve istinai; ademi merkeziyet asli ve egemendir.” (Yayla, 1984’den akt. Çakan, 2006: 51). Ademi merkezi birimler, tüzel kişilik

⁵ Osman Nuri Ergin, belediyecilik tarihini yedi devirde incelemektedir. 7. devri 1912 ile 1924 yıllarını kapsamakta “Belediye Kanunu tadili, yirmi daire adedinin dokuzunda indirilmesi, merkeziyet usulünün tatbiki, Rüşumu Belediye Kanunu’nun çıkarılması” olarak özetlemektedir. “Cumhuriyet, İstanbul’un merkez olmaktan çıkışı ve Haydar Bey’in tayini” gelişmeleri ışığında “Cumhuriyet prensiplerine uygun surette tanzimi ile uğraşan yeni belediye kanununun yürürlüğe konması başarlarsa İstanbul Belediye tarihinde sekizinci bir devrin başlayacağı şüphesizdir” demektedir (Ergin, 1987c: 70).

verilen *vilayet* ve *nahiye* birimleri (bir veya birden çok köy ve kasabalar nahiye-dir) üzerine kurulur; fakat temel birim ‘muhtariyet’ verilen (özerklik) vilayet olacaktır.⁶

Bu doğrultuda, 1921 tarihli Anayasa’da yer aldığı şekliyle:

“Madde 11.- Vilâyet, mahallî umurda mânevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir.⁷ Harici ve dahili siyaset, şer’i, adlî ve askerî umur, beynelmilel iktisadî münasebat ve hükümetin umumi tekâlifi ve menafii birden ziyade vilâyata şâmil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisince vazedilecek kavanin mucibince Evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia ve Muaveneti İçtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi vilâyet şûralarının salâhiyeti dâhilindedir.”

Buna göre halkın egemenliğinin idaresinde ‘vilayât şuraları’ temeldir. Vilayetler üç organlı bir teşkilattır: Vilayet Şurası, Reis ve İdare Heyeti. Vilayet Şurası “vilayetler halkınca müntahap âzadan [seçilmiş üye] oluşmakta” (madde 12) ve “azâsı meyanında icrâ âmiri olacak bir reis ile muhtelif şubatu idareye memur azadan teşekkül etmek üzere bir idare heyeti” seçmektedir (madde 13). Diğer bir deyişle, özerk ve tüzel kişilik sahibi Vilayet Hususi İdareleri’nde, tüm yetki seçimle gelen organlara verilmiş ve yetkileri çok geniş tanımlanmıştır. Söz konusu geniş yetkiler ve tüzel kişiliğin denetiminde iki kurum öne çıkar: (1) Vali, (2) Umumi Müfettiş. Taşra yöneticisi Vali BMM tarafından atanacak ve sadece genel - mahalli görevler arasında çatışma çıktığında müdahale edecektir (madde 14); Umumi müfettişler de “mahalli idarelere ait vazaif ve mukareratı murakabe” etmekle görevlendirilmiştir.

1921 Anayasası’nda valinin konumu derinlemesine tartışılmıştır. Rıdvan Akın’ın işaret ettiği üzere, özellikle muhtar (özerk) vilayet meclislerinin yaptığı idari eylem ve işlemler esnasında devletin merkezi otoritesini temsil eden vali ile ne ölçüde karşı karşıya gelebilecekleri konusu üzerine gidilmiştir. Vilayet meclisinin seçeceği reis de ili temsil edecek ve devletin atadığı vali ile birlikte iki başlı bir yönetim ortaya çıkacak endişesi, Layiha görüşmelerinde yankılanmıştır. Ayrıca, Valinin hükümetin mi yoksa meclisin mi vekili olacağı konusunda da tereddütler yaşanmıştır (Akın, 1992: 353-354).

1921 Anayasası’nda nahiyelere ilişkin düzenleme ise ayrı bir Kanun Layihası ile gündeme gelir: ‘İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası’. 1921 Anayasası’nın 16. maddesi ile 21. maddesi arasında düzenlenen nahiye teşkilatı, tüzelkişiliğe sahip, şurası, idare heyeti ve bir de müdürü olan bir yapıdır. İdare-i Kura

⁶ 1921 Anayasası’nın kabulü sonrasında çıkarılan yasal düzenlemelerle, yerel idarelerin yetkileri genişletilmiştir: “mahalli idarelere ait gelirler doğrudan doğruya mahalli idarelere aktarılır... emlak, temettü, ağnam resmi ile harp kazançları vergisinin küsuratı munzamlarının yerel yönetimlere aktarılması kabul edilir. Bunun yanında meclis üyelerinin tahsisatlarının artırılması yoluna da gidilecektir” (Çakan, 2006: 51).

⁷ Encümen mazbatasında maddenin ilk hali “Vilayet, mahallî umurunda manevi şahsiyeti ve tam muhtariyeti haizdir” şeklindedir. Ancak Tunalı Hilmi Bey, cümlede geçen “tam muhtariyet” ifadesinin “istiklal” şeklinde algılanabileceğini öne sürerek maddeden “tam” kelimesinin kaldırılmasını önermiş ve Meclis tarafından önerisi kabul görmüştür (Akın, 1992: 353).

ve Nevahi Kanunu Layihası, dönemin ademi merkezîyetçi ruhunu yansıtan komün tartışmalarının merkezindedir. Layiha'ya göre komünlerin genel özelliği "her kasaba, şehir ve karyenin kendi başına bir komün olarak tanınması ve komünlerin birden fazla köyün birleşmesi sonucu meydana gelmesidir" (Akın, 1996: 32). Hatta bir adım daha ileriye gidilerek Dahiliye Encümeni tarafından İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası'nın ismi değiştirilerek köyle ilgili hükümler nahiyeye dönüştürülmüş ve adı 'İdare-i Nevahi Kanunu' olarak değiştirilmiştir (Önen ve Reyhan 2009: 13-14). 1921 tarihli Layiha, 1923 yılının gündemine taşınmakla birlikte kanunlaşmamış ve yerini 1924 yılında Köy Kanunu tartışmalarına bırakmıştır.

Görüldüğü gibi 1921 Anayasası adem-i merkezîyetçi karakterinin baskınlığı ile anılmakta; ancak adem-i merkezîyetçiliği il özel idareleri ve nahiyeler temelinde ele almakta; belediyelerden bahsetmemektedir.

1921 Anayasası'nın temel ilke ve usulleri, Cumhuriyet Rejiminin kabulünün ardından 20 Nisan 1924'de kabul edilen Teşkilat-ı Esasiye ile terk edilecektir. 20 Nisan 1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu'nda 'vilayât şuraları' kaldırılmış, 'müntehap âzalık', reis ve idare heyeti seçiminden vazgeçilmiştir. 1924 Anayasası ile vilayetlerin 'muhtariyet'i kalkar; fakat vilayetlerin ikili yönetimine (il genel yönetimi ve il özel yönetimi) dair ilkeler tekrar benimsenir: 'tefriki vezâif' (görev ayrımı) ve 'tevsii mezuniyet' (yetki genişliği).⁸

1924 Anayasası ile vilayetlerin tüzel kişiliği devam ederken; şehir, kasaba ve köylere de tüzel kişilik verilir. Diğer bir deyişle şehir, kasaba ve köylerde yerel yönetim birimleri kurulması Anayasal güvenceye kavuşur. 1924 Anayasası'nda tüzel kişilik verilen şehir, kasaba ve köylerin yerel yönetim birimleri için ayrı kanunların hazırlanması planlanmaktadır.

İlk ve köklü yasal düzenleme *kırsal* alanda, köy biriminde yapılmıştır. 1924 yılında kabul edilen 442 sayılı Köy Kanunu ile yerel yönetimlerin en küçük birimi için çerçeve düzenleme oluşturulmuştur. Cumhuriyet köy, kasaba, şehir ve büyükşehir olmak üzere tüm yerel yönetim birimlerini ayrı ayrı ve küçük birimden başlayarak düzenlemeyi öngörmektedir (Köy Kanunu Layihası Esbabı Mucibesi, TBMM ZC D.2 C.6 İ.108 (21.02.1924)):

"Köy Kanunundan sonra sırası ile kasaba, şehir ve büyükşehir kanunları tanzim ve takdim olunacak ve bu suretle memleketin muhtaç olduğu ıslahatı belediye kavanini ikmal edilmiş bulunacaktır."

Gerçekten dönem içerisinde birçok kez belediyelerle ilgili kanun çalışması yürütüldüğü anlaşılmaktadır.

Cumhuriyet'in ilanı sonrasında ilk olarak, 1923 yılının son aylarında *Tanın'* de çıkan habere göre Belediye Kanunu Layihası, İstanbul Cemiyet-i Umu-

⁸ Anayasa'nın 91. maddesine konu olan ilkeler uzun yıllardır tartışılmalı bir konu olmuştur (Yayla, 1982; Güler, 2000; Güler, 2006).

miye-i Belediyesi azalarından oluşan bir ‘Encümen-i Mahsus’ tarafından hazırlanmış ve İstanbul Cemiyet-i Umumiye-i Belediye’sine sunulmuştur (Tanin, 08.11.1923; 09.12.1923):

“Cemiyet-i umumi azası meyanından tefrik edilen bir encümen-i mahsus tarafından ihzar edilmekte olan [hazırlanmakta] yeni teşkilat-ı belediye layihası ikmal edilmiştir [tamamlanmıştır]. Layiha bugün cemiyet-i umumi-i belediyeye takdim edilecek ve Çarşamba günü müzakeresine ibtidar olunacaktır [süratle başlanacaktır]. Yeni belediye kanunu bütün Türkiye belediyelerine şamil olacak bir mahiyettedir. Bu meyanda İstanbul istisna edilmemiştir. Umum Türkiye belediye reislerinin müntehip [seçilmiş] olması bir prensip olarak kabul olunmuştur. Mensup [atanmış] şehreminlik mülğadır [kaldırılmıştır].”

İstanbul Cemiyet-i Umumiye-i Belediyesi 1923 yılının son aylarında ve 1924 yılının ilk aylarında ‘Belediye Kanunu Layihası’nı görüşmektedir (Tanin, 17.12.1923). Layiha’nın ilk olarak Cemiyet’te tartışılmasına bir eleştiri geldiği de görülmektedir. İçişleri Bakanı Ferid Bey, bir telgraf çekerek “sıfat-ı teşri’iyenin [yasama] ancak ve ancak Büyük Millet Meclisinde olduğunu bildiriyor ve Cemiyet-i Umumiye-i Belediyenin layihanın müzakeresi münasebetiyle ta-kındığı vaz’-ı teşri’iye merkezi temsil eden bir memur olmaması itibariyle” eleştirdiği belirtilmektedir (Tanin, 06.01.1924). Aynı tarihlerde Layiha Bakanlar Kurulu’na gelecektir (BCA: 30.18.1.1/8.44.11).

Tam da bu döneme denk gelen 4 - 30 Kanunusani 1924 (Ocak) tarihleri arasında *Hâkimiyeti Milliye*’de yayımlanan “Cumhuriyet’in Büyükşehirleri Nasıl İdare Olunacak?” başlığı altında 179 maddelik kapsamlı bir Belediye Kanunu Layihası’nın hazırlandığı görülmektedir. Söz konusu Layiha’nın Ankara dahil olmak üzere tüm büyükşehirleri kapsayan bir belediye kanunu olduğu bildirilmektedir (Hâkimiyet-i Milliye, 4-30.01.1924).⁹

Ne var ki bu Layiha kamuoyuna sunulmakla birlikte Meclis Genel Kurulu’na girmemiş; aksine bir ay sonra Ankara’da büyükşehir yönetimine özgü olarak İstanbul Şehremaneti deneyimini (Dersâdet Belediye Kanunu) temel alan 417 sayılı ‘Ankara Şehremaneti Kanunu’ kabul edilmiştir (TBMM ZC D.2 C.6 İ.103,16.02.1340). Ankara Şehremaneti Kanunu, “Belediye kanunu lâiyhasının intacına değin İstanbul Şehremaneti Kanununun, bâzı tadilât ve tenkihat icrasiyle Ankara’da tatbiki”dir; diğer bir deyişle Belediye Kanunu kabul edilinceye kadar Ankara’yı yönetmek için Başbakanlık’tan gönderilen Layiha’nın kabul edilmiş halidir.

⁹ Layihanın yayımlandığı *Hâkimiyet-i Milliye* tarih ve sayıları: Tarih: 4 Kanunusani 1340, Numara: 704; Tarih: 6 Kanunusani 1340, Numara: 706; Tarih: 8 Kanunusani 1340, Numara: 707; Tarih: 14 Kanunusani 1340, Numara: 712; Tarih: 15 Kanunusani 1340, Numara: 713; Tarih: 16 Kanunusani 1340, Numara: 714; Tarih: 17 Kanunusani 1340, Numara: 715; Tarih: 21 Kanunusani 1340, Numara: 718; Tarih: 22 Kanunusani 1340, Numara: 719; Tarih: 30 Kanunusani 1340, Numara: 727.

Birkaç yıl sonra, 1926 yılında ise çalışmaların devam ettiği anlaşılmaktadır. *Hâkimiyet-i Milliye*'ye verdiği roportajda Dâhiliye Vekili Cemil Bey belediyelere ilişkin kanun hazırlıklarından bahsetmektedir (Hâkimiyet-i Milliye, 16.02.1926):

“Her nahiye bir komün olduğu gibi her belediye de bir komündür. Köylerin idaresini Nahiye Kanunu [Köy Kanunu] tanzim edeceği gibi kasaba ve şehirlerin ihtiyacat ve teşkilatı da Belediye Kanunu ile tensik edilmiş olacaktır. Belediye Kanunu başlıca kasaba, şehir ve büyükşehirler olmak üzere üç tip teşkilatı ihtiva edecektir.”

Gerçekten 1926 yılı Mayıs ayının ilk günü ‘Belediye Kanunu Layihası’ adı altında bir düzenleme Hâkimiyeti Milliye’de tam metin olarak basılır (Hâkimiyet-i Milliye, 1-8.05.1926).¹⁰

Söz konusu Kanun Layihası’nın Bakanlar Kurulu’na iletildiği ve memleketin çok mühim ihtiyacı olduğu belirtilmektedir (Hâkimiyet-i Milliye, 01.05.1926):

“Dâhiliye Vekâletimiz memleketin çok mühim ihtiyacatından biri olan Belediyeler Kanunu Layihasını hazırlamış ve Heyet-i Vekile’ye takdim etmiştir. Bu layiha, memleketimizin ihtiyacat-ı hakikisini tamamen nazar-ı itibara almış sayılabilir. Layihanın bir suretini dercediyoruz.”

Layiha’nın tam metni *İstanbul Şehremaneti Mecmuası*’nın Temmuz ve Ağustos 1926 sayılarında da yayınlanır (İstanbul Şehremaneti Mecmuası, Temmuz 1926:445-450; Ağustos 1926:519-550). Hatta İstanbul Şehremaneti tarafından basılmış “Muhtelif Memleketlerde Beledi Usuller” başlıklı bir çeviri kitapta 1926 tasarısına dair bir not düşülmüştür (Harris, 1928) ¹¹:

“Beynelmil Şehirler ititihadı tarafından 1925 senesinde tertib ve ta'b ettirilmiş olan *Le Régime Municipal Dans Les Divers Pays* adındaki eser şehremini Muhiddin Bey efendinin emir ve tensibiyle emanet müdevvenat ve ihsaiyat müdiri [istatistik] Ali Suad Bey tarafından ‘Muhtelif Memleketlerde Beledi Usuller’ nam’ı altında tercüme olunarak mecmua ile müteferrikan neşr edilmiş ve ayrıca kitab şeklinde de basılmıştır.....Dahiliye Vekaleti Celilesince Meclise takdim edilmiş olan belediye kanun layihasının Dahiliye Encümeninde ve Heyet-i Umumiyede müzakeresi sırasında bu eser mün-

¹⁰ Layihanın yayımlandığı *Hakimiyet-i Milliye* tarih ve sayıları: Tarih: 1 Mayıs 1926, Numara: 1730; Tarih: 4 Mayıs 1926, Numara: 1733; Tarih: 5 Mayıs 1926, Numara: 1734; Tarih: 6 Mayıs 1926, Numara: 1735; Tarih: 7 Mayıs 1926, Numara: 1736; Tarih: 8 Mayıs 1926, Numara: 1737.

¹¹ “Muhtelif Memleketlerde Beledi Usuller” başlıklı çeviri kitap Türk Tarih Kurumu koleksiyonlarında bulunmaktadır. Kitap İstanbul Şehremaneti tarafından basılmıştır ve 1925 yılında Paris’te düzenlenen Beynelmillel Şehirler Birliği’nin 3. Kongresi vesilesi ile düzenlenmiştir. Londra Umur-ı Sıhhiye Nezareti adına George Montagu Harris’in derlediği kitabın Osmanlıcaya çevirisi Ali Suat tarafından gerçekleştirilmiştir. Kitaptaki ülke incelemeleri ise şu şekildedir: Fransa, Belçika, Hollanda, İtalya, İspanya, Danimarka, İsveç, Norveç, Almanya, İsviçre, Şark Avrupa-Avusturya- Çekoslovakya- Estonya, Finlandiya-Macaristan-Lehistan-Romanya, Büyük Britanya ve İrlanda, Denizaşırı Britanya Dominyonları-Kanada, Avusturalya, Yeni Zelanda, Cenub-i Afrika, Britanya Hindistanı, Amerika, Japonya. Kitabın orijinal basımı için bkz: George Montagu Harris (1925), *Le régime municipal dans les divers pays*, Ille Congrès International Des Villes, Conference Papers and Proceedings, Union Internationale des Villes, Paris.

derecatının bâlada arz olunan cihetlerin ehemmiyetle nazar-ı dikkate alınarak yeni kanunun emsali bilad-ı mütemeddine [şehirleşmiş beldeler] kanunları derecesinde belediyelerin şimdiye kadar evkaf ve idare-i hususiye uhdelerinde kalmış olan hüküm ve selahiyetlerini ahz ve cam'i bir tarzda tedvin oluncağını [biraraya toplama] ümid ediyoruz.”

Dahiliye Vekaleti'nin hazırladığı 'Belediye Kanunu Layihası'nın kitaplaşmış hali, Türk Tarih Kurumu'nun arşivinde de bulunabilir (T.C. Dâhiliye Vekâleti İdâre-i Mahalliye Müdiriyeti, 1926); buna karşın yine söz konusu dönemde, Meclis'e iletilmiş bir düzenleme bulunamamıştır.

Gelişi çok önceden müjdelenmesine karşın, “büyük inkılabın cüzü ve eseri” (Dahiliye Vekili Şükrü Kaya, TBMM ZC D.3 C.17 İ.37, 20.03.1930) olan Belediye Kanunu 1930 yılında kabul edilebilmiştir. Diğer bir deyişle Cumhuriyet, kentsel yerel yönetimlerini 1930 yılına kadar eski rejimden devraldığı şekliyle korumuş, kendi yerel yönetim sistemini kur(a)mamıştır. Bu doğrultuda “Cumhuriyetin belediyeçilik anlayışının 1930'larda, Belediyeler, Hıfzısıhha, Belediyeler Bankası, Yapı ve Yollar ve İstimlak Kanunlarının arka arkaya çıkarılmasıyla belirlendiği söylenebilir. 1923 – 1930 dönemi bir çeşit *hazırlık dönemi* olmuştur. Bu dönem *durağan bir bekleme dönemi* değildir. Cumhuriyet rejimi ilk yıllarda önemli belediyeçilik ve imar sorunlarıyla karşı karşıya kalmıştır. Bu sorunlara aranan çözümler ve *uygulama içinde cumhuriyetin belediyeçilik görüşü* oluşmuştur” (Tekeli, 1977: 17).

Belediye Kanunu Layihaları: Kurucu Adımlar

1924 tarihli Belediye Kanunu Layihası (1924-Layiha) 13 fasıl ve 179 madde; 1926 tarihli Belediye Kanunu Layihası (1926-Layiha) ise 8 fasıl ve 127 madde-den oluşmaktadır.

1924-Layihası, 1877 tarihli 'Dersâadet Belediye Kanunu' ve 'Vilayat Belediye Kanun'larını yürürlükten kaldıracaktır. 1926 Layihası'nda yürürlükten kaldırılacak kanunlar tek tek sayılmaktadır: “23 Eylül 1293 [1877] tarihli Dersâadet ve Vilayet-i Belediye Kanunları ile 3 Teşrinievvel 1302 [1886] ve 3 Eylül 1306 [1890] ve 3 Teşrinievvel 1336 [1920] ve 30 Teşrinievvel 1338 [1922] tarihli zeylleri; 18 Kanunievvel 1338 [1922] tarihli Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-ı Muvakkati; 16 Şubat 1340 tarihli [1924] Ankara Şehremaneti Kanunu ve bunların tadilatı.”

Belediye İdaresinin Kuruluşu

1924 ve 1926-Layihaları *kentsel yerleşim alanlarını* belirlemekte, düzenlemekte ve *belde* olarak adlandırılan bu kentsel yerleşim alanlarında *belediye* kurulmasını öngörmektedir.

Layihalarda beldelerde kurulacak belediyelere 'tüzel kişilik' tanınmıştır:

“1926-Layiha / İkinci Madde: ... Belediye, beldenin ve sakinlerinin umumi ve mahalli ihtiyaçlarına ait işleri işbu kanun hükmünce idare etmek ve Cumhuriyet kanun ve

nizamlarının gösterdiği vazifeleri yapmakla mükellef manevi şahsiyeti haiz bir idari varlıktır.”

1924-Layihası’nda kentsel yerleşim alanları kasaba ve şehir olarak sıralanırken; 1926 Layihası’nda yerleşim alanları kasaba, şehir ve büyükşehirler olarak sıralanmaktadır:

“1924-Layihası / İlk Madde: Nüfusu üç binden yirmi bine kadar olan beldelere (kasaba), yirmi binden yukarı olanlara (şehir) denir.”

“1926-Layihası / 1.Madde: Kadın, erkek nüfusu üç binden yirmi bine kadar olan beldelere kasaba, yirmi binden seksen bine kadar nüfusu olan beldelere şehir, seksen binden ziyade nüfuslu beldelere büyükşehir denir.”

İki Layiha’da da kentsel yerleşim alanları nüfus büyüklüğüne göre belirlenmiştir. Diğer bir deyişle yerleşim alanlarının *kentselliği* nüfus büyüklüğüne bağlanmış; ekonomik ve toplumsal yapı ile ilgili herhangi bir sınır konulmamıştır. Oysa kentler, “nüfus yoğunluğu yanında sermaye birikiminin yoğunlaştığı; tarım dışı üretimin yanında bölüşüm ve tüketim süreçlerinin yer aldığı, işbölümü, uzmanlık ve hiyerarşinin arttığı mekanlar olarak” görülmelidir (Çelik, 2007). Bu açıdan yerleşim alanları, kentleşme düzeyinin sadece bir parçası olan nüfus büyüklüğüne bağlanmıştır denilebilir.

Hatta 1924-Layihası’nda nüfus artışına bağlı olarak kasabaların neredeyse otomatik olarak şehir statüsüne geçebileceği açıkça belirtilmiştir:

“Madde 5: İleride bir kasabanın nüfusu yirmi bini geçerse kasaba belediye nüfusunun çoğaldığını bir mazbata ile kaza kaymakamına veya valiye bildirir. Vilayet idare meclisi müzakere ederek kasabanın şehir olduğuna karar verir.”

Nüfus ölçeğinde kaza merkezleri için bir istisna getirilmiş, 1926-Layihası’nın 118. maddesiyle “üç binden az nüfuslu olsa dahi kaza merkezleri kasaba addedil[mıştır]”. Üç binden az nüfuslu nahiyelerinde ise Köy Kanunu tatbik edilecektir.

Şekil 1. 1926 Layihası’nda Belediye Tipleri ve Nüfus Kriteri



Layihalarda kentsel yerleşim yerlerinin belirlenmesinde nüfus büyüklüğü kullanılmış ve *üç bin* olarak belirlenmiştir. Hatta 1926-Layihasının 118. maddesine göre “üç binden az nüfuslu yerlerde köy kanunu âhkâmı tatbik edilir... Üç binden az nüfuslu bir yer nahiyeler merkezi olsa ve belediye teşkilatı mevcut bu-

lunsa dahi belediyesi ilga edilerek Köy Kanunu tatbik olun[acaktır]” (1926-Layihâ / madde.118). Oysa 18 Mart 1924’de TBMM’de kabul edilen 442 sayılı Köy Kanunu’nda nüfusu *iki binden* küçük olan yerler köy olarak tanımlanmış, nüfusu *iki binden* fazla olan yerlerde belediye kurulması öngörülmüştür. Köy Kanunu’nun kabul ettiği iki bin nüfus kriteri de uzun tartışmalara konu olmuştur; Köy Kanunu Taslağı’nda da üç bin olarak yer alan kriter Meclis’de iki bin olarak değiştirilmiştir (TBMM ZC D.2 C.6 İ.108, 21.02.1340). Üç bin nüfus kriterinde ısrar edilmektedir; çünkü belediyelerin Kanun ile verilecek görevleri yerine getirebilmek için yeterli bir gelire sahip olması istenmektedir (TBMM ZC D.2 C.6 İ.108 s.245):

Dahiliye Vekili Ferid Bey (Kütahya): “[Köyleri] bir mecmuai medeniye addediyoruz ve o mecmuai medeniyeye bir vazife ve bir külfet tahmil ediyoruz. Eğer vazife yapılmıyacak ve ihmal edecek isek esasen kanuna lüzum yoktur. Yok eğer o vazifeler ihmal edilecekse bu iş bin kişinin yapacağı derecede yüksektir. Bin kişinin vereceği para ve edeceği hizmetle bu her tarafta kâfi derecede yapılamaz, yapılmaz. İşte bu noktai nazardan üçbin ile ikibin rakamı arasında bir rakam kabul etmek mecburiyeti karşısında kaldık ve biz üçbin kabul ettik. Ve encümeni âliniz de tıpkı zatâîleri gibi bunu fazla görerek ikibin olsun dedi ve ikibin oldu.”

Diğer taraftan yine Köy Kanunu Genel Kurul görüşmelerinde dile getirildiği gibi, nüfusun düşürülmesine yönelik itirazların nedeni ise Savaş sonrası nüfusun çok düşmüş olmasıdır (TBMM ZC D.2 C.6 İ.108 s.244):

Tahsin Bey (Aydın): “Köylerimizin yüzde elli nispetinde harb dolayısıyla nüfusu tenakus etmiştir [azalmıştır]. Binaenaleyh bu teşkilâtın masarifini tahmil edecek köyler bulamıyacağız.”

Kısa bir sonuç olarak, Layihalarda nüfus büyüklüğünün üç bin olarak tutulmasının, belediye sayısını azaltıcı ve belediye gelirlerini artırıcı bir önlem olarak düşünüldüğü söylenebilir. Ancak bir nokta önemlidir: Cumhuriyetin kuruluş döneminde, belediye kurulması için nüfus büyüklüğünün üç bin olarak belirlenmesi nüfusun önemli bir bölümünün kırsal alanda yaşayacak ve kırsal alan idaresine tabi olması anlamına gelecektir.

1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda ise belediye kurulmasına ilişkin nüfus büyüklüğü, Köy Kanunu paralelinde *iki bin* olarak korunmuştur. Belediye teşkilatının “kaza ve vilâyet merkezlerinde ve nüfusu iki binden fazla olan yerlerde” kurulması zorunlu hale getirilmiştir (1580/Madde.2). Belediye idaresinin kurulması için belirlenen nüfus büyüklüğü, 2004 yılında kabul edilen 5272 sayılı Belediye Kanunu’na kadar iki bin olarak kalacaktır.

Belediye sınırlarında ise 1924-Layihasında “toplular ve dağınık evleri bağ bahçe ve tarlalar” sayılmakta; 1926-Layihası’nda bunlara “koru ve sayfiyeler” de eklenmektedir. Layihalarda yer alan belediye sınırları 1926 yılında çıkarılan 744 sayılı Vilâyat Belediye Kanununa Müzeyyel Kanun ile uygulamaya girecektir:

“Her kasaba veya şehir toplu ve dağınık evleri, bağ ve bahçe ve tarla ve meraları ile birlikte bir belediye dairesi teşkil eder” (TBMM ZC C.22 İ.57 ve RG: 2.3.1926/311). Düzenlemenin gerekçesinde kasaba ve şehirlerin günden güne büyümesi nedeniyle belediye sınırları dışında kalan yerlerin artmakta olduğu, belediyelerin bu alanlarda yetkisi olmaması dolayısıyla harekete geçmesinin olanaksızlaştığı belirtilmekte; önceden en son ev sınırına dayanan belediye sınırlarının içerisine ev, bağ, bahçe, tarla ve meraların da alındığı anlaşılmaktadır.

Son olarak, Layihalarda Cumhuriyet’in ilk yıllarında müjdelendiği gibi belediyeler büyüklüklerine göre ayrı kanunlarla düzenlenmemekte; farklı belediye tipleri tek bir çerçeve kanun içerisinde ele alınmaktadır. Layihalarda *belediye tipleri* nüfus büyüklüğüne göre 1924-Layihası’nda *kasaba ve şehir* olarak; 1926-Layihası’nda *büyükşehirlerin* eklenmesiyle *kasaba, şehir ve büyükşehir* olarak düzenlenmektedir. Ayrım köy ve belediye arasındadır (Köy Kanunu Esbabı Mucibesi TBMM ZC D.2 C.6 İ.108 s.212).

“Bâzı memleketlerde Belediye Kanunu bütün merakizi [merkez] medeniye için bir tanedir. Fakat düveli mütemeddinen ekserisinde [şehirleşmiş dünyanın çoğunda] belediyelerin küçüklüğüne ve büyüklüğüne göre ayrı ayrı kommün kanunları müdevvendir [tanzim edilmiştir]. Biz bu usullerin ikincisinin muvafık olduğu kanaatindeyiz. Çünkü bilfarz beşyüz nüfuslu bir köy ile yüz bin, hattâ elli bin nüfuslu bir şehrin ihtiyaç ve iktidar noktai (nazarından birbirine aslâ benzemeyeceği ve kanun bir türlü olursa tatbikatta müşkülât ve behemehal ihmal tezahür edeceği bedihidir. Bahusus bizim gibi maarif noktai nazarından matlûp tekâmüle [istenen gelişmeye] vâsıl olamamış merakize malik bir memlekette muhtelif tabakatı belediyenin ihtiyacına göre müdevven kanunların tanzimi tatbikat noktai nazarından selâmeti lâi olacağı şüphesizdir. İşte bu esbaba binaendir ki biz belediyelerimizin dört dereceye tefrikini lüzumlu gördük ve bu lüzuma ittibaen bu dört dereceden beherine (köy), (kasaba) (şehir) ve (büyükşehir) unvanlarını vermeyi muvafık bulduk.”

1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda belediyelerin kasaba, şehir ve büyükşehir olarak farklılaştırılmasından da vazgeçilmiş, büyüklüklerine bakılmaksızın “nüfusu ne miktar olursa olsun kaza ve vilâyet merkezlerinde ve nüfusu iki binden fazla olan yerlerde” belediye teşkilatının kurulacağı belirtilmiştir (1580/ madde.2). Diğer bir deyişle, belediye tipleri kaybolmuş; belediye tipleri belediye kavramı içerisinde eritilmiştir.

1926-Layihası, büyükşehir belediyeciliğine dair Cumhuriyet Türkiye’sinde yapılan ilk çerçeve düzenleme girişimidir. 1926-Layihası’nda, Anayasa’da sayılan yerel yönetimlerden “şehir, kasaba ve köy”e ek olarak *büyükşehir belediyesi* de düzenlenmiştir. 1924 Anayasası’na göre “Vilâyetlerle şehir, kasaba ve köyler hükmî şahsiyeti haizdir” (md.90). Oysa 1926-Layihası “nüfusu seksen binden ziyade nüfuslu beldelere büyükşehir” (madde.1) deneceğini ve “belediye[lerin] beldenin ve sakinlerinin umumi ve mahalli ihtiyaçlarına ait işleri işbu kanun hükmünce idare etmek ve Cumhuriyet kanun ve nizamlarının gösterdiği vazife-

leri yapmakla mükellef manevi şahsiyeti haiz bir idari varlık” olduğunu (madde.2) teyit etmektedir.

Layihada büyükşehirler, diğer yerleşim birimleri gibi günümüz metropolleşme kriterlerinin sadece bir parçası olan nüfus büyüklüğüne göre düzenlenmiş; “işgücünün sektörlere göre oranları, sektörlerin kapasite ve ciroları, kentle bütünleşme oranı” (Demiral, 2007: 65) gibi kriterler rol oynamamıştır.¹²

Dönem içerisinde büyükşehirler, toplam nüfus içerisindeki nüfus payları açısından çok önemsiz görünebilir. Nitekim 1927 yılında gerçekleştirilen Genel Nüfus Sayımına göre 10.000 ölçeğine göre nüfusun %16,3’ü kentlerde %83,7’si kırsal yörelerde oturmaktadır. 5000 ölçeğine göre bakıldığında ise 147 yerleşme biriminde oturanlar, genel nüfusun %20,35’ini oluşturmaktadır (Dik, 2012: 2073). Fakat diğer taraftan, büyükşehirler Cumhuriyet açısından öncelik ve önem taşıyan iki şehrin, Ankara ve İstanbul’un yönetimi demektir. 1927 Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına göre nüfusu 40 binin üzerinde olan şehirler ise şöyledir: İstanbul 673.029, İzmir 153.845, Ankara 74.784, Adana 72.652, Bursa 61.451 ve Konya 47.286 (Genel nüfus: 13.648.270; Dik, 2012:2073).

1926 yılında verilen Cemil Bey’in beyanına göre, “yeni Belediye Kanunu ile dört veya beş büyükşehir, şehremaneti teşkilatına sahip olacak, 20 kadar şehir, 200 kadar da kasaba belediye teşkilatına sahip olacaktır. Bugün 726 yerde belediye vardır. Fakat bunların çoğu kayıttadır. Yani bu belediyeler ismen var olmakla birlikte çok az bir gelir ile ancak birkaç belediye memurunun geçinimini temin edebilecek durumdadır.” Yeni kanun ile bütün bu durum ortadan kaldırılacaktır (Hâkimiyet-i Milliye, 16.02.1926).

Öncelikle 1926-Layihası Cumhuriyet’in, erken bir tarihte, büyükşehir yönetimi modeline eğildiğini göstermesi bakımından çok büyük önem arz eder. Fakat 1926-Layihası’nda geçen büyükşehir yönetimi şehremanetinin bir devamı mıdır? Ya da Şehremaneti bir büyükşehir yönetimi modeli midir?

¹² Büyük kentlerin yönetimi, modern çağın sorunudur. Kırsal alandan kendini ayırtıran ve özellikle ulusal ve uluslararası ticaret hattı üzerinde konumlanan kentlerin gelişimi, onlara özgü yönetim modeli arayışlarını da beraberinde getirmiştir. Mübaccel Kıray’ın İzmir örneği üzerinden yürüttüğü “Örgütlemeyen Kent: İzmir” çalışması kent olgusunu, sanayi öncesi ve sonrası gelişimleri bakımından incelemekte ve kenti şu şekilde tanımlamaktadır: “Kentler bilindiği gibi tarımsal olmayan üretimin yapıldığı ve daha önemlisi hem tarımsal hem de tarım dışı üretimin dağıtımının kontrol fonksiyonlarının toplandığı, belirli teknolojik gelişme seviyelerine göre büyüklük, heterojenlik ve bütünleşme düzeylerine varmış yerleşme biçimleridir” (Kıray,1972: 17). Ancak kent büyüklüğü ve ölçeğindeki artış, 20. yüzyıl itibarıyla kırdan kente göçün yoğun yaşandığı sanayi sonrası toplumlar için daha belirgin bir “büyük kent” sorununu yaratmıştır. Kentsel alanlarda ölçek sorunu, kapitalizmin gelişimine koşut bir şekilde metropolitan alan yönetiminin yeniden tanımlanması ihtiyacını beraberinde getirmiştir. Metropolitan alan yönetimine ilişkin olarak kullanılan çok sayıda terimle karşılaşılmaktadır. Bu konuda en çok kullanılanlar ‘büyükşehir’, ‘anakent’, ‘metropol’, ‘metropolis’ ve ‘metropolitan’ (*metropolitan*) terimleridir. Bu konuda uluslararası geçerli tek bir tanım bulmak zor görünmektedir. Kuram ve pratik açısından Türkiye’de büyükşehir/anakent ve metropolitan kavramlarının kullanımına rastlanmakla birlikte hukuki düzenlemenin etkisiyle 1980’li yıllardan bu yana büyükşehir belediyesi kavramı ağırlıklı olarak kullanılmaya başlanmıştır (Çınar vd, 2009: 36-38).

Öncelikle belirtmek gerekir ki, Şehremaneti her ne kadar kuruluşu itibariyle iki kademeli bir belediye örgütlenmesi olarak büyükşehir belediyeçiliğinin ilk örneği sayılabilecekse de (Alada, 1988) 1912 sonrasında tek kademeli bir yapıya indirilerek ve hatta organik olarak mülki idareyle birleştirilerek farklı bir form almıştır. Osmanlı'dan devralınan Şehremaneti modeli merkezin bir uzantısı olarak görülmesi ve hatta “vilayet ile şehremanetinin bir zat uhdesinde tevhid” nedeniyle sorunludur. Ancak daha da önemlisi, büyükşehir yönetimi modelinin metropol alan yönetimi olup olmadığıdır. Metropol alan yönetimi, sanayileşme sonrası kentlere özgü bir kavram olarak nüfusun yoğunlaştığı ve ulusal ve uluslararası ticaretin merkezi olmakla “daha yüksek oranda büyüme ve gelişme şansına sahip” olan bu özellikleri itibariyle kendine özgü sorunları olan (imar, trafik, konut, vb.) yerleşim birimleridir (Tuzcuoğlu, 2007:48) ve metropol alan yönetiminin görev ve yetkileri bu bağlamda şekillenmelidir. Söz konusu dönemde Avrupa ve Amerika’da metropol alan yönetimi ve sorunları en önemli tartışma başlıklarından birini oluşturmuş; Beynelmillel Şehirler Birliği’nin 1925 yılında Paris’de toplanan 3. Kongresinde ana başlıklardan birini oluşturmuştur (Fairman, 1925). Ancak Cumhuriyet Türkiye’sinde büyükşehir belediye modelinin özellikle Savaş sonrasında metropol alan yönetimi bağlamında konuşulduğunu söylemek pek mümkün değildir. Büyükşehir modeli, nüfus açısından büyük ve oynamaları muhtemel siyasi ekonomik roller nedeniyle farklı bir yönetim modeline ihtiyaç duyan şehirler bağlamında tartışılmaktadır.

Belediyelerin Görevleri

1926-Layihası’nda belediye, “beldenin ve sakinlerinin *umumi ve mahalli* ihtiyaçlarına ait işleri işbu Kanun hükmünce idare etmek ve Cumhuriyet Kanun ve Nizamnamelerinin gösterdiği vazifeleri yapmakla mükellef manevi şahsiyeti haiz bir idare” olarak tanımlanır (madde.2). Bu açıdan 1926-Layihası, belediyeye *umumi ve mahalli* işlerin birlikte verilmesi açısından bir ilktir. 1930 yılına gelindiğinde, 1580 sayılı Kanun’da belediyeler “mahallî mahiyette müşterek ve medenî ihtiyaçları[n] tanzim ve tesviye” görevi ile sınırlandırılmış tüzel kişilik olarak tanımlanacaktır (madde.1).

1926-Layihası’nda sözü edilen *umumi* işlerin, Anayasa’nın 91. maddesinde belirtilen ‘tefriki vezaif’ [görevler ayrılığı] ilkesi doğrultusunda bir takım genel işlerin (mahalli olmayan) de belediyelere devredilebileceğine işaret sayılabilir. Fakat hem 1924 ve hem 1926 Layihalarında belediye görev ve yetkilerinin liste usulüyle tek tek sayılmasıyla belediyelerin yetki alanları belirlenmiş ve belediyelerin Kanun’da sayılmayan bir görev ve yetkiyi kullanmaları engellenmiştir. Belediyelerin umuma ait işleriyle ilgili verilen görevleri, kanunların, yönetmeliklerin halka duyurulmasından ibaret kalmaktadır.

1924-Layihası’nda belediyelerin işleri ‘mecburi ve ihtiyari işler’ olarak iki başlıkta toplanır ve mecburi / ihtiyari işler liste usulü sayılır:

Madde 12: Belediyenin mecburi işleri şunlardır:

1. Devlet kanunlarının ve emirlerinin belediyelere yüklediği hizmetleri görmek.
2. Sıtma, sivrisinek somasından ileri geldiği ve sivrisinek de su birikintisinden çıktığı için belediye hududu içinde gerek evlere gerek bahçe ve tarlalar arasında su birikintisi ve gölcük varsa her şeyden evvel bunları kurutmak.
3. Kasaba veya şehirde kapalı yoldan su getirmek ve çeşmeler yapmak. Suyun yolunu daima tutmak ve su yolu mezarlıktan geçiyorsa mutlaka ya yolu veyahut mezarlığın yolunu değiştirmek.
4. Her çocuğa çocuk aşısı yaptırmak.
5. Frengi hastalığına tutulanları zorla hekime göstermek ve evlenmesini yasak etmek.
6. Kasaba veya şehir içinde veya kenarında mezarlıklara ölü gömdürülmesini yasak etmek ve bu mezarlıklara ağaç dikmek, kasaba veya şehrin uzağında ve suların aktığı tarafta yeni mezarlık yapmak.
7. 39.

Madde 13: Belediyenin ihtiyari olarak yapabileceği işlerden bir kısmı şunlardır:

1. Yeni ve geniş yollar yapmak yahut eski yolları kasabalarda en aşağı altı ve şehirlerde sekiz metre enliğinde düzletmek ve genişletmek.
2. Yollara taş döşemek ve kasabalarda [okunamadı]
3. Sokakları sulamak.
4. Kasabalarda kasabanın uğrak yerleri için [okunamadı]
5. Kasabada kapalı çarşı, kapalı Pazar yeri (hal) yapmak ve tüccar için anbarları yapmak.
6. ... 25....

1924-Layihası'nda, belediyelerin mecburi işleri genel olarak şu başlıklarda toplanabilir: su ve atık su tesisatı (su yolu ve çeşme yapımı ve lağım tesisatı), sağlık koşullarının iyileştirilmesi (bataklıkların kurutulması, aşı yaptırılması, salhane denetimi, vb.), mezarlıkların yapımı, kentsel imar (meydan, belediye konağı, ağaçlandırma, köprü, vb.), aydınlatma, itfaiye, denetim (gıda denetimi, ulaşım denetimi, vb.), sosyal yardım ve destek (öksüz kızları evlendirmek, kimsesizlere, kör ve sakatlara bakmak, vb.), zabıta (pazar yerlerinin denetimi, ticarethanelerin denetimi) vb. Bu görevler arasında en dikkat çekici olan ise maddenin 7.bendinde düzenlenen 'istikbal haritası'dır. Kasabalarda 1/500; şehirlerde 1/500, 1/1000 ve 1/2000 ölçekli üç harita yapılması ve haritaların uzmanlar

tarafından incelenerek geleceğe dönük imar faaliyetlerine temel olmak üzere bir ‘istikbal haritası’ yaptırmak belediyelerin mecburi işleri arasında sayılmaktadır.

1924-Layihası’nda, belediyelerin ihtiyari işleri ise genel olarak yolların yapımı ve genişletilmesi, ağaçlandırma ve hastane, yetimhane, okul, vb. açmak ve gerekliyse dükkan açıp işletmek olarak sıralanabilir.¹³

1926-Layihası’nda ise temel olarak ‘mecburi ve ihtiyari işler’ ayrımı korunmakla birlikte ve belediye görevleri işlevsel bir ayrıma tabi tutulmuştur:

- Zabıta-i Belediye Hizmetleri,
- İtfaiye Hizmetleri,
- Temizlik ve Sağlık Hizmetleri,
- Umran İşleri,
- İktisat ve İtibar İşleri,
- Muavenet-i İctima’iye İşleri

Söz konusu işlevlerden zabıta-i belediye ile itfaiye hizmetleri tüm belediyeler için *mecburi hizmetler* olarak belirlenmişken; diğer hizmetlerin “kasaba, şehir ve büyükşehirlerde hangilerinin ne dereceye kadar mecburi ve hangilerinin ne dereceye kadar ihtiyari olacağı”nın ilgili Bakanlıklar tarafından talimatnamelerle belirleneceği belirtilmektedir (1926-Layih / madde.11).

1926 Layihası’nda belediyelerin mecburi / ihtiyari hizmetlerinin ve paralel olarak yetki ve sorumluluklarının arttığı ve daha sistematik bir şekilde ele alındığı görülmektedir. Bunların başında *ruhsat* verme yetkisinin tanımlanması, *belediye işletmeciliğinin* kanuni hale getirilmesi, sosyal politika alanlarının artırılması, vb. sayılabilir.

Sonuç olarak 1924-Layihası’nda net bir şekilde listelenen mecburi / ihtiyari işler, 1926 Layihası’nda belediye tiplerine göre belirlenmek üzere Bakanlıklara bırakılmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda ise yine mecburi işler / ihtiyari işler ayrımı korunmuş fakat mecburi / ihtiyari işlerin ayrımında *gelir* ölçüğü kullanılmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda “belediye vazifelerinin varidata göre belediyelere tevdi” usulüne başvurulmuştur. Buna göre temel bazı görevler ve sorumluluklar tüm belediyeler için mecburi tutulmuş; diğer görev ve sorumluluklar ise gelire göre farklılaştırılmıştır. Az sayıdaki madde, *gelirin 50.000, 200.000 ve 500.000’den fazla olması* durumunda mecburi hale getirilmiştir (1580 / madde.16). Örneğin “belediyeye ait eğlence yerleri tesis etmek ve işletmek” geliri 500.000 liradan fazla olan belediyeler için mecburidir. Bunun dışında bazı görev ve sorumluluklar da ihtiyari tutulmuştur.

¹³ 1924-Layihası’nın belediyelerin ihtiyari işlerinin sayıldığı 13. Maddesinin bendlerinin birçoğu baskının bozukluğundan dolayı okunamamıştır.

Nüfus büyüklüğü ile gelir büyüklüğünün başat gitmeyeceği düşünülürse; 1580 sayılı Kanun'da benimsenen gelir büyüklüğüne göre mecburi / ihtiyari işler ayrıma gitmek, 1926-Layihası'nda nüfus büyüklüğüne göre oluşturulan belediye tiplerinin görev farklılaştırmasına gitmekten daha sağlıklıdır. Nitekim, belediyelerin gelirleri kentsel yerleşim alanlarının ticari, sınai ve turizm etkinliklerinin yoğunlaşma seviyesini de gösteren daha doğru bir ölçüt olarak görülebilir.

Layihalarda belediyelerin hem halk hem de esnaf üzerindeki denetiminin artırıldığına işaretleri sayılabilecek bir düzenleme vardır: belediye yasakları. 1924-Layihası'nda "Belediye meclisi bu kanununun kendisine tevdi ettiği salahiyet hududu dahilinde her türlü mukarrerat ittihaz eder. Bunlara belediye yasağı denir. Belediye yasakları belediye hududu dahilinde kanundur" (madde.106). 1926-Layihası'nda ise belediyelere yasak koymak ve infaz etmek yetkisi yanında yasaklara uymayanları cezalandırma yetkisi verilmektedir:

"1926-Layihası/ On Sekizinci Madde: Belediyenin hakları, salahiyetleri, imtiyazları şunlardır:

1. Beldenin ve belde halkının, sıhhat ve selamet ve refahı temin ve aherin hukukunu ve intizam-ı umumiye halenden vikaye maksadıyla efradın hürriyet say'ı ve amel ve ticaretini, serbesti-i tasarruf, serbesti-i mukavele haklarını hatta şahsa ve meskene ait masuniyetini tahdid eder mahiyette umumi ve hususi kararlar ve emirler vermek ve belediye yasakları koymak ve infaz ettirmek.
2. Hilafına hareketi görülenleri cezalandırmak.

Layihalarda düzenlenen belediye yasakları, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 19. maddesinde de çok benzer bir şekilde düzenlenecektir. 1931 yılında çıkarılan 1608 sayılı Kanun ile de "belediye meclis ve encümenlerinin görev ve yetkileri içinde aldıkları kararlara aykırı hareket edenlerle belediye mevzuatının yasakladığı ya da menettiği şeyleri yapanlar veya yapılmasını istediği şeyleri yapmayanlara hafif para cezası vermeğe ve üç günden 15 güne kadar ticaret ve sanatını yapmaktan yasaklamaya ve Türk Ceza Kanunu'nun 533/1, 536, 557, 559 maddelerindeki cezaları vermeğe belediye encümenleri yetkili kılınmıştır" (Aykaç, 1988: 323).

Belediyelerin Organları ve Oluşumu

Layihalarda belediye organlaşmasına dair meclis, encümen, reisten oluşan geleneksel üçlü yapı korunurken; küçük farklılıklar yer almıştır.

1924-Layihası'nda ilk olarak 'belediye derneği' bir organ olarak tanımlanmış ve tek bir görev tanımlanmıştır:

"Madde 29: Her belediyede bir belediye derneği, bir belediye reisi, bir belediye meclisi, bir de belediye encümeni vardır.

Madde 30: Belediye derneği 27. Maddeye göre belediye meclisi azalarını intihaba hakkı olan müntehiblerin mecmu'ına denir...

Madde 31: Belediye derneğinin vazifesi belediyeye verilen ihtiyari işleri mecburi işler sırasına koymak için karar vermekten ibarettir.

Madde 32: Belediye derneği ya re'sen belediye meclisinin daveti üzerine yahut müntehiblerin dörtte birinin yazı ile belediye meclisine vuku bulacak müracaatları üzerine ictima' veya şehirlerde tahriren karar ita eyler. Kasabalarda ictima' mahalli belediye meclisi tarafından tayin olunur.”

1926 Layihası'nda belediye derneği kalkar ve bu tarihten sonra tekrar kanunlara girmez. Bu nedenle, Belediye Derneği, uygulamada hayat bulamamış bir organlaşma girişimi olarak kalmıştır.¹⁴

1926-Layihası'nda ise 'Belediye Heyeti' kavramına rastlanmaktadır:

“1926-Layiha / Yetmişinci madde: Kasabalarda belediye heyeti, belediye reisinin emri altında kâtip, muhasib, tabip ve mühendis (mimar veya kalfa) ve müfettişten;

Şehirlerde belediye heyeti, belediye reisinin emri altında reis muavini, başkâtip ve muhasebeci, sertabip, ser mühendis ve sermüfettişten;

Büyükşehirlerde şehremaneti heyeti, şehreminin emri altında bir veya iki şehremini muavini ile umur-ı tahririye, hesabiye, iktisadiye, sıhhiye, fenniye, hukukiye ve heyet-i teftişîye müdürlerinden; büyükşehirin belediye şubelerinde şube hey'atı, belediye müdürünün emri altında başkâtip, muhasebeci, sertabip ve mühendisten ibarettir.

Bunların emri altında lüzumu kadar yazı, hesap, fen, sıhhiye, baytar, idare, teftiş, it-faiye ve zabıta-i belediye memurlarıyla amele ve müstahdemin bulunur. Adet ve maaş kadroları bütçe ile teftiş ve tasdik olunur.”

Belediye organlarının oluşumunda iki Layiha'da da benzer esaslar benimsenmiştir: Belediye meclisleri halk tarafından seçilen üyelerden oluşacak, belediye encümenleri meclis içerisinde seçilecek ve belediye reisleri belediye meclisi üyeleri içinden atamayla göreve gelecektir.

Belediye Meclisi ve Seçimler

1924-Layihası'nda belediye meclisi “hakk-ı intihaba malik müntehipler tarafından tarih-i intihaptan itibaren dört sene için” seçilecek ve “belediye encümeni ise belediye meclisi tarafından bir sene için intihap olun[acaktır]” (madde.34).

Belediye meclisi seçiminde oy kullanmak için “Türk vatandaşı olmak, belediyede ikamet etmek, medeni haklara sahip olmak, on sekiz yaşını bitirmiş erkek olmak ve cinayetle mahkûm olmamış” şartlarını taşımak gereklidir (1924-Layiha / madde 36). Bu şartlardan bazıları farklı şekillerde 1926-Layihası'na

¹⁴ Dernek tipi yönetim köylerin yönetilme usulünün bir parçasıdır. 1924 tarihli Köy Kanununun, 1924 Layihäsından beslendiği izlenimi bulunmaktadır.

geçmiştir. Örneğin Türk vatandaşı olmak şartı ‘Türk olmak’ olarak; belediyede ikamet etmek şartı ‘hemşehri olmak’ olarak değiştirilmiştir. Ayrıca 1926 yılının ilk yarısında kabul edilen Ceza Kanunu paralelinde “üç seneden fazla hapis ve daha ağır cezalarla mahkûm olmamış” olmak şartı eklenmiştir.

Belediye seçiminde oy kullanma sürecinde çok dikkat çekici bir düzenlemenin altı çizilmelidir: *oy derecelendirmesi*. 1924-Layihası’nda “Belediye intihabında yukarıdaki şartları haiz olanın bir rey, okuyup yazmak bilenlerin iki, orta tahsil ikmal ile şهادetname almış olan müntehibin üç ve âli tahsil bitirip şهادetname almış olan müntehibin beş rey vardır” (madde.37) şeklinde düzenlenen madde, 1926-Layihası’nda da “Bu şartları haiz olmakla beraber okur ve yazar olanların iki, ilk tahsili bitirmemiş olanların üç, orta tahsili bitirmemiş olanların dört, yüksek tahsili bitirmemiş bulunanların beş rey vardır” şeklinde yer almıştır (madde.21).

Oy derecelendirmesi, Dâhiliye Vekili Cemil Bey tarafından daha öncesinde ilan edilmiştir: “Okuryazarlar, tahsiliye iptidaiye ve yüksek tahsil görenler sırasıyla iki, üç ve beş oy sahibi olacaktır” (Hâkimiyet-i Milliye, 16.02.1926). Söz konusu oy derecelendirmesi, 1580 sayılı Kanun’da yer almayacaktır.

Oy derecelendirmesi, Avrupa’da farklı bir biçimde kullanılmaktadır. İngiltere’de 19. Yüzyılda oy derecelendirmesi servete göre belirlenmekte ve örneğin “Yoksulların bir oyuna karşılık, servet sahibi bir adamın altı oyu bulunmaktadır” (Odgers, 1877:7). İngiltere’de malvarlığına sahip ve vergi mükellefi kişi, oy kullanma hakkına sahiptir ve malvarlığının değerine göre bir ila altı arasında oya sahip olmaktadır: 50 Sterlin ve daha azı - bir oy; 100 - 50 Sterlin - iki oy; vb. Bunun anlamı ‘vergi verenlerin daha fazla temsil edilmesi’ ilkesine dayanır (Odgers, 1877:7-8). Çünkü Mill’in belirttiği gibi “paranın dürüst ve tutumlu bir şekilde dağıtımı, ulusaldan ziyade yerel işlerin önemli bir parçasıdır, bu nedenle daha fazla para kaybedecek olanların daha büyük bir etkisinin olmasına izin vermek adildir” (J.S.Mill’den akt. Odgers, 1877:7).

İngiltere’de yerel seçimlerde vergi-oy oranı benimsenirken; Cumhuriyetin isteği farklıdır, Cumhuriyet’in isteği “irfan belediyelerde hakim olsunur” (İstanbul Şehremaneti Mecmuası, 1926:445-450):

“Belediye intihab haklarının tesbitinde Teşkilatı Esasiyemizdeki hududu umumiye aynen iktibas edilmekle beraber tahsil seviyesine göre müntehiblerin reylerini 2/3/4/5 rey kıymetinde itibar ederek *irfanın belediye işlerinde tesiri* olması esası gözetilmiştir.”

Belediye meclis üyesi olmak için gereken şartlar da 1924-Layihası’nda seçme şartlarından farklı olarak şöyle sayılmıştır “yirmi beş yaşını bitirmiş erkek nüfustan olmak, Türkçe okur-yazar olmak, bir kimsenin hizmetçiliğinde bulunmamış olmak; Hükümet, vilayet, belediye ve herhangi şirket memuriyet ve hizmetinde bulunmamak; muhil-i şereif ve haysiyet ve saffet bir cünha ve serserilikle mahkûm olmamış bulunmak; Her ne suretle olursa olsun ecnebi hidme-

tinde bulunmamak; hizmet-i askeriyede bulunmak ve belediyeye ait işlerin müstelzim, mukavil ve müteahhidi olmamak” (madde.38). 1926-Layihası’nda ise memuriyet ile ilgili ayrı bir madde düzenlenerek mebusluk ile belediye meclis üyeliğinin ‘bir zat uhdesinde’ birleşmeyeceği ayrıntılı olarak düzenlenmiştir (madde.24). Ayrıca Ceza Kanunu’na göre ceza maddesi yeniden düzenlenmiş ve ‘ecnebi hizmetinde bulunmamış olmak’ maddesi kaldırılmıştır (madde.22).

Belediye meclisi seçimleri 1924-Layihası’nda 39-65. maddelerde, 1926-Layihası’nda 28-49. maddelerde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Belediye Reisi ve Göreve Gelme

1924-Layihası’nda belediye reisinin göreve gelmesi şu şekilde düzenlenmiştir:

“1924-Layihası / Madde 33: Belediye reisleri kasabalarda belediye meclisi aza-yı müntehibesi meyanından olmak üzere vali tarafından tasdik ve tayin olunur. Şehirlerde belediye meclisi kendi azası meyanından üç namzet irae eder. Ve bu üç namzetten reis Dâhiliye Vekaleti tarafından bil-intihab irade-i milliyesi istihsal olunarak belediye reisi nasb olunur. Ankara ve İstanbul belediye reisleri doğrudan doğruya Dâhiliye Vekaleti tarafından intihab ve irade-i milliyesi istihsal olunarak tayin olunurlar. Hükümet arzu ettiği takdirde belediye reisi tefrik ve evvel heyet-i vekile kararıyla intihabın tecdidini emredebilir.”

1926-Layihası’nda belediye başkanları kasabalarda belediye meclis azası içinden mahalli en büyük mülki amirinin inhası ve valinin tasdiğiyle (madde.71), şehirlerde meclis tarafından azası içinden üç namzet Valinin inhası, Dâhiliye Vekilinin tasdiğiyle (madde.71), büyükşehirlerde Dâhiliye Vekili’nin inhası ve Reis-i Cumhuriyet’in tasdiği ile nasb ve azlolunur, şeklinde düzenlenmiştir:

“1926-Layihası / Yetmiş birinci madde: Kasabalarda, belediye reisi bir devre-i intihabiye için meclis azası içinden mahalli en büyük mülkiye memurunun inhası ve valinin tasdiği ile şehirlerde, belediye reisi bir devre-i intihabiye için meclisçe azası içinden rey-i hafi ve ekseriyet-i mutlaka ile kararlaştırılan üç namzet vali tarafından inha olunarak bunlardan birinin Dâhiliye Vekili tarafından tasdik-i memuriyeti suretiyle tayin olunur.

Yetmiş dördüncü madde: Büyükşehirlerde şehremini, Dâhiliye Vekilinin inhası ve Reis-i Cumhuriyet’in tasdiği ile vazife-i riyaseti ifa eder.”

Oysa 28 Teşrinievvel 1338 (22 Ekim 1922) tarihinde Meclis’de kabul edilen “Devairi Belediye Rüesasının Sureti İntihabına Dair Kanun” gereğince belediye başkanları Meclis tarafından kendi içinden seçilecektir: “Belediye heyetleri reislerini kendi aralarından rey-i hafiyiyle [gizli] ve ekseriyetle intihab eyler” (TBMM ZC D.1 C.24 İ.128, 28 Teşrinievvel 1338). Ne var ki bu düzenleme Layihalara yansıtılmamıştır.

Dönem içerisinde sıklıkla yaşanan “belediye reis ve azalarının idareten azil-leri” hakkında yaşanan çatışmaları göz önünde bulundurursak Layihalarda eski

sistemin bilinçli olarak devam ettirildiği gözlenmektedir. Dönem içerisindeki tartışma “bir memuriyet nereden tevcih olunursa gene oradan ref ve iskat olunabilmesi kaidei umumiyesine müsteniden” belediye başkanlarının “rüesayi memurini mülkiyece icabında azil ve tebdil” edilip edilmeyeceği noktasında kilitlenmektedir. Eskiden belediye başkanları mülkiye memurları tarafından atanmaktayken ‘idareten azilleri’nde de mülkiye memurları yetkili sayılmaktadır. Ancak 28 Teşrinievvel 1338 tarihli belediye başkanlarının seçimiyle ilgili kanun doğrultusunda “belediye rüesasının intihabı bilâ kaydüşart Belediye Meclislerine terk olunduğu ve belediye reis ve azalarının ceraimi kanuniyelerinden dolayı haklarında Memurin Muhakemat Kanununa tevfikana muamele olunacağı Şûrayı Devlet kararı ile tespit edilmiş” olması nedeniyle belediye başkanlarının mülkiye memurlarınca idareten azillerinin yasal bir dayanağı kalmamıştır. Nitekim 1926 yılında yaşanan bir durumda, Dâhiliye Vekâleti tefsiri istenen bu durum hakkında herhangi bir yasal düzenleme olmaması nedeniyle ‘tefsire imkan ve mahal’ olmadığını belirtmiştir (TBMM ZC C.8\1 İ.42).

1580 sayılı Belediye Kanunu’nda ise belediye meclisi, kendi üyeleri içinden ya da Meclis üyesi olma şartlarını taşıyan dışarıdan bir kişiyi ‘belediye reisi’ olarak seçer ve “vilâyet merkezi olmayan yerlerde valinin tasdiki ve vilâyet merkezi belediyelerinde Dâhiliye Vekilinin inhası ve Reaicumhurun tasdiki ile kat’ileşir” (1580/ madde 89) diyerek eski sistemi devam ettirmiştir.

Belediye başkanlarının, özellikle şehreminlerin göreve gelme biçimi dönem içerisinde tartışılan önemli konu başlıklarından biridir. Örneğin 1925 yılının başında, Başbakan Ali Fethi Bey ile CHF Genel Sekreteri Recep Bey (Peker) arasında İstanbul Şehremininin *seçimle* mi yoksa *atama* ile mi gelmesi gerektiği konusunda bir tartışma yaşanmış, çatışma Recep Bey’in istifası ile sonuçlanmıştır. İstifanın bu tartışma sonucunda geldiği, çatışmanın iki tarafınca doğrulanmıştır (Hâkimiyet-i Milliye, 11.01.1925). Durum itibarıyla, Bakanlar Kurulu’nun Belediye Kanun Tasarısı hazırlığı içinde olduğu ve çatışmanın bu görüşmeler sırasında ortaya çıktığını göstermektedir (Hâkimiyet-i Milliye, 09.01.1925). Dönemin İçişleri Bakanı Cemil Bey, İstanbul Şehremininin seçimle gelip gelmemesi konusunda Bakanlar Kurulu’nda Şehremaneti ve Belediye Kanunu görüşmelerinin yapıldığını, görüşmeler sonucunda inceleme yapılmasına ve inceleme sonrasında bir kanun tasarısı hazırlanmasına karar verildiğini belirtmiştir (Hâkimiyet-i Milliye, 11.01.1925).

Ne var ki 1580 sayılı Belediye Kanunu kabul edilinceye kadar şehreminleri atama ile göreve gelmiştir. Atama ile göreve gelmek demek, yerel siyasi ilişkilerin askıya alınması ve Merkez tarafından yönlendirilmesi demektir. Özellikle büyükşehirlerin Merkez tarafından yönlendirilmesindeki ana sav şudur:

“Belediyelerde vazife icralarını deruhte eden zatın ve makamın hem belediyeyi temsil eden meclisten hem de memleketin heyeti umumiyesini temsil ve idare eden hükümetten iktibas, kuvvet ve salahiyet eylemesi, her iki merciin emri, kararı ve kontrolü al-

tında vazifelerini ifa etmesi gerekmektedir. Küçük kasaba ve şehirlerde bizzat kasaba halkının alakası üstün gelmektedir. Memleket nüfusunun muazzam kitleler halinde tekaşüf eylediği büyük merkezlerde, *metropollerde ise şehir eminlerine tevdi edilen idarei umumiye vazifeleri daha çok, daha mühim, daha mütenevvi* olmakla beraber bizzat belediye faaliyetleri semat-ratı (?) dahi yalnız o şehrin hududları dahiline inhisar etmeyip belki bütün memlekete şamil ve müessir olacağı alaka-i umumiye galiptir. Buna binaen riyaset ve emanet meselesinde küçük kasaba ve şehirlerde intihab büyük merkezlerde, muharric belediyelerde ve kapı şehirlerinde nasbi insara haiz ehemmiyet ve tefevvuk olur. Yoksa belediyelerin muhtariyeti, reislerinin müntehib ve mensub olmasından ziyade meclislerinin mahalli işlerde yeterli salahiyete sahip ve icra vazifesi murakabeye kadar bulunmasına? ve olduğu? [okunamadı].”

Özetlemek gerekirse büyükşehirlerin yönetiminde ülke genelini ilgilendiren mevzular ağırlık kazanmakta; bu nedenle yerelin değil merkezin kontrolü olunlanmaktadır (İstanbul Şehremaneti Mecmuası, 1926:445-450).

Büyükşehir belediyeleri dışında, hem 1924 hem 1926-Layihalarında belediye reislerinin meclis üyeleri arasından ve Meclis tarafından seçilmesi öngörülmesine rağmen, bazı istisnai durumlar da yaratılmıştır. Bunların başında bazı durumlarda belediye başkanlarının İçişleri Bakanlığı tarafından atanmasının yolunun açılmasıdır:

“1926-Layihâ / Yetmiş ikinci madde: Belediye meclisi içinde kasabalarda orta ve şehirlerde yüksek tahsili bitirmiş üçten fazla azası bulunmayan yerlerinde belediye reislerini bu evsafa haiz olmak şartıyla meclis haricinden nasbettirmek salahiyeti Heyet-i Vekile kararı ve Reis-i Cumhuriyet tasdiki ile Dâhiliye Vekiline tevdi olunabilir. Bu takdirde belediye reisi, valinin inhası ve Dâhiliye Vekilinin tensibi ile bilâ kayd-u şart nasp ve azledilebilir.”

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun “nerelerde atanmış belediye başkanı bulunacağı” konusunu düzenleyen 94. maddesinde, Bakanlar Kurulu'nun gerekli gördüğü yerlerdeki belediye başkanlıkları ile Ankara Belediye Başkanlığının Dahiliye Vekaleti'nin teklifi ve Reisi Cumhuriyet onayı ile vali ve kaymakamlıklar sorumluluğuna bırakılabileceği öngörülmektedir:

“1580 / Madde 72: Belediye reisi seçimlerinde Meclis dışından seçmek yetkisi Heyet-i Vekile kararı ve Reisi Cumhuriyet tasdiki ile Dahiliye Vekiline tevdi olunabilir. Bu takdirde belediye reisi, valinin inhası ve Dahiliye Vekilinin tensibi ile nasp ve azlolunabilir.

İstanbul ve Ankara: Ayrıcalıklı Şehirler

1924-Layihasının son maddesinde “Teşkilat itibarıyla İstanbul şehremaneti için ayrı bir kanun mevcuttur” demek suretiyle İstanbul'un ayrıcalıklı konumunu korumuş (madde.179); diğer taraftan Ankara'ya ayrıcalıklı bir konum tanınamıştır. 1926-Layihası'nda ise İstanbul ve Ankara için özel bir ayrıcalık tanınmazken; *büyükşehir belediyeciliğine* diğer belediyelerden farklı düzenlemeler getirilmiştir. Örneğin büyükşehir belediye başkanları diğerlerinin aksine İçişleri Bakanı tarafından atanacaktır, vb.

1580 sayılı Kanun'da ise yine Ankara ve İstanbul'a özgü bir takım düzenlemeler getirilir. 1580 sayılı Belediye Kanunu ile "İstanbul belediyesile İstanbul vilâyeti mahallî idaresi" birleştirilir (madde.149) ve bu doğrultuda "İstanbul belediye reisliğini İstanbul valisi ifa eder" (madde.150). Devamında ise İstanbul Belediye Meclisi ile İstanbul belediye bütçesine ilişkin ayrı düzenlemeler yapılır. Ankara ise farklı bir organizasyona gidilmeden 'mansup belediye reisi' kategorisine alınarak ayrıcalıklı bir konuma getirilmiştir. Ankara belediye reisi "Dahiliye Vekâletinin intihap ve inhası ve Reis'cümhurun tasdikiyle" göreve getirilecek ve "Dahiliye Vekâletinin inhası ve Reis'cümhurun tasdikiie vali veya kaymakamların uhdesine de tevdi olunabil[ecektir]" (Madde.94). Ayrıca hem İstanbul hem Ankara'da "belediye reis muavinleri belediye reislerinin inhaları üzerine Dahiliye vekâletince tayin olun[acaktır]" (Madde.95).

Mahalle Muhtarlıkları

1924 ve 1926-Layihalarında kentsel mahalle idaresinin¹⁵ iki temel organı bulunmaktadır: muhtar ve mahalle derneği. Her mahallede, "belediye intihab hakkını haiz komşulardan mürekkep" bir mahalle derneği bulunmaktadır. Dernek muhtarın yönetimi altında komşuların ekseriyeti ile akd-i içtima eder. Her sene eylül ayının ilk haftası içinde mahalle derneği toplanarak belediye azalığı vasfına haiz komşulardan birini oy çokluğu esasıyla bir sene için muhtar seçmektedir: 1924-Layihası'na göre "Muhtar; doğrudan doğruya mahalleliler tarafından ve mahalleli arasından seçilir. Muhtarın seçilmesi senede bir kere yapılır" (madde.164). Muhtar mahalle dahilinde zabıta-i mania, zabıta-i adliye, ve zabıta-i belediye görevlerini yerine getirmede devlet memuru hükmündedir.

Layihaların en önemli özelliği, Osmanlı geleneksel yapısından miras kalan mahalle imamlıkları ve ihtiyar heyetlerini ortadan kaldırarak yerine muhtar ve mahalle derneğinden oluşan bir yapıyı getirmesidir (madde.113-117). Bu doğrultuda, Osmanlı'da mahalle demek, imam demektir ve fakat yeni dönemde imamların görevleri son bulmakta; yönetimde laikleşmenin ilk adımı atılmakta ve Osmanlı'dan miras ferdiyetçi¹⁶ yönetim son bulmaktadır. Ayrıca mahalle yönetiminde 'muhtar ile mahalle derneği' organlaşmasına gidilmesi ile köy yönetimlerinde yer alan meclis tipi yapılanmadan ziyade dernek şeklinde örgütlenme esas alınarak farklılaşma sağlanmıştır. Hem 1924 hem 1926 Layihalarında beldelelerde kurulacak mahalle muhtarlıklarına tüzel kişilik verilmemiştir. Söz konu-

¹⁵ Mahalleler, Osmanlı döneminde toplumun "çok önemli bir çekirdek kurucu birimi" olarak görülmekte (Alada, 2008: 205) ve "toplumsal ve yönetsel bir merkez" olan cami etrafında kurulmaktadır (Alada, 2008: 163). Osmanlı'da mahalle yönetiminin başında "imam"lar varken (Alada, 2008:166), Tanzimat Döneminde ilk kez 1829'de İstanbul'da Bilâd-ı Selâse'de (İstanbul, Üsküdar, Eyüp) "evvel ve sani" olmak üzere mahallelere "muhtarlar" atanmış (Vak'avünis Ahmet Lütfî'den akt. Ortaylı, 1979:219); 1833 yılında "diğer vilayet kaza ve kura mahallelerinde de uygulanması için" II. Mahmut emir ve ferman çıkarmıştır (Çadırcı, 2007: 16).

¹⁶ Osman Nuri Ergin, Osmanlı'da klasik dönemde var olan vakıflara dayanan yerel hizmet sunma biçimine "ferdiyetçilik sistemi" adını vermektedir (Ergin, 1987a).

su tarihsel miras üzerinde imamlar ve muhtarlar tarafından yönetilen mahallelere ilişkin ilk düzenleme, hem 1924 hem 1926- Layihalarında yapılır.

Belediye Gelirleri

Layihaların getirdiği en devrimci adımlardan biri iltizam sisteminin kaldırılmasını öngörmesidir. 1926-Layihası'nda şöyle belirtilmektedir:

“Doksan birinci madde: Belediyelerde mültezimlik usûlü mülğadır. Her nev' belediye vergi, resm ve harçları vesâ'it-i tahsiliye ma'rifetiyle idare ve cebâyet olunur. Mürûriye, araziye ve emsâli ücret mahiyetinde olub masrafı tahsilâtının yüzde onunu te-cavüz iden vâridâtın bu kanunda gösterilen usûlüne tevfikan müte'ahhidlere ihalesine belediyeler salâhiyetdârdır.”

Layiha'da düzenlendiği gibi aracılık kurumu olarak iltizamlık kaldırılmakta ancak masrafı gelirlerin % 10'unu aşan vergilerin belediye tarafından yine müteahhitlere ihale edilebileceği belirtilmekle eski sistemin devamına şans tanınmaktadır.

İltizam sistemi devletin nakit para ihtiyacını karşılamak üzere kurulmuş bir sistemdir ancak Osmanlı'da geleneksel sistemin çöküşünün bir sonucu ve hızlandırıcısı olarak da görülmüştür. Bu doğrultuda, 18 Şubat 1856 tarihinde Hattı Hümayun ile iltizamın kaldırılacağı beyan edilmişse de (Pakalın, 1983, C.2: 57), iltizam usulü Cumhuriyet'e devredilmiş ve 1930 yılında 1580 sayılı Kanun ile kaldırılmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 111. Maddesiyle 'iltizam usulü ilga' edilmiştir:

“Belediyelerde iltizam usulünün ilgası

Madde 111 - Belediyelerde mültezimlik usulü mülğadır. Her nevi belediye vergi, resim ve harçları vesaiti tahsiliye marifetile idare ve cibayet olunur.”

Sonuç

Çalışmada, 1924 ve 1926 Belediye Kanunu Layihaları incelenmiştir ancak Layihaların tüm boyutlarıyla ele alınabildiği elbette söylenemez; Layihalar öne çıkan belli noktaları itibarıyla incelenerek araştırmacılara tanıtılmıştır.

Öncelikle söz konusu Layihaların varlığı, 1930 yılına kadar belediyeçilik tarihine eğilmekten uzak duran literatüre önemli bir katkı niteliği taşımaktadır. Layihaların, ancak 1930 yılında kanunlaşabilmesi, 1923 – 1930 döneminin *askıda* bekleyen bir dönem olarak görülemeyeceğini; aksine belediyeçiliğe dair bütüncül politikaların tartışıldığı bir dönem olduğunu göstermektedir.

İkinci olarak, Layihalar Avrupa'dan tercüme edilmiş olmamakla birlikte, özgün değeri çok yüksek eserler de değildir. Bu anlamda *Meşrutî* gelenekten gelen belediyeçilik anlayışını devam ettirmiş; Cumhuriyet'in özgün toplumsal – ekonomik yapısıyla ilgili pek az şey söylemiştir. Bu anlamda, Belediye Kanunu

Layihalarının “iddialı bir devrim yasası”¹⁷ olmadığı ve bir kırılma yaratmadığı da söylenmelidir. Nitekim Layiha’da Cumhuriyet öncesi belediyeçilik görüşlerinden çok farklılaşan bir özellik göze çarpmamaktadır. Fakat Layihaların özgün yönleri de yok değildir. Örneğin 1926 gibi erken bir dönemde büyükşehir modelinin benimsenmesi / tartışmaya açılması, belediyelerin halk ve esnaf üzerindeki gücünün artırılması, iltizamın kaldırılması, vb. gibi noktalarda özgün bir katkı koymuştur.

Diğer taraftan, Layihalar Türkiye’de belediyeçiliği kuran 1580 sayılı Belediye Kanunu ile de büyük benzerlikler taşımakta; 1930 tarihli Belediye Kanunu’nun ruhunun 1924 ve 1926 Layihalarında da varolduğu rahatlıkla söylenebilir. Belediye başkanlarının atama ile gelmesi, belediye organları üzerinde merkezi denetimin korunması söz konusu merkezîyetçi ruhu yansıtmaktadır. Daha açık bir deyişle 1580 sayılı Kanun’un “merkezi hükümetin sıkı ve kuvvetli murakabesi altında, [yerel yönetimlere] geniş bir salâhiyet vermesi ve bir de belediyelere – hattâ bizim belediyelerin daha uzun müddet yapmağa muktedir olmaları – medenî ve içtimaî vazifeler yükletmiş” (Sadık, 1930) olması gibi belirleyici özellikler 1930 yılının ürünü değildir; 1920’li yıllarda dahi mevcuttur.

Tüm bu özellikleri itibariyle Cumhuriyet’in belediyeçilik anlayışının Cumhuriyet sonrasındaki dönem boyunca aynı çizgide ilerlediği ancak uygulamaya girebilmesi için Rejim’in uygun siyasal - toplumsal konjonktürü beklediği çıkarımı yapılabilir.

Kaynakça

- Akgündüz, A. (2005), *Osmanlı Devletinde Belediye Teşkilâtı ve Belediye Kanunları*, OSAV, İstanbul.
- Akın, R. (1992), “Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Layihasını Müzakeresi”, *Tarık Zafer Tunaya’ya Armağan*, Yaylacık Matbaası, İstanbul, s. 343-359.
- Akın, R. (1996), “1920’ler Anadolu’sunda Yerel Demokrasi Girişimi: İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası”, *Toplumsal Tarih Dergisi*, (32): 31-41.
- Aytaç, F. (1991), “Belediye Kanunu’nun Oluşumu, Uygulanması ve Değişiklikler”, *Türk Belediyeçiliğinde 60 Yıl* Metropol İmar A.Ş./IULA-EMME, Ankara, s.86- 106.
- Alada-Bayramoğlu, A. (2008), *Osmanlı Şehrinde Mahalle*, Sümer, İstanbul.
- Alada-Bayramoğlu, A. (1988), “Bir Erken Büyük Şehir Yönetimi Denemesi”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 43/4, s.135-142.
- Çadırcı, M. (2007), *Tanzimat Sürecinde Türkiye - Ülke Yönetimi*, İmge, Ankara.
- Çakan, I. (2006), “Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: ‘Merkezileşme’”, *Amme İdaresi Dergisi*, Aralık 2006, 39/4:45-73.

¹⁷ Fethi Aytaç 1580 sayılı Belediye Kanunu’nu genel olarak değerlendirirken, “iddialı bir Devrim yasası” olmadığını belirtir. Fethi Aytaç’ın 1580 sayılı Kanun için ortaya koyduğu değerlendirmeler 1924 ve 1926 Layihaları için de geçerli sayılabilir (Aytaç, 1991: 96).

- Çelik, A. ve Aykanat Ş. (2007), “Komünlerin (Belediyelerin) Ortaya Çıkışı ve İşlevleri”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 6/22: 101-115.
- Çınar, T., Çiner, C. U. ve Zengin, O. (2009), *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*, TODAİE, Ankara.
- Demiral, B. (2007), “Türkiye’de Anakent Yönetimleri Sorunları ve Çözüm Önerileri”, Özgür, H. ve Kösecik, M. (Ed.). *Yerel Yönetimler Üzerine İlgili Güncel Yazılar II*, Nobel, Ankara, s.64-99.
- Dik, E. (2012), 1927: Yönetimsel Örgütlenme, Keskin, Nuray E. (Ed.) *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1919-1928 Cilt: II*, AÜSBF KAYAUM, Ankara, s.2071-2180.
- Ergin, O. N.(1987a), “Türkiye’de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı (1936)”, *Türk Belediyecilik ve Şehircilik Tarihi Üstüne Seçmeler*, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İstanbul, s.101-138.
- Ergin, O. N. (1987b), “Mecelle-i Umur-u Belediye (1922)”, *Türk Belediyecilik ve Şehircilik Tarihi Üstüne Seçmeler*, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İstanbul, s.31-60.
- Ergin, O. N. (1987c), “İstanbul Şehreminleri”, *Türk Belediyecilik ve Şehircilik Tarihi Üstüne Seçmeler*, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İstanbul, s.61-72.
- Fairman, C. (1925), “The International Union of Cities a Report of the Paris Congress”, *National Municipal Review*, Cilt: 14, Sayı:12, Aralık, s.721-725.
- Güler-Ayman, B. (2000), “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Nisan 2000, 9/2:14-29
- Güler-Ayman, B. (2006), *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*. (3. Baskı), İmge, Ankara.
- Harris, G. M.(1928), *Muhtelif Memleketlerde Beledi Usuller*, Çev: Ali Suat, Dili Osmanlıca, Şehr Emimi Matbaası, İstanbul.
- İstanbul Şehremaneti Mecmuası*, “Yeni Belediye Kanunu Layihası”, Temmuz 1926:445-450.
- İstanbul Şehremaneti Mecmuası*, “Yeni Belediye Kanunu Layihası”, Ağustos 1926:519-550.
- Keskin, N. E. (2012), “1920: Bağımsız ve Halka Doğru Yönetim”, Keskin, N. E. (Ed.), *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1919-1928 Cilt: I*, AÜSBF KAYAUM, Ankara, s.195-452.
- Kıray, M. (1998), *Örgütlemeyen Kent: İzmir*, Bağlam, İstanbul.
- Odgers, W. B. (1899), *Local Government*, New York, Macmillan.
- Ortaylı, İ. (1979), *Türkiye İdare Tarihi*, Ankara: TODAİE, Yayın No:180.
- Ortaylı, İ. (1991), “Yerel Yönetim: Devraldığımız Miras”, *Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Metropol İmar A.Ş./IULA-EMME*, Ankara, s.63-74.
- Önen, N. ve Reyhan, C. (2009) “Kurtuluş Savaşı Yıllarında Türkiye’de Ülke Yönetimi Halkçılık Beyannameesi, Teşkilat-ı Esasiye ve Yasalaşmayan Kanun Tasarıları”, *Amme İdaresi Dergisi*, 42(4): 1-23.
- Pakalın, M. Z. (1983), *Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü*, Cilt:1, Cilt:2, Cilt:3, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul.

- Sadak, N. (1930), “Yeni Belediye Kanunu Münasebetile”, *Akşam*, 6 Nisan 1930.
- Seyitdanlıoğlu, M. (1996), “Yerel Yönetim Metinleri IV: Şehremaneti'nin Kuruluşu ve Şehremaneti Nizamnamesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C:5, S: 3, s.75-82.
- Seyitdanlıoğlu, M. (1998), “Yerel Yönetim Metinleri XIII: Şehremaneti Çavuşları Hakkında Nizamname”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C:7, S:2, s. 133-137.
- T.C. *Dâhiliyye Vekâleti İdâre-i Mahalliyeye Müdiriyeti* (1926), Belediye kânunu lâyihası, İstanbul: Şehremaneti Matbaası [TTK Kütüphane Nadir Eserler Yer No: B/0487]
- Tekeli, İ. (1977), “Cumhuriyetin İlk Yıllarında Belediyecilik Anlayışının Oluşumu (1923-1930)”, *Mimarlık*, Yıl: 15, S.2, s.17-21.
- Tuzcuoğlu, F. (2007), “Metropolitan Yönetim Nereye?”, Özgür, H. ve Kösecik, M. (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II*, Nobel, Ankara, s.48-63.
- Uçar-Yılmaz, A. (2012), “1926: Devrimin Toplumsal-Ekonomik İlişkilerinin Hukuki Kuruluşu ve Yönetimsel Omurgası”, Keskin, N. E. (Ed.), *Açıklamalı Yönetim Zaman-dizini: 1919-1928 C.II*, AÜSBF KAYAUM, Ankara.
- Yayla, Y. (1982), *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik- i Vezâif*, İ.Ü. Siyasal Bilimler Fakültesi, İstanbul.

Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi:

BCA: Fon Kodu: 30.18.1.1 Yer No: 8.44.11

Hâkimiyeti Milliye:

- Hâkimiyeti Milliye, 04-30.11.1923.
- Hâkimiyeti Milliye, 09.01 1925.
- Hâkimiyeti Milliye, 11.01.1925.
- Hâkimiyeti Milliye, 16.02.1926
- Hâkimiyeti Milliye, 1-8.05.1926
- Hâkimiyeti Milliye, 16.06.1926

Tanin:

- Tanin, 08.11.1923
- Tanin, 09.12.1923
- Tanin, 17.12.1923

TBMM Tutanakları (TBMM ZC):

- TBMM ZC D.2 C.5 İ.101 (13.02.1924)
- TBMM ZC D.2 C.6 İ.108 (21.02.1924)
- TBMM ZC D.2 C.22 İ.57 (17.02.1926)
- TBMM ZC D.3 C.17 İ.37 (20.03.1930)