

GİRİŞ: CUMHURİYET DÖNEMİNDE BELEDİYELERE DAİR YASAL VE SİYASİ GELİŞMELER

ERBAY ARIKBOĞA

OSMANLI MİRASI

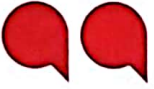
19. yüzyılda Osmanlı'da başlayan bir dizi askeri ve siyasi reformun ardından, 19. yüzyılın ikinci yarısında sıra, şehirlerin yönetimini değiştiren reformlara gelmişti. O güne kadar, merkezi yönetim tarafından atanan kadı ve ona yardımcı birimler tarafından¹ yönetilen çeşitli hizmetler, beledi ve mülki alanda yapılan düzenlemelerle tümüyle değiştirilmeye başlandı. İdari alandaki bu reformlarda Osmanlı'nın ilham aldığı çerçeve, Fransız idari sistemi olmuştu. Düzenlemeler yapılırken, ana idari çatının oluşturulmasında, o dönemde Fransa'nın çeşitli yasalarından istifade edilmiş ve ayrıca bazı uyarlamalar, eklemeler veya değişiklikler yapılmıştı.²

Osmanlı'da, 1854 yılında İstanbul'da Şehremaneti ismiyle bir belediye kuruldu. 1857 yılında ise, İstanbul'un farklı bölgelerinde on dört belediye dairesi (alt belediye, bir nevi ilçe belediyesi gibi düşünülebilir) kurulması öngörüldü. Bu dairelerden ilki, 6. Daire adıyla Galata-Pera (Taksim) bölgesinde kuruldu. Bu dairelerin de kendi meclisi ve başkanı bulunuyordu. Ancak devam eden yıllarda, tüm daireler kurulamadı, zamanla kurulması planlanan dairelerin sayısı artırıldı veya azaltıldı. Nihayet 1912 yılında, bu dairelerin tüzel kişiliği kaldırıldı ve Şehremanetinin (İstanbul Belediyesinin) şube müdürlüklerine dönüştürüldü. Böylece İstanbul Şehri (il merkezi), tek belediye tarafından yönetilen bir yapıya kavuştu (Ergin, 2012, s. 26-34; Oktay, 2020, s. 6-7).

Osmanlı'da 1864 ve 1871 tarihli nizamnamelerle mülki idare (il-ilçe/ valilik-kaymakamlık) sistemi kuruldu. Bu nizamnamelerde, mülki idareye ilişkin düzenlemeler yoğunluktaydı. Ayrıca belediye ve köylere dair hükümler de yer almıştı. Belediyelere dair daha kapsamlı bir düzenleme, 1877 yılında açılan ilk Osmanlı Parlamentosuna nasip oldu. Parlamento, kısa süren çalışma süresi içinde, iki ayrı belediye kanununu kabul etti. Bu yasaların öngördüğü idari yapı ve bu yapıda kurulan belediyeler, Cumhuriyet'e miras kaldı.

1 Bu merkezi kurumların dışında, vakıflar tarafından sunulan bazı hizmetler ve ayrıca oldukça küçük ölçekte işleyen mahalle yönetimleri de vardı.

2 Örneğin bkz. Gözler, 2019.



OSMANLI, YEREL
DÜZEYDE HEM YEREL
YÖNETİMLERİN HEM
DE MÜLKİ İDARENİN
OLDUĞU İKİLİ
BİR YAPI KURDU.
CUMHURİYET DE BU
MİRASI DEVRALDI.
BU TERCİH, YEREL
YÖNETİMLERİN
GELİŞİMİNİ
ENGELLEMİŞTİR.

Osmanlılar, Fransız idari yapısında olduğu gibi, yerel düzeyde hem yerel yönetimlerin olduğu hem de *kapsamlı* bir mülki idare sisteminin olduğu *ikili bir idari yapıyı* benimsedi. Başka bir ifadeyle, yerel düzeyde sunulacak hizmetler merkezin ataması, talimatı ve yönlendirmesi altında çalışan *mülki idare* ile yerel halkın seçimine dayanan, ayrı tüzel kişiliğe, bütçeye ve özerkliğe sahip olan *yerel yönetimler* arasında paylaştırdı. Bu tercih, yerel yönetimlerin gelişimini oldukça baskılamıştır. Çünkü bir hizmetin *yerel düzeyde* sunulması söz konusu olduğunda, hükümetin elinin altında, ondan talimat alan bir idare hazır durumdadır. Böyle bir mülki idarenin varlığı, hizmet bölüşümünde, yerel yönetimlere daha sınırlı bir alan bırakılmasıyla (daha sınırlı yetki ve daha az kaynak verilmesiyle) sonuçlanmıştır. İkili yapıya dayalı bu tercihin, Cumhuriyet tarafından da devralındığı ve halen daha sürdürüldüğü malumdur.

TEK PARTİLİ YILLARDAN ÇOK PARTİLİ DÖNEME

TBMM, 1920'de Ankara'da açıldı. Cumhuriyet ise, 29 Ekim'de (1923) ilan edildi. Cumhuriyet'in ilanından önce, 11 Ekim'de Ankara başkent yapılmıştı. O tarihte Ankara, henüz küçük bir yerleşim birimiydi. Ancak başkent olması ve yeni Hükümet birimlerinin kurulmaya başlanmasıyla birlikte hızla büyüyecek bir yerdi. Bu nedenle Hükümet, gerek Ankara'nın imar ve inşasına katkı sağlamak gerekse kentsel altyapısını güçlendirmek amacıyla, 1924 yılında Ankara için özel bir belediye yasası çıkardı, Ankara Şehremaneti'ni kurdu. Tekeli'nin bu kitapta yer alan makalesinde hem Ankara deneyimi hem de Cumhuriyet'in erken dönem belediyecilik gelişimi üzerine değerli bilgi ve değerlendirmeler yer almaktadır.

1920'li yıllarda, idari sistemin ne derece merkezi ne derece âdem-i merkezi olacağı konusunda, farklı yaklaşımlar söz konusu olmuştu. Örneğin

1921 Anayasası'nı kabul eden irade, daha âdem-i merkezi bir yapının kurulması gerektiğini düşünüyordu. 1921 Anayasası, buna dair pek çok hüküm barındırıyordu. 1921 Anayasa'sı kısa ömürlü oldu ve oradaki idari modeli hayata geçirecek düzenlemeler yapılamadı. 1924 Anayasası ise, çok daha merkezi bir idari modeli benimsedi.

Cumhuriyet'in ilk yıllarından 1930'a kadar olan dönemde, Osmanlı'dan devralınan belediye kanunlarını yenilemeye yönelik çeşitli girişimler, yasa tasarısı çalışmaları oldu. Ancak bu tasarılar yarım kaldı (Şinik vd., 2016). Yine de bu dönemde, belediye modeli üzerine önemli tartışmalar yapıldı. Bu tartışmalardan birisi, belediye başkanının konumu, yetkileri ve göreve gelme biçimi üzerineydi. Yılmaz Uçar, bu kitapta yer alan makalesinde, belediye başkanlarının atanmasına veya seçimine dair, o dönemde yapılan tartışmaların bir analizini sunar. Aslında daha erken yıllarda, 1. TBMM döneminde, 1922 tarihinde buna dair bir kanun kabul edilmişti.³ Buna göre, belediye başkanının, belediye meclisi tarafından ve kendi içinden iki yıl için seçilmesi yöntemi benimsenmişti. Aynı yasada, belediye meclisi seçimlerini iyileştiren düzenlemeler de vardı. Bununla birlikte Cumhuriyet, bu konuya dair nihai kararını, 1930 tarihli Belediye Kanunu'nda verecektir.

1930 tarihli kanunda, başkanla ilgili düzenleme şu şekildeydi. *Normal koşullarda*, belediye başkanı, belediye meclisi tarafında seçilecekti. Meclis bu seçimi kendi üyeleri arasından yapabileceği gibi, meclis dışından birini de seçebilecekti. Ancak süreç bu seçimle tamamlanmıyordu. Meclisin seçtiği kişi, merkezi yönetimin onayına tabi idi. Bu onay ilçe ve beldelerde vali tarafından, il belediyelerinde ise Cumhurbaşkanı tarafından yapılacaktı. Bu onayla birlikte, başkanlık sıfatı kazanılabiliyordu (Md. 89). Görüldüğü üzere belediye başkanlığı, çok güçlü olmayan bir makam olarak düşünülmüştü. Başkan, bir taraftan meclis içi dengeleri gözetmek durumundaydı, diğer taraftan merkez-yerel dengesinin ortasındaydı.

Bununla birlikte bu kuralın önemli *istisnaları* da vardı. Bunlardan biri, son yıllarda kamuoyundaki meşhur kullanımıyla, kayyum düzenlemesidir. 1930 tarihli kanunda, 94. maddede, bakanlar kurulunun "*görülecek lüzum üzerine tespit edeceği [belediyelerde]*" başkanların görevine son verilebileceği ve bu görevin vali veya kaymakamlara yaptırılacağı düzenlenmişti. Köse, bir makalesinde, bu maddeye dair uygulamaları incelemiştir. Tek Parti Dönemi'nde, 1930 ila 1948 yılları arasında, bu hükme dayanarak toplam 109 belediyeye kayyum atandığını ve bu belediyelerden 90 tanesinin Doğu ve Güneydoğu'da yer aldığını belirtir. 1948 yılına gelindiğinde, bu düzenlemelerin siyaseten artık sürdürülebilir olmadığı görülmüş, Doğu ve Güneydoğu'daki kayyum yönetimlerine son verilmiştir (Köse, 2020). Yasadaki ikinci istisna Ankara Belediyesine dairdir. Ankara Belediye Başkanı, İçişleri Bakanı'nın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanacaktır (Md. 94). Yasadaki üçüncü istisna ise İstanbul'a ilişkindir. İstanbul hem eski payitaht merkezi olması hem de olası muhalefetin örgütlenme yeri olarak

³ bkz. Oktay'ın bu kitaptaki makalesi.